

**RAPPORT DÉFINITIF SUR L'ÉVALUATION  
D'OPÉRATION REFUGE  
ET MISE À JOUR SUR LES ACTIVITÉS  
DANS LE CADRE DE L'ÉTAPE SUIVANTE**

**Division de l'évaluation de programme  
Société canadienne d'hypothèques et de logement**

**Juin 1995**

---

This report is also available in English from the Program Evaluation Division.

## TABLE DES MATIÈRES

	<b>PAGE</b>
<b>RÉSUMÉ</b>	<b>i</b>
<b>I INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
A. Historique	1
B. L'évolution de la participation fédérale aux initiatives en matière de violence familiale	1
C. Description du programme	5
D. Phase 2 : Le programme L'étape suivante de la SCHL	7
E. Les motifs de l'évaluation	7
F. La portée de l'évaluation	8
G. Les sources de données	8
H. Les consultations	11
I. La structure du rapport	12
<b>II LA VIOLENCE FAITE AUX FEMMES ET LES CENTRES D'HÉBERGEMENT AU CANADA</b>	<b>13</b>
A. Le problème de la violence à l'égard de l'épouse	14
B. Les services d'hébergement pour femmes violentées au Canada	15
C. Le profil des centres d'hébergement d'Opération refuge	17
<b>III LA JUSTIFICATION DU PROGRAMME</b>	<b>26</b>
A. Le besoin et la demande de refuges	26
B. Le besoin d'une aide financière du gouvernement fédéral	28
C. La justification du rôle prépondérant de la SCHL pour l'application d'Opération refuge	29
D. Le besoin d'initiatives et de collaboration interministérielles	31
E. La pertinence du programme Opération refuge par rapport aux besoins des clients	33
F. La satisfaction des besoins dans les régions rurales et les collectivités autochtones	35
<b>IV LES CARACTÉRISTIQUES DES CLIENTES D'OPÉRATION REFUGE</b>	<b>39</b>
A. Les caractéristiques socio-démographiques des clientes	39
B. Les autres caractéristiques des clientes	43
C. Le profil sommaire des clientes d'Opération refuge	47
<b>V L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DU PROGRAMME</b>	<b>48</b>
A. Le nombre de lits en centre d'hébergement	48
B. La clientèle cible	48
C. Les groupes prioritaires et les collectivités non desservies	50
D. L'hébergement à court terme ou d'urgence	52
E. Les services d'hébergement	53
F. La fourniture de logement de qualité convenable	57
G. La mesure dans laquelle les caractéristiques des refuges répondent aux besoins de logement des clients	59
H. Les besoins de logement intermédiaire et à long terme des femmes utilisant les refuges	63
I. Le mécanisme de financement des immobilisations	65

	PAGE
<b>VI LES INCIDENCES ET EFFETS DU PROGRAMME</b>	<b>66</b>
A. L'incidence sur le besoin et la demande de refuges	66
B. La réduction de la violence familiale et l'incidence sur la collectivité	72
C. L'impact des refuges sur leur clientèle	77
D. L'incidence d'Opération refuge sur la demande d'hébergement transitoire	81
E. Le rôle des logements aidés	83
F. L'incidence d'Opération refuge sur la satisfaction des besoins spéciaux	85
<b>VII LA CONCEPTION ET L'APPLICATION DU PROGRAMME</b>	<b>90</b>
A. Le financement des services de refuges	90
B. Les mécanismes de contrôle des coûts d'immobilisations	101
C. La suffisance du financement de démarrage	102
D. Les fonds d'entretien, de réparation et de remplacement	106
E. L'efficacité de l'application du programme par la SCHL	108
F. La gestion des centres d'hébergement par les organismes de parrainage	115
G. L'efficacité des mécanismes de financement par rapport au coût.	116
H. Le processus de sélection	125
I. La coordination de l'application du programme	132
<b>VIII LE PROGRAMME L'ÉTAPE SUIVANTE</b>	<b>136</b>
A. L'élaboration et l'application du programme	136
B. L'affectation des fonds du programme l'Étape suivante	137
C. Le mécanisme de financement	139
<b>IX LES LEÇONS TIRÉES D'OPÉRATION REFUGE - SUCCÈS ET LACUNES</b>	<b>141</b>
A. Le succès du programme au niveau de son effet sur les questions de violence familiale	141
B. Les lacunes dans les services et les besoins insatisfaits	143
<b>X LE RÉSUMÉ DES RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION</b>	<b>145</b>
A. Le contexte du programme	145
B. La raison d'être du programme	146
C. Les profils de la clientèle	146
D. La réalisation des objectifs du programme	148
E. Les répercussions et les effets du programme	149
F. La conception et l'application du programme	151
G. Les leçons tirées du programme	153

#### **DOCUMENTS D'INFORMATION**

#### **ANNEXES**

Annexe A : Définitions des types d'installations appliquées pour l'Enquête de 1992-1993 sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées de Statistique Canada

Annexe B : Analyse de l'utilisation des refuges fondée sur les données du SIC de la SCHL

**TABLEAUX ET FIGURES**

Tableau 2.1	Nombre de refuges selon l'année d'entrée en exploitation	15
Tableau 2.2	Genres d'installations	16
Tableau 2.3	Proportion des refuges ayant reçu une aide fédérale pour le financement des immobilisations	17
Tableau 2.4	Répartition provinciale-territoriale des centres d'hébergement d'Opération refuge	18
Tableau 2.5	Centres d'hébergement d'Opération refuge selon la taille	19
Tableau 2.6	Lits d'Opération refuge en fonction des lits préexistants («sauvés») et «nouveau»	20
Tableau 2.7	Services offerts par les refuges (pourcentages)	22
Tableau 2.8	Répartition des agressions contre l'épouse et des refuges par province, 1993	23
Tableau 3.1	Efficacité avec laquelle le programme Opération refuge répond aux besoins des clients (pourcentages efficace/très efficace)	34
Tableau 3.2	Aptitude à répondre aux besoins des clientes mal servies (pourcentages)	35
Tableau 3.3	Cotes d'aptitude à satisfaire aux besoins de groupes cibles (pourcentages très bien/bien)	36
Tableau 3.4	Cote d'efficacité des refuges autochtones et autres d'Opération refuge à répondre aux besoins des clients (pourcentages efficace/très efficace)	38
Tableau 4.1	Âge des clientes admises dans les centres d'hébergement d'Opération refuge et dans les refuges témoins du programme de logement spécial	39
Tableau 4.2	Pourcentage des clientes d'Opération refuge accompagnées par des enfants et ayant des enfants	40
Tableau 4.3	Niveau d'instruction des clientes d'Opération refuge et des clientes des refuges témoins	41
Tableau 4.4	Situation relative à l'emploi des clientes avant leur admission dans un centre d'Opération refuge, selon l'emplacement du refuge	42
Tableau 4.5	Principale source de revenus des clientes d'Opération refuge avant et après leur séjour dans un refuge	43
Tableau 4.6	Lieu de résidence habituel des clientes	44
Tableau 4.7	Origines des clientes d'Opération refuge et des refuges témoins du programme de logement spécial	45
Tableau 4.8	Origine des clientes selon le genre de refuge (autochtone et autre)	45
Tableau 4.9	Clientes d'Opération refuge selon l'origine autochtone	46
Tableau 5.1	Raisons de l'arrivée des clientes dans les centres d'hébergement d'Opération refuge et ceux du programme de logement spécial	49
Tableau 5.2	Proportions de clientes d'Opération refuge appartenant aux groupes cibles prioritaires	51
Tableau 5.3	Origine des clients selon l'emplacement des centres d'hébergement d'Opération refuge	51
Tableau 5.4	Services non résidentiels fournis par les refuges	56
Tableau 5.5	Besoins de réparations des centres d'hébergement d'Opération refuge inclus dans l'étude de l'état des lieux	58
Tableau 5.6	Dispositifs de sécurité dans les centres d'hébergement d'Opération refuge et les refuges témoins du programme de logement spécial (pourcentages)	59
Tableau 5.7	Évaluation, par les employés des centres d'hébergement d'Opération refuge, des caractéristiques de conception	60
Tableau 5.8	Opinion des clientes sur la suffisance des aménagements	61
Tableau 5.9	Raisons des difficultés de logement des femmes qui quittent les centres d'hébergement, selon les groupes de parrainage d'Opération refuge	64



Tableau 6.1	Proportions de femmes maltraitées quittant la situation de violence et utilisant un refuge	67
Tableau 6.2	Raisons de la non-utilisation des services existants	68
Tableau 6.3	Incidence de l'ILVF sur la sensibilisation accrue à la violence familiale (pourcentages des répondants)	73
Tableau 6.4	Incidence des centres d'hébergement d'Opération refuge sur leurs collectivités (pourcentages des répondants)	74
Tableau 6.5	Expérience passée des clientes quittant une situation de violence et utilisant des centres d'hébergement d'Opération refuge	78
Tableau 6.6	Destination des clientes quittant les centres d'hébergement d'Opération refuge et les refuges témoins du programme de logement spécial	79
Tableau 6.7	Raisons du retour à la maison après un séjour dans un centre d'hébergement d'Opération refuge (pourcentages de femmes qui retournent chez elles)	80
Tableau 7.1	Efficacité de la méthode de financement du programme Opération refuge (Pourcentages pour les cotes « efficace » et « très efficace »)	91
Tableau 7.2	Cote attribuée par les organismes de parrainage quant à la facilité à obtenir l'approbation du financement du fonctionnement	93
Tableau 7.3	Sources de fonds de fonctionnement des centres d'hébergement d'Opération refuge, 1993	94
Tableau 7.4	Sources de fonds de fonctionnement, 1992-1993 - Centres d'hébergement d'Opération refuge et refuges du programme de logement spécial	95
Tableau 7.5	Répartition du budget de fonctionnement des centres d'hébergement d'Opération refuge par source, 1993 (pourcentages)	96
Tableau 7.6	Recettes et dépenses de fonctionnement - Centres d'hébergement d'Opération refuge et refuges témoins du programme de logement spécial, 1992-1993	99
Tableau 7.7	Suffisance des fonds de fonctionnement selon les organismes de parrainage d'Opération refuge	101
Tableau 7.8	Efficacité du PPE selon les employés des bureaux extérieurs de la SCHL (pourcentages)	105
Tableau 7.9	Satisfaction des organismes de parrainage à l'égard de la SCHL (pourcentages)	109
Tableau 7.10	Satisfaction des organismes de parrainage autochtones et des autres organismes de parrainage (pourcentages)	110
Tableau 7.11	Facteurs influant sur le délai d'application et la qualité des propositions selon le personnel des bureaux extérieurs de la SCHL (pourcentages)	112
Tableau 7.12	Rendement des organismes de parrainage au niveau de la gestion (pourcentages)	116
Tableau 7.13	Comparaison des valeurs actuelles des coûts par lit, programme Opération refuge et programme de logement spécial sans but lucratif de l'article 95 (en dollars de 1992-1993)	122
Tableau 7.14	Cotes d'efficacité des processus de sélection d'Opération refuge accordées par les bureaux extérieurs de la SCHL (pourcentages)	127
Tableau 7.15	Cote de l'importance des critères de sélection attribués par les bureaux extérieurs de la SCHL (pourcentages)	128
Tableau 7.16	Rôle des partenaires de financement dans les processus de sélection des projets (pourcentages)	130
Tableau 7.17	Mécanismes de la participation des partenaires de financement à la sélection des projets (pourcentages)	130
Tableau 7.18	Cotes d'efficacité des critères de sélection dans le choix des « meilleures » propositions (pourcentages)	131
Tableau 7.19	Satisfaction des partenaires de financement à l'égard des consultations (pourcentages)	132

	PAGE	
Tableau 7.20	Cotes d'efficacité de la coordination attribuées par les bureaux extérieurs de la SCHL (pourcentages)	134
Tableau 8.1	Activité dans le cadre de L'étape suivante, par province/territoire, au 31 décembre 1993	138
Tableau 8.2	Chambres et logements achevés ou en cours d'aménagement dans le cadre de l'Étape suivante, par province et territoire et par genre de bâtiment, au 31 décembre 1993	139
Tableau 8.3	Frais d'immobilisation par chambre de refuge d'urgence et logement en centre d'hébergement transitoire au 31 décembre 1993	140

### **GRAPHIQUE**

Histogramme 2.1	Répartition proportionnelle des agressions (à vie), refuges témoins et centres d'hébergement d'Opération refuge, par province, 1993	25
-----------------	---	----

**RAPPORT DÉFINITIF SUR L'ÉVALUATION D'OPÉRATION REFUGE  
ET MISE À JOUR SUR LES ACTIVITÉS DANS LE CADRE DE L'ÉTAPE SUIVANTE**

**RÉSUMÉ**

**I INTRODUCTION**

Le Rapport définitif sur l'évaluation d'Opération refuge a été préparé dans le cadre de l'évaluation définitive de l'Initiative de lutte contre la violence familiale (ILVF) du gouvernement fédéral qui, conformément aux exigences du Conseil du Trésor, devait être complétée avant le 31 mars 1994. Le présent rapport contient un bref rapport d'avancement des activités en cours du programme l'Étape suivante à la fin de 1993.

**II PROFILS DES PROGRAMMES**

En 1988, le gouvernement fédéral lançait la première Initiative de lutte contre la violence familiale (ILVF) et annonçait sa décision d'accorder des crédits de 40 millions de dollars répartis sur quatre ans entre 1988 et 1992. L'ILVF avait pour but d'appuyer une démarche nationale de lutte contre la violence familiale dans le cadre des efforts soutenus déployés par le gouvernement fédéral pour promouvoir la justice sociale pour tous les Canadiens. Une partie importante de cette allocation, soit 22,21 millions de dollars, a été consacrée au programme Opération refuge dans le but de fournir des centres d'hébergement d'urgence aux femmes victimes de la violence familiale. La SCHL a été chargée d'appliquer le programme Opération refuge à la demande de Santé et Bien-être social Canada.

En février 1991, le gouvernement fédéral annonçait une seconde étape de quatre ans de l'Initiative de lutte contre la violence familiale et accordait des crédits de 136 millions de dollars aux activités dans ce domaine pendant la période de 1991 à 1995. La SCHL a été chargée de l'application d'un nouveau programme : l'Étape suivante. Le but premier de l'Étape suivante est de fournir des installations d'hébergement transitoire à plus long terme aux femmes victimes de mauvais traitements et à leurs enfants. Cependant, 4 millions de dollars du montant total de 20,6 millions de dollars ont servi à produire des installations d'hébergement d'urgence supplémentaires pour les femmes maltraitées et leurs enfants.

Le programme Opération refuge offrait des fonds d'immobilisations sous forme de prêts conditionnels non remboursables sans intérêt et susceptibles de remise complète aux groupes communautaires sans but lucratif et aux conseils de bandes indiennes voulant créer des centres d'hébergement d'urgence ou provisoire pour accueillir les femmes victimes de violence et leurs enfants. Le programme accordait la priorité aux femmes mal servies par les installations de ce genre, comme les femmes rurales, les autochtones, les immigrantes et les femmes handicapées. Les frais d'exploitation des centres d'hébergement d'Opération refuge étaient assumés par les organismes provinciaux, territoriaux ou autres compétents et on exigeait que les groupes de parrainage obtiennent d'abord l'approbation d'une aide financière à l'exploitation avant que la SCHL s'engage à fournir des fonds pour les immobilisations dans le cadre d'Opération refuge. L'Opération refuge servait à produire des installations d'hébergement de type foyer, et les fonds d'exploitation, à payer le personnel et les services de soutien assurés par les centres d'hébergement.

Le programme l'Étape suivante a adopté un mécanisme de financement des immobilisations semblable à celui d'Opération refuge. Dans le cas des centres d'hébergement transitoire, les installations prennent la forme d'appartements autonomes pour lesquels on n'exige pas de services de soutien sur place. Les frais d'exploitation des centres d'hébergement transitoire sont recouverts

au moyen des loyers payés par les résidentes. Ainsi, il n'est pas nécessaire d'obtenir des fonds d'exploitation des autres gouvernements ou organismes pour les projets de logement transitoire ou de deuxième étape. Les refuges d'urgence mis sur pied dans le cadre du programme l'Étape suivante fournissent un hébergement de type foyer et des fonds d'exploitation sont exigés pour la prestation des services de soutien sur place, comme dans le cas des centres d'Opération refuge.

### III APPROCHE DE L'ÉVALUATION

L'évaluation provisoire d'Opération refuge a été entreprise en 1991, c'est-à-dire pendant la troisième année d'application du programme alors que la moitié des places d'hébergement du programme étaient aménagées et occupées.

La SCHL a entrepris son évaluation définitive d'Opération refuge au cours de la quatrième année de ce programme de quatre ans. Plusieurs refuges financés au cours de la dernière année du financement des immobilisations ont ouvert leurs portes vers la fin de 1992 ou au début de 1993. La plupart des centres d'hébergement d'Opération refuge avaient été en exploitation pendant au moins une année complète avant le début de l'évaluation. En raison de l'exigence du Conseil du Trésor concernant la préparation d'un rapport définitif d'évaluation et sa présentation avant la fin de mars 1994, il n'a pas été possible d'inclure les activités du programme l'Étape suivante dans cette évaluation. L'application du programme l'Étape suivante a commencé en 1992. En juin 1992, des fonds avaient été engagés pour le financement de deux ensembles comptant 11 lits. En juin 1993, 10 centres comptant 52 lits avaient été complétés et mis en exploitation, et 8 autres comptant 45 lits étaient en cours d'aménagement. Étant donné le calendrier d'exécution de l'Étape suivante au cours de la période 1991 à 1995 et du délai entre la date d'approbation du financement et la date d'achèvement des installations, le nombre de centres en exploitation au moment de la tenue de la présente évaluation était insuffisant pour qu'on puisse les inclure dans l'étude. Une mise à jour des progrès réalisés jusqu'à maintenant dans le cadre de l'Étape suivante est incluse dans le présent rapport définitif sur l'évaluation du programme Opération refuge.

Dans le cadre de l'évaluation d'Opération refuge, on a examiné une gamme complète d'aspects relatifs au programme, à savoir, sa justification, la réalisation de ses objectifs, ses incidences et ses effets et sa conception et son application.

Les sources de données suivantes ont été utilisées pour faire l'étude de ces questions d'évaluation : le Système d'information sur la clientèle d'Opération refuge (mécanisme de cueillette de données consistant à rassembler des informations sur tous les clients utilisant les centres d'hébergement d'Opération refuge pendant une année complète) ainsi qu'une composante spéciale pour les clients de services non résidentiels; une étude des besoins spéciaux des femmes n'ayant pas accès à un refuge; une étude des besoins communautaires et des incidences du programme sur les collectivités; des sondages auprès des groupes de parrainage d'Opération refuge, des ministères provinciaux et territoriaux de services sociaux, d'Affaires indiennes et du Nord Canada et des employés des bureaux extérieurs de la SCHL; une étude de l'état des lieux incluant des inspections par la SCHL d'un échantillon de centres d'hébergement; l'Enquête sur la violence envers les femmes réalisée par Statistique Canada en 1993 et l'Enquête de 1992-1993 sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées, également menée par Statistique Canada.

La SCHL a travaillé en étroite collaboration avec Santé et Bien-être social Canada et Statistique Canada à l'élaboration des bases de données sur les maisons d'hébergement et leurs clients afin d'éviter les doublages d'efforts dans la cueillette des données et de garantir la complémentarité des bases de données de la SCHL et des autres organismes concernés. Ce n'est qu'à la fin de 1993 qu'on a pu accéder aux deux principales bases de données de Statistique Canada afin d'en analyser le contenu.

#### **IV CONTEXTE DU PROGRAMME**

La violence à l'égard de l'épouse est un grave problème qui touche tous les groupes sociaux, économiques et culturels de notre société. On estime à 312 000 le nombre de Canadiennes qui ont été agressées par leur conjoint en 1992-1993. La majeure partie de cette violence demeure cachée et les données de Statistique Canada semblent confirmer l'hypothèse d'un cycle de violence qui se perpétue d'une génération à l'autre. Le nombre de refuges pour les femmes maltraitées est près de six fois plus élevé qu'il ne l'était en 1980 puisqu'on comptait, en 1993, plus de 370 refuges au Canada, y compris les 78 qui ont été financés dans le cadre d'Opération refuge. Près de 80 % de ces refuges sont des centres d'hébergement d'urgence ou transitoire.

#### **V ÉVALUATION DES RÉSULTATS : OPÉRATION REFUGE**

##### **A. Justification**

L'évaluation a constaté qu'il existe un besoin considérable et permanent de refuges pour servir les femmes et les enfants qui sont victimes de violence familiale. Parmi les 312 000 femmes violentées en 1993, moins de 40 000 ont séjourné dans un refuge (en tenant compte du fait que 18 % des femmes y ont recours plus d'une fois). On estime à 6 000 le nombre de femmes qui sont demeurées dans un des centres d'hébergement d'Opération refuge en 1992-1993. Au moins trois fois plus de femmes utilisent les services des refuges comme clientes externes. La capacité des refuges existants est très inférieure à la demande potentielle de services des femmes victimes de violence.

Les organismes provinciaux et autres, les groupes de parrainage sont tous favorables à l'intervention du gouvernement fédéral au chapitre du financement des immobilisations des refuges. Des fonds d'immobilisations supplémentaires sont nécessaires pour répondre aux besoins pressants qui existent dans les collectivités qui n'ont pu être dotées de centres d'hébergement à cause des contraintes budgétaires du programme Opération refuge. La SCHL a une vaste expérience à apporter dans l'aménagement de refuges. Ces compétences ont été particulièrement importantes pour encadrer et conseiller les trois quarts des groupes de parrainage d'Opération refuge qui n'avaient aucune expérience préalable de la production de refuges.

Les organismes de financement provinciaux et autres, les groupes de parrainage et les employés des bureaux extérieurs de la SCHL appuient la formule des centres d'hébergement d'urgence comme moyen de répondre aux besoins des femmes violentées en général et des femmes autochtones et des régions rurales en particulier. L'approche peut être moins efficace pour répondre aux besoins des femmes dans les régions éloignées, ainsi que des immigrantes et des femmes handicapées.

En somme, l'évaluation a constaté que le programme était tout à fait justifiable compte tenu des besoins et de la demande de services d'hébergement, et compte tenu des appuis très favorables au financement des immobilisations par le gouvernement fédéral et au rôle de la SCHL dans l'application du programme. De plus, on a constaté que le programme répondait convenablement aux besoins en général et aux besoins des femmes rurales et autochtones. Le programme semble moins bien répondre aux besoins des femmes vivant dans des localités éloignées, des femmes handicapées et des immigrantes.

##### **B. Clientes d'Opération refuge**

À partir des données complètes sur les clientes recueillies au cours d'une période d'un an, l'évaluation a élaboré un profil détaillé des caractéristiques des clientes d'Opération refuge.

La plupart des clientes d'Opération refuge sont des femmes jeunes, l'âge moyen étant de 32 ans. Les trois quarts des femmes ont des enfants et 60 % amènent leurs enfants avec elles au refuge. Quatre-vingt-dix pour cent des femmes avaient été maltraitées par leur conjoint ou leur concubin. La

majorité des clientes avaient des ressources financières limitées et seulement 28 % avaient un revenu provenant d'un emploi à temps complet, à temps partiel ou occasionnel. Quarante pour cent recevaient des prestations de l'aide sociale et environ le tiers travaillaient à la maison sans rémunération. Près des deux tiers des femmes n'avaient pas terminé leurs études secondaires.

Près de la moitié des femmes utilisant un centre d'hébergement venaient d'une collectivité autre que celle dans laquelle le refuge était situé. Plus de la moitié des clientes venaient de centres urbains ou de banlieues, 28 % de régions rurales et 17 % de réserves indiennes. Cependant, près du tiers des clientes étaient d'origine autochtone, ce qui reflète le fait que 24 des 78 centres d'hébergement sont situés dans des réserves ou à proximité d'une réserve. Les autres refuges desservaient aussi des régions géographiques contenant des collectivités autochtones et, dans certains cas, de 30 % à 40 % des clientes étaient d'origine autochtone. De faibles proportions des clientes étaient des immigrantes (7 %) et des femmes handicapées (7 %).

De nombreuses clientes sont victimes de violence familiale depuis longtemps, un tiers d'entre elles ayant été maltraitées pendant plus de cinq ans avant leur séjour dans un refuge. Les deux tiers des femmes avaient déjà quitté leur conjoint violent auparavant et environ la moitié avaient déjà séjourné dans un refuge.

### **C. Atteinte des objectifs du programme**

Le programme Opération refuge a atteint l'objectif qui lui avait été donné de fournir de 450 à 600 lits dans des centres d'hébergement provisoire pour les femmes maltraitées et leurs enfants en permettant l'aménagement de 458 lits dans 78 refuges. De ce nombre, 51 % étaient des constructions nouvelles et 49 % des conversions ou des rénovations de bâtiments existants. Vingt-et-un pour cent des lits ont été considérés comme des lits préexistants « secourus » qui auraient été perdus sans l'intervention financière d'Opération refuge.

Opération refuge a clairement atteint sa clientèle cible, soit les femmes violentées et leurs enfants. Environ 85 % des femmes utilisant les refuges ont mentionné au moins une forme de violence comme raison de leur recours au refuge. Environ 13 % ont donné des raisons autres que les mauvais traitements, certaines ayant été admises à la demande d'organismes communautaires et certaines ayant refusé de divulguer une situation de violence à leur arrivée au refuge.

Les données sur les clientes indiquent qu'environ 70 % des femmes aidées par Opération refuge affichaient les caractéristiques de la clientèle cible énoncées pour les collectivités non desservies. Le reste des clientes servies étaient des femmes non autochtones nées au Canada, résidant habituellement dans des centres urbains.

Les centres d'hébergement d'Opération refuge fournissent un hébergement d'urgence à court terme dont la durée moyenne est de deux semaines. Presque tous les centres d'hébergement ont adopté des politiques régissant la durée maximale du séjour autorisé, mais la plupart prévoient des sursis pour des raisons de sécurité des clientes ou lorsque les clientes ne parviennent pas à se trouver un logement. Tous les refuges ont un ou plusieurs dispositifs de sécurité et les clientes en sont satisfaites. La plupart des refuges répondent aux normes pour les bâtiments résidentiels, bien que certaines réparations soient nécessaires. Le manque d'intimité pour les femmes, de services de soins aux enfants et d'aires extérieures protégées pour les femmes étaient des sources de préoccupation dans certains refuges.

Les refuges offrent une vaste gamme de services pour les clients résidents et externes. Ces services sont financés par les programmes provinciaux, territoriaux ou d'Affaires indiennes et du Nord canadien. Le gouvernement fédéral partage les coûts de ces services avec les gouvernements provinciaux et territoriaux en vertu du Régime d'assistance publique du Canada. Presque toutes les clientes ont indiqué que ces services avaient été utiles. De nombreuses approches et divers modèles de service ont été mis

au point pour tenir compte de diverses philosophies et de la diversité des besoins et des aspects culturels des collectivités. De nombreux refuges autochtones ont adopté une approche globale visant à résoudre les problèmes engendrés par la violence familiale en traitant tour à tour la collectivité, la famille et la personne. D'autres refuges élaborent des réseaux de services avec les autres organismes communautaires afin d'offrir des services complets, alors que d'autres constituent le principal prestataire de services dans la collectivité.

De nombreuses collectivités déplorent les pénuries de centres d'hébergement transitoire et de logements abordables qui font en sorte que les femmes ont de la difficulté à se trouver un logement à plus long terme lorsqu'elles quittent un refuge. Seulement 2 % des clientes d'Opération refuge ont emménagé dans un centre d'hébergement transitoire et seulement 4 % dans des logements subventionnés. Quarante-quatre pour cent ont dû rentrer à la maison, 27 %, pour se retrouver dans une situation inchangée. Quatorze pour cent ont emménagé dans un logement locatif du marché privé, 16 % sont allées vivre chez des parents ou des amis, 5 % se sont rendues dans un autre refuge et 11 % n'ont pas divulgué l'endroit où elles allaient habiter.

Ces résultats indiquent que le programme Opération refuge a atteint dans une grande mesure les buts et objectifs fixés et qu'il sert de nombreuses femmes et leurs enfants dans tout le Canada.

#### **D. Incidences et effets du programme**

Le programme Opération refuge a augmenté d'environ 20 % la capacité d'hébergement des femmes maltraitées au Canada. Mais il existe encore une importante demande éventuelle insatisfaite. Chaque année, les centres d'hébergement (y compris ceux d'Opération refuge) servent environ 12 % des femmes violentées. Trente-trois pour cent des femmes maltraitées quittent le foyer pour aller se réfugier ailleurs, surtout chez des parents ou des amis. Environ 40 % des femmes violentées interrogées dans le cadre de l'Enquête sur la violence envers les femmes menée par Statistique Canada ont déclaré qu'elles ne voulaient pas ou n'avaient pas besoin d'aide. Seize pour cent ont déclaré qu'elles ignoraient l'existence de services pour les femmes dans leur situation et 14 % ont dit que des services de ce genre n'étaient pas offerts. Les organismes provinciaux et autres ont signalé le besoin pressant de refuges dans de nombreuses collectivités non desservies par les centres d'hébergement d'Opération refuge ou d'autres installations de ce genre.

L'incidence la plus importante d'Opération refuge a été la sensibilisation du public au problème de la violence familiale. Les employés des organismes gouvernementaux, les organismes de parrainage et les représentants des collectivités sont d'accord pour dire que, dans les collectivités où des centres d'hébergement ont été implantés, de plus en plus de femmes divulguent les mauvais traitements dont elles sont victimes et que leurs comportements commencent à changer. Cependant, rares sont ceux qui croient que la violence familiale a diminué dans ces collectivités. Les collectivités en sont à divers stades dans la prise de conscience et la mobilisation des appuis pour lutter contre la violence familiale.

Les refuges ont un impact considérable sur leurs clientes en leur offrant des solutions de rechange à la situation de violence qu'elles vivent. Comme l'avaient démontré des recherches antérieures, certaines femmes vont de la maison au refuge à plusieurs reprises au cours d'une période de quelques années dans leurs efforts pour venir à bout de la violence conjugale. L'analyse des données sur les clientes rassemblées aux fins de l'évaluation semble indiquer que les femmes qui reçoivent de l'aide dans la recherche d'un logement et des services d'appui après leur départ du refuge ont plus tendance à emménager dans leur propre logement sans leur conjoint violent.

Les groupes de parrainage ont reconnu le besoin d'accroître le nombre de centres d'hébergement transitoire, de logements subventionnés et, de façon générale, de logements abordables. Les femmes qui quittent un refuge ont peu de temps pour se trouver un logement et la plupart des logements qui leur sont offerts sont de mauvaise qualité et ne conviennent pas à leurs besoins. Dans les collectivités

autochtones, le manque de logements force les femmes qui quittent le refuge à retourner à la maison, à déménager dans une autre collectivité ou à aller s'entasser dans un logement déjà surpeuplé.

Les femmes ayant des besoins spéciaux découlant de problèmes de santé mentale, d'abus d'alcool ou d'intoxicants ou d'autres maladies ne sont pas bien servies par les refuges à cause d'un manque de ressources et de compétences spécialisées. Les refuges font de grands efforts pour traiter les clientes ayant des besoins multiples et ils désirent augmenter le nombre de leurs services.

Les principaux effets du programme ont été de répondre à une partie des besoins de services supplémentaires, même si des besoins demeurent insatisfaits, et de favoriser une prise de conscience du problème de la violence familiale. Le programme a révélé que de grands besoins non satisfaits existent dans les domaines de l'hébergement transitoire, des logements subventionnés et des logements à prix abordables, ainsi que dans la reconnaissance des difficultés rencontrées pour répondre aux besoins spéciaux de certaines clientes.

### **E. Conception et application du programme**

De l'avis des groupes de parrainage et des organismes de financement, l'ensemble de la méthode de financement des centres d'hébergement d'Opération refuge a été très efficace. Le personnel de la SCHL a constaté que l'application du mécanisme de financement d'Opération refuge était beaucoup plus simple, rapide et facile que celle du programme de logement sans but lucratif.

Les structures et niveaux de financement de l'exploitation assurés aux refuges par les provinces et territoires et d'autres organismes varient beaucoup d'une région à l'autre du Canada. Quarante pour cent des centres d'hébergement d'Opération refuge étaient d'avis que leurs fonds d'exploitation n'avaient pas à payer les coûts réels d'exploitation et près de 44 % ont déclaré qu'ils n'avaient pas augmenté suffisamment au cours des deux années précédentes pour compenser la hausse des dépenses encourues. La plupart des refuges obtiennent de 10 % à 20 % de leurs revenus de campagnes de souscription ou de dons.

Les mécanismes de contrôle des immobilisations utilisés par la SCHL dans le cadre d'Opération refuge ont contribué à l'élaboration de projets efficaces par rapport aux coûts, mais les coûts maximaux par lit ont été jugés insuffisants par 15 % des groupes de parrainage et par 25 % des employés des bureaux extérieurs de la SCHL. Certains groupes de parrainage ont été en mesure de rassembler des fonds d'immobilisations supplémentaires, ce qui a eu un modeste effet de levier.

Si les montants des fonds de démarrage versés aux groupes pour les aider à élaborer des propositions ont été perçus comme suffisants, environ le tiers des employés de la SCHL et un quart des groupes de parrainage étaient d'avis que ces sommes n'étaient pas suffisantes. Les montants étaient probablement insuffisants dans le cas des nouveaux groupes de parrainage ou de ceux qui voulaient répondre à des besoins spéciaux. Il y aurait peut-être lieu d'accroître la souplesse avec laquelle on détermine les sommes à verser.

Si les dispositions prévues en matière d'entretien et de réparations des installations des refuges semblent suffisantes, on s'inquiète des dispositions concernant les coûts de remplacement des immobilisations à long terme. Les groupes de parrainage qui ont entrepris de grands travaux de rénovation ont généralement dû recourir à des subventions uniques spéciales ou à leur propre campagne de financement pour en payer les coûts. Certains ont été obligés de réduire le personnel pour puiser dans les fonds d'exploitation. La moitié des refuges ont indiqué qu'ils avaient des fonds de réserve, mais 70 % croient que ces fonds seront insuffisants. Une bonne partie des immobilisations d'Opération refuge pourrait être en danger si de grosses dépenses d'immobilisations deviennent nécessaires dans l'avenir.



Les groupes de parrainage ont beaucoup apprécié l'aide fournie par la SCHL dans l'application du programme. La plupart des autres organismes ont également reconnu l'efficacité de la méthode d'application du programme adoptée par la SCHL. Les coûts d'application du programme Opération refuge ont été de 3,58 millions de dollars en quatre ans, soit un peu plus que ce qu'on avait d'abord prévu. Les coûts ont été plus élevés que prévu à cause du temps que le personnel de la SCHL a dû consacrer à aider les groupes inexpérimentés dans l'élaboration de leur projet. On a indiqué que la participation des organismes de financement provinciaux et territoriaux ou autres à l'application coordonnée du programme s'était traduite par des gains nets en efficacité, la qualité des projets ayant augmenté de façon plus marquée que le temps accru consacré à l'application.

La gestion des centres d'hébergement par les groupes de parrainage a été jugée efficace et il ne semble pas y avoir de problèmes de gestion. Cependant, les employés de la SCHL et des autres organismes publics n'étaient pas tous informés de la situation dans les centres, ce qui donne à penser qu'on ne procède pas à un contrôle rigoureux du rendement au niveau de la gestion des refuges.

Les méthodes et procédés de sélection des projets visant à assurer que les meilleures propositions soient retenues n'ont été que partiellement efficaces, selon la moitié des employés de la SCHL chargés de l'application du programme et des employés des organismes de financement. Le principal facteur dont on tenait compte dans la sélection des projets était le besoin et la demande d'hébergement. Ce critère a influé sur les décisions des organismes de financement provinciaux et autres concernant l'approbation de fonds d'exploitation. Les employés de la SCHL ne considéraient pas les processus de sélection en deux étapes comme étant efficaces par rapport aux coûts.

Étant donné que la conception du programme prévoyait la participation d'autres gouvernements et organismes au financement de l'exploitation des refuges, la SCHL a mis en application le programme Opération refuge en collaboration avec d'autres organismes de financement, et ces organismes étaient généralement satisfaits des mécanismes formels et informels mis en place. Cependant, ils ont insisté sur le besoin de les consulter davantage dès les premières étapes de l'élaboration de toute initiative future, afin que leurs suggestions soient prises en considération.

Dans l'ensemble, la conception et l'application d'Opération refuge en collaboration avec les autres organismes de financement ont été jugées très efficaces. L'application du programme Opération refuge par la SCHL a été perçue comme efficace par toutes les parties concernées, même si les coûts d'application ont été plus élevés que prévu en raison des efforts déployés pour atteindre les buts visés dans les régions non desservies en recourant à des groupes de parrainage ayant une expérience limitée de l'élaboration de projets.

## **F. Leçons apprises**

L'évaluation a relevé plusieurs leçons clés qu'on peut tirer des succès remportés par le programme Opération refuge, ainsi que des aspects qui devraient être examinés de plus près pendant l'élaboration d'initiatives futures.

Le succès d'Opération refuge tient au fort taux de participation des collectivités et à l'étroite collaboration entre toutes les parties concernées lors de l'application du programme. On devra, dans l'avenir, établir avec précision les besoins de ressources pour les initiatives faisant appel à plusieurs organismes. Il ne fait aucun doute que les refuges fournissent de précieux services aux clients et aux collectivités, mais on devrait perfectionner les instruments de mesure des résultats du programme à long terme. Le programme a contribué à sensibiliser le public en matière de violence familiale et à modifier les attitudes des collectivités. Il a réussi à atteindre les groupes cibles dans de nombreuses collectivités non desservies dans le passé, mais les besoins de ressources pour l'application du programme dans ces régions doivent être réévalués.

Beaucoup d'autres collectivités ont encore besoin de services d'hébergement pour les femmes victimes de violence. L'ampleur du problème porte à croire qu'il y aurait peut-être lieu de repenser toute la politique et les programmes envisagés jusqu'à maintenant. Au moment de l'élaboration d'initiatives futures, il sera essentiel de tenir, dès le départ, des consultations étroites avec les autres parties intéressées. Les besoins de logement et les besoins des groupes spéciaux de femmes maltraitées doivent être étudiés de plus près. On devra également redéfinir les responsabilités de surveillance des refuges subventionnés.

## V L'ÉTAPE SUIVANTE : RAPPORT D'AVANCEMENT

Le programme l'Étape suivante, lancé en 1991, prévoyait la distribution de crédits de 20,6 millions de dollars sur quatre ans pour la production de logement transitoire à plus long terme pour les femmes et enfants victimes de violence familiale. Le programme avait pour but de fournir jusqu'à 250 places supplémentaires : 170 appartements en centre d'hébergement transitoire et 80 chambres en centre d'hébergement d'urgence. Les centres d'hébergement transitoire devaient fournir des appartements autonomes protégés aux femmes quittant les refuges d'urgence et ayant besoin d'une période d'adaptation.

Dans le cadre de l'Étape suivante, la SCHL fournit des prêts susceptibles de remise aux groupes sans but lucratif pour les coûts d'immobilisation liés à l'achat, à la construction ou à la rénovation de bâtiments. Dans le cas de l'hébergement transitoire, on s'attend à ce que les coûts d'exploitation soient couverts par les loyers modestes payés par les résidents. Les refuges d'urgence doivent bénéficier de fonds d'exploitation provenant des services sociaux provinciaux ou territoriaux ou du MAINC, comme ce fut le cas dans le cadre d'Opération refuge.

En s'appuyant sur l'expérience acquise dans le cadre d'Opération refuge, la SCHL a apporté des modifications à l'application de l'Étape suivante afin de la rendre plus efficace. En 1991-1992, on a mis l'accent sur l'élaboration de lignes directrices pour le programme, afin de s'assurer de leur mise en place avant le début de l'application du programme. On a également mené des consultations auprès des provinces, des territoires et du MAINC. Pour favoriser les innovations au niveau de la conception, on a intégré dans les lignes directrices touchant la conception plus de souplesse qu'on ne l'avait fait dans le cadre d'Opération refuge. Le processus d'appel de propositions a été ramené à une seule étape visant les groupes de parrainage déjà établis ayant une expérience en matière de violence familiale.

En 1991, la SCHL s'est engagée à l'égard d'un projet d'hébergement d'urgence de quatre chambres dans le cadre de l'Étape suivante. En 1992, elle s'était engagée à l'égard de 91 lits et chambres à coucher de plus. Au 31 octobre 1993, quinze refuges de l'Étape suivante, comprenant 53 chambres d'hébergement d'urgence et 36 appartements en centre d'hébergement transitoire, avaient été achevés. On a également pris des engagements à l'égard de 17 autres projets, en cours actuellement, qui fourniront seize lits d'urgence et 73 places en centre d'hébergement transitoire. À la fin de 1993, les engagements totalisaient 10,2 millions de dollars et en 1994 et 1995, 8,1 millions de dollars seront affectés à l'élaboration de projets. La SCHL étudie présentement 19 autres propositions de projets, prévoyant 26 chambres en refuge d'urgence et 54 appartements en centre d'hébergement transitoire, qui pourraient être financés en 1994 et 1995.

En supposant que les projets seront réalisés tel que prévu, on estime que 51 projets seront menés à terme dans le cadre de l'Étape suivante, comprenant 105 chambres en refuge d'urgence et 163 appartements en centre d'hébergement transitoire. Le coût total des immobilisations serait de 18,32 millions de dollars. On prévoit qu'environ 23 % des centres de l'Étape suivante et près de 20 % des places ainsi créées seront à l'intention des femmes autochtones vivant dans des réserves.

## I INTRODUCTION

### A. Historique

En 1988, le gouvernement fédéral lançait son Initiative de lutte contre la violence familiale (ILVF) et annonçait des crédits de 40 millions de dollars répartis sur quatre ans entre 1988 et 1992. L'ILVF devait appuyer une démarche nationale contre la violence familiale dans le cadre des efforts permanents faits par le gouvernement fédéral en vue de favoriser la justice sociale pour tous les Canadiens.

Les buts de l'ILVF étaient a) d'appuyer et d'encourager toutes les initiatives visant à réduire l'incidence et les effets de la violence familiale au Canada; b) de souligner la nécessité d'une coopération et d'une collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, les collectivités et le secteur bénévole et c) d'attirer l'attention du public et des gouvernements sur cette question. Les 40 millions de dollars étaient répartis entre six ministères fédéraux pour la période allant de 1988 à 1992. Une partie importante de cette somme, soit 22,21 millions de dollars, était attribuée à Opération refuge.

À la demande de Santé et Bien-être social Canada, c'est la Société canadienne d'hypothèques et de logement qui a été chargée d'appliquer Opération refuge. « La Société est convenue d'aider le ministère de la Santé et du Bien-être social en administrant l'Opération refuge -- programme innovateur répondant à des besoins sociaux, qui complète d'autres initiatives gouvernementales contre la violence familiale. » (Résumé du plan d'entreprise pour 1990-94) Le programme devait donner la priorité aux régions souffrant d'une pénurie de centres d'hébergement de ce genre.

Le décret autorisant la SCHL à appliquer Opération refuge énonçait comme suit les objectifs:

Les principaux objectifs du projet sont de déterminer s'il est utile de créer à moyen et long termes, des refuges temporaires d'urgence pour les victimes de violence intra-familiale, au moyen d'un financement conditionnel non remboursable, et d'établir les besoins de logement à moyen et long termes des utilisateurs de ces refuges, en vue d'élaborer une politique du logement pertinente. (Décret C.P. 1988-742, 21 avril 1988).

En ce qui a trait aux buts du programme, le décret de juillet 1989 déclarait qu'Opération refuge « devait, entre les années 1988 à 1992, prévoir l'ajout de 450 à 600 chambres d'hébergement à court terme et les services connexes à l'intention des victimes de violence familiale au Canada ». (Décret C.P. 1989-1474, 1989).

Le Manuel des directives et méthodes de la SCHL pour Opération refuge traduit l'intention d'accroître les services d'hébergement dans le contexte d'un programme de démonstration et énonce deux objectifs:

1. accroître le nombre de places d'hébergement pour les victimes de la violence familiale et
2. déterminer s'il est utile de créer à moyen et à long termes, des refuges temporaires d'urgence pour les victimes de violence familiale, au moyen d'un financement non remboursable, et établir les besoins de logement à moyen et à long termes des personnes qui ont recours à ces refuges, en vue d'élaborer une politique du logement pertinente.

### B. L'évolution de la participation fédérale aux initiatives de lutte contre la violence familiale

Les recherches récentes ont fait mieux connaître la portée et la nature de la violence qui se produit au sein des familles ainsi que le besoin de soutien et de services. Un rapport publié en 1987 par le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme estime que, chaque année, jusqu'à un million de Canadiennes peuvent être battues par les hommes avec qui elles habitent. Le Sondage canadien sur la victimisation en milieu urbain de 1982, portant sur sept villes, relève 11 000 cas de violence à l'égard

des épouses, soit un taux de quatre femmes sur 1 000 pour l'ensemble de la population. Cinquante pour cent des agressions étaient une récidive et la majorité ont donné lieu à des blessures. Plus de la moitié des agressions n'ont pas été signalées à la police, pour diverses raisons. Le Centre canadien de la statistique juridique signale qu'en 1986, près des deux tiers des femmes assassinées ont été tuées par un membre de leur famille, le plus souvent par leur conjoint. À mesure qu'augmentait l'information disponible et la demande de services, on a exercé des pressions sur tous les paliers de gouvernement pour qu'ils s'occupent de ce problème.

## **1. La participation antérieure à 1988 du gouvernement fédéral aux initiatives de lutte contre la violence familiale**

Au cours des années 80, la violence familiale est apparue à l'ordre du jour politique du gouvernement fédéral en raison de nombreux facteurs, particulièrement de l'influence des associations de femmes et des professionnels des secteurs de la santé, des services sociaux et de la justice pénale qui devaient traiter quotidiennement avec les victimes de la violence familiale. La sensibilisation du public aux cas de violence à l'égard des femmes, des enfants et des aînés de même que la préoccupation relative à la violence familiale ont beaucoup augmenté au cours de la dernière décennie. On considère de plus en plus que la violence familiale est un comportement social inacceptable qui comporte des conséquences sociales et criminelles graves pour les particuliers, les familles canadiennes et l'ensemble de la société.

Par conséquent, le gouvernement fédéral a pris plusieurs initiatives importantes au cours des années 1980. En voici les points saillants :

le Comité sur les infractions sexuelles à l'égard des enfants et des jeunes, créé en décembre 1980, et la publication de son rapport (rapport Badgley);

le rapport (1984) du groupe de travail des ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables de la condition féminine, qui a examiné les programmes en vigueur, dégagé les lacunes et élaboré un ensemble d'initiatives coordonnées en cette matière;

le rapport de 1983 du Groupe de travail fédéral-provincial sur la justice pour les victimes d'actes criminels comportait 79 recommandations en vue d'améliorer le système de justice pénale au bénéfice des femmes, des enfants et des aînés victimes de mauvais traitements;

le Comité spécial d'étude de la pornographie et de la prostitution, créé en 1983, s'est penché sur les problèmes liés à ces questions, y compris la pornographie infantine et la prostitution des jeunes;

en juin 1986, en réaction à la fois au rapport Badgley et au rapport Fraser, le gouvernement fédéral proposait des modifications du Code criminel et de lois connexes, et affectait au total 25,1 millions de dollars sur cinq ans à l'appui d'initiatives de lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants sous trois grandes rubriques : la prévention, la protection et le traitement;

en décembre 1986, on mettait sur pied au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social la Division de la prévention de la violence familiale dont le mandat comprenait notamment la mise en place d'un Centre national d'information sur la violence dans la famille, la coordination de toutes les initiatives du gouvernement fédéral dans le domaine de la violence familiale et des consultations intergouvernementales en vue de renforcer les programmes existants et d'élaborer de nouveaux programmes et de nouveaux services visant la prévention de la violence familiale. Le Centre national d'information sur la violence dans la famille a été mis sur pied en 1982 pour recueillir, analyser et distribuer l'information sur la violence dans la famille. C'est un important centre de ressources pour les organismes de services sociaux, les bibliothèques, les organismes gouvernementaux, les professionnels et tous ceux qu'intéressent les questions de violence

familiale. (Santé et Bien-être social Canada, *Program Evaluation Assessment Study of the Family Violence Prevention Activities of Health & Welfare Canada*, Direction de la vérification et de l'examen des programmes, 22 novembre 1989, p. 4). Le Centre comporte deux composantes; c'est d'une part un centre de ressources dont la collection de référence compte quelque 3 000 livres, périodiques et articles, et, d'autre part, un centre de distribution qui achète des publications et les réimprime à des fins de distribution;

en novembre 1987, le ministre de la Justice annonçait une initiative fédérale globale de 27,2 millions de dollars à l'appui des victimes d'actes criminels;

des modifications législatives (les projets de loi C-15 et C-54) découlant des recommandations des rapports Badgley et Fraser afin d'assurer une meilleure protection des enfants contre les agressions sexuelles et de faciliter le témoignage des enfants, ainsi que de lutter contre l'exploitation des enfants;

en novembre 1987 et mai 1988, le gouvernement fédéral a proclamé en deux parties la Loi d'aide à l'exécution des ordonnances et des ententes familiales, qui facilite l'exécution des ordonnances et des ententes visant les pensions alimentaires et les pensions pour les enfants et permet l'accès aux banques fédérales de données en vue de la saisie des sommes dues par le gouvernement fédéral au conjoint débiteur.

Selon le partage constitutionnel des pouvoirs au Canada dans les domaines de la santé, des services sociaux et de l'administration de la justice, ce sont les gouvernements provinciaux et territoriaux qui sont chargés des services liés à la violence familiale. Le gouvernement fédéral accorde une aide financière aux activités des services sociaux dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) qui prévoit que le gouvernement fédéral peut assumer jusqu'à 50 % des coûts des services provinciaux ou municipaux d'aide sociale et de bien-être social pour les personnes nécessiteuses, y compris les femmes et les enfants habitant des maisons d'hébergement et des refuges d'urgence pour échapper à une situation de violence familiale.

## **2. L'Initiative de lutte contre la violence familiale de 1988-1992 du gouvernement fédéral**

En juin 1988, les ministres fédéraux de la Santé et du Bien-être social ainsi que de la Condition féminine annonçaient l'engagement de 40 millions de dollars qui devaient être dépensés au cours des quatre années suivantes afin d'aider à régler le problème de la violence familiale. Ces nouveaux crédits étaient affectés à six ministères :

22,21 millions de dollars à la SCHL pour la création de nouvelles places dans les refuges pour les femmes violentées et leurs enfants;

5,71 millions de dollars à Santé et Bien-être social Canada pour la recherche, la consultation, la sensibilisation et l'information ainsi que pour des projets communautaires autochtones;

3,28 millions de dollars au Secrétariat d'État pour augmenter les subventions et les contributions aux associations de femmes et à d'autres associations bénévoles et pour améliorer les programmes d'extension, de recherche et d'éducation du public, pour aider les victimes de la violence familiale appartenant à des communautés culturelles et raciales et pour aider les associations de femmes autochtones et les associations de personnes handicapées;

3,0 millions de dollars au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien pour améliorer les programmes existants et le financement d'initiatives communautaires relevant de bandes indiennes, y compris des mesures pour améliorer les réseaux de soutien existants et la formation;

3,0 millions de dollars au ministère de la Justice pour des projets de recherche, d'information juridique du public et de démonstration, y compris la formation de bénévoles et de professionnels du domaine juridique;

2,8 millions de dollars au Solliciteur général pour l'expansion de programmes existants et la mise en oeuvre de modèles de programmes dans les domaines des services policiers et de la prévention du crime, de la formation professionnelle des policiers, des agents des services correctionnels et d'autres agents ainsi que pour les services correctionnels.

### **3. Le rôle de la SCHL dans le cadre des initiatives de logement antérieures à 1986**

Depuis le milieu des années 70, la SCHL a mis sur pied divers services de logement et autres à l'intention des femmes victimes de violence au foyer. Entre 1978 et 1986, le Programme de logement sans but lucratif aux termes de la LNH (article 95) prévoyait la production de « logements spéciaux », ce qui comprenait l'hébergement d'urgence et transitoire. La SCHL tenait compte des préoccupations exprimées, notamment par les mouvements de femmes et les associations de maisons d'hébergement, concernant l'absence de solutions de rechange pour les femmes quittant les refuges d'urgence qui contribuait dans une certaine mesure au retour des femmes dans des foyers où elles étaient exposées à la violence. Des études antérieures ont révélé que le séjour moyen dans les refuges d'urgence est d'une à six semaines tandis que l'hébergement transitoire assure un logement sûr et des services de soutien pendant une période qui peut aller de plusieurs mois à une année, ce qui donne aux femmes plus de temps pour adapter leur mode de vie après avoir quitté un milieu violent. Certaines études portant sur l'hébergement transitoire portent à croire que les refuges d'urgence dans la localité aiguillent la plupart des clientes vers ces centres d'hébergement. D'après les estimations, les localités qui comptent des refuges d'urgence auraient une demande suffisante pour des centres d'hébergement transitoire, étant donné la courte durée du séjour qui y est permis.

Pour aider à financer et à aménager des centres d'hébergement d'urgence et transitoire pour les femmes victimes de violence par l'intermédiaire d'organismes de parrainage sans but lucratif, la SCHL a pu recourir au Programme de financement pour la préparation de projets (PFPP) aux termes de la LNH. Le financement est accordé sous forme d'un prêt, remboursable en même temps que le prêt hypothécaire si le projet est approuvé, ou susceptible de remise dans le cas contraire. Les fonds provenant de ce programme peuvent être utilisés pour financer la constitution en société d'un groupe sans but lucratif et payer les coûts d'élaboration d'une proposition et les droits que comporte l'obtention d'options sur des terrains ou des immeubles avant l'engagement du prêt hypothécaire. Ces fonds sont très utiles pour faciliter le développement d'organismes locaux sans but lucratif et leur permettre d'avoir accès aux connaissances nécessaires, par exemple, en ayant recours à des groupes de ressources techniques pour élaborer des propositions. Ce programme a aidé les organismes sans but lucratif à répondre localement aux besoins des femmes maltraitées partout au Canada.

L'expérience de la SCHL dans ce domaine pouvait donc lui être précieuse pour l'application d'Opération refuge. En outre, Opération refuge a pu bénéficier de l'existence d'organismes locaux capables d'aménager des logements et d'offrir d'autres services aux femmes violentées.

### **4. L'Opération refuge et le rôle de la SCHL (1988-1992)**

La SCHL a assumé le rôle prépondérant pour l'application et l'administration d'Opération refuge à la demande de Santé et Bien-être social Canada. C'est la SCHL qui a été chargée de solliciter des manifestations d'intérêt, de choisir des propositions, d'accorder des prêts pré-engagement pour la préparation de propositions, de négocier les coûts des ensembles, d'engager des fonds pour le

financement des immobilisations, d'inspecter les bâtiments pendant la construction ou la rénovation et d'administrer le financement du projet tout en assurant le respect de l'acte hypothécaire ou de l'accord d'exploitation entre le centre d'hébergement et la SCHL pendant toute la durée de ces contrats, soit 15 ans.

En acceptant d'appliquer Opération refuge, la SCHL s'est également chargée de rassembler et d'analyser les données sur les projets financés et d'évaluer le programme. Les données administratives sur Opération refuge ont été recueillies au moyen du Système d'application des programmes (SAP), ce qui a exigé une certaine modification du système de données utilisé pour d'autres types d'ensembles de logements sans but lucratif. Le SAP recueille des données sur les caractéristiques des ensembles et sur le financement à plusieurs étapes clés, jusqu'à l'engagement définitif des fonds en fonction des coûts d'immobilisation définitifs.

La SCHL a été chargée d'entreprendre une évaluation d'Opération refuge et de faire rapport de ses conclusions au gouvernement. Cette évaluation devait se faire dans un contexte plus vaste, compte tenu du fait qu'Opération refuge constitue une des composantes du large éventail d'initiatives de l'ILVF. La SCHL a participé activement à un Groupe de travail sur l'évaluation interministérielle comprenant des représentants d'autres ministères fédéraux qui participent à l'ILVF. Ce groupe devait notamment coordonner les exigences en matière d'information et collaborer aux démarches et aux critères d'évaluation. L'évaluation de chaque ministère sera transmise à Santé et Bien-être social Canada, qui est chargé de préparer un rapport global d'évaluation sur l'ensemble de l'ILVF. Le rapport intégré d'évaluation de l'ILVF à l'intention des organismes centraux devait être terminé avant mars 1994.

### C. Description du programme

Les centres financés par Opération refuge peuvent porter le nom de refuges d'urgence, de crise ou à court terme, de maisons de transition, de foyers d'hébergement, de maisons d'hébergement ou de foyers-satellites; toutefois, aux fins du présent rapport, les centres d'Opération refuge sont désignés par l'expression « centres d'hébergement provisoire ». L'hébergement provisoire et l'hébergement transitoire se définissent comme suit :

**Centre d'hébergement** : structure matérielle destinée à assurer un logement sécuritaire et protégé et offrant des services de soutien aux femmes maltraitées. Le centre d'hébergement est synonyme de refuge. La structure matérielle peut varier, comporter plusieurs logements ou un seul.

**Hébergement provisoire** : un logement protégé et temporaire qui assure protection, soutien et aide aux femmes, habituellement pour un maximum de six semaines (bien que le séjour maximal puisse varier d'un refuge à l'autre). Les femmes peuvent réclamer l'hébergement provisoire à la suite d'une crise dans leur situation familiale, ou l'on peut considérer qu'elles ont un besoin urgent d'hébergement parce qu'elles n'ont aucun autre endroit sûr où elles peuvent aller après avoir quitté un conjoint violent. L'hébergement provisoire offre généralement des chambres ou des lits, avec des aires communes pour le séjour et les repas, les résidents participant à la préparation des repas et aux travaux du ménage.

**Hébergement transitoire** : se définit comme un logement sûr offrant des services de soutien (y compris l'appui provenant des autres résidentes) et d'aiguillage aux femmes qui ont besoin d'un séjour plus long que ce que peut offrir l'hébergement provisoire. Le séjour est habituellement assujéti à un maximum qui peut atteindre un an ou davantage, mais ces refuges n'offrent pas un logement permanent à leur clientèle. L'hébergement transitoire prend d'ordinaire la forme de logements individuels pour les résidentes, comprenant des aires plus autonomes pour le séjour et les repas.

Pour être admissibles à l'aide d'Opération refuge, les centres proposés devaient fournir un hébergement à court terme (d'urgence) pour les femmes maltraitées et leurs enfants et leur coût ne devait pas dépasser les coûts admissibles établis. Les centres d'hébergement transitoire pour les femmes violentées ne pouvaient pas être financés dans le cadre d'Opération refuge.

Pour être admissibles au financement, les organismes de parrainage d'Opération refuge devaient être des sociétés privées sans but lucratif, des conseils de bandes indiennes ou des particuliers représentant une organisation qui allait être constituée en société à une date ultérieure. Les organismes de parrainage dont les propositions étaient retenues après le premier examen pouvaient bénéficier de prêts pré-engagement sans intérêt. Ces prêts avaient pour but de permettre la préparation d'une demande définitive d'engagement de prêts susceptibles de remise dans le cadre d'Opération refuge et pouvaient servir à payer certains coûts comme : les frais d'administration de démarrage, les services d'experts-conseils, les options sur les terrains et les offres d'achat, les frais et honoraires et d'autres dépenses liées à la préparation de la demande définitive.

Ces prêts étaient financés à même l'article budgétaire d'Opération refuge. À l'engagement du prêt hypothécaire, les sommes avancées à titre de prêts pré-engagement étaient englobées dans les coûts définitifs de l'ensemble visés par ce prêt hypothécaire. Si la demande définitive était rejetée, les sommes avancées étaient susceptibles de remise et leur radiation était imputée à l'article budgétaire d'Opération refuge.

Opération refuge fournissait les fonds pour les immobilisations sous forme de prêts sans intérêt, susceptibles d'une remise complète, à des organismes communautaires sans but lucratif pour la création de centres d'hébergement à court terme destinés aux femmes maltraitées. Les prêts hypothécaires étaient consentis par la SCHL et faisaient l'objet d'une remise au taux d'un quinzième du montant du prêt par année sur 15 ans, à la condition que l'organisme de parrainage continue d'exploiter l'immeuble comme un refuge aux termes de l'acte hypothécaire.

La SCHL a établi des directives concernant les ensembles et tailles de chambres admissibles. Les organismes de parrainage pouvaient utiliser les fonds d'immobilisation pour construire de nouveaux bâtiments ou pour acheter et rénover des bâtiments existants. Opération refuge pouvait financer un refuge entièrement neuf, l'expansion d'un centre existant ou, dans des cas exceptionnels, le « sauvetage » de centres existants qui éprouvaient des difficultés financières ou avaient besoin d'argent pour des réparations ou des rénovations. Le programme ne finançait le « sauvetage » que si des problèmes économiques allaient autrement entraîner la fermeture du centre.

Aux fins d'Opération refuge, un « lit » est une chambre de foyer, définie comme suit dans le Manuel des directives et méthodes de la SCHL : « Le type de facilité de logement avec les aménagements connexes dont une femme (avec ou sans enfant) a besoin comme place d'hébergement à court terme. Une chambre de foyer peut vouloir dire une chambre à coucher avec aménagements connexes dans une maison ou un autre bâtiment, ou un logement autonome. Le nombre de places ou de personnes pouvant occuper une chambre de foyer n'est pas limité (par ex. une chambre de foyer avec quatre lits peut héberger une femme et ses trois enfants). » (Manuel des directives et méthodes de la SCHL, section 1.5)

Selon les directives de la SCHL, le coût d'immobilisation maximal d'une chambre de foyer était de 45 000 \$ et la taille maximale de la chambre, de 32,5 mètres carrés. Les coûts admissibles aux termes du programme comprennent le coût du mobilier durable (appareils, meubles et équipement de chambre à coucher et de cuisine), mais excluent les articles de maison comme les draps de lit, les nappes, la vaisselle et la coutellerie.



Les directives du programme reconnaissent également la situation particulière des femmes utilisant l'hébergement fourni dans le cadre d'Opération refuge, notamment la perte de leurs biens personnels, l'absence de sentiment de sécurité et la nécessité d'un milieu protégé. On s'attendait à ce que les refuges comprennent les composantes suivantes : un accès contrôlé et une zone protégée, une zone de séjour commune permettant l'interaction entre les adultes, une aire de jeu intérieure pour les enfants, des secteurs pour la préparation et la consommation des repas, une aire de loisirs sûre à l'extérieur, des installations pour la lessive et l'entreposage ainsi que des chambres à coucher et des salles de toilette tenant compte du besoin d'intimité, comportant des installations pour langer, des étagères pour les vêtements, etc.

Opération refuge n'offrait aucune aide à l'exploitation des centres. Les organismes de parrainage devaient obtenir l'assurance des autorités compétentes, provinciales, territoriales ou autres, qu'ils bénéficieraient d'aide pour payer les frais d'exploitation avant que la SCHL n'engage des fonds.

#### **D. Phase 2 : Le programme L'étape suivante de la SCHL**

En février 1991, le gouvernement fédéral a annoncé le financement d'une seconde phase de quatre ans d'initiatives de lutte contre la violence familiale. Dans le cadre de la nouvelle initiative fédérale de 136 millions de dollars pour 1991-1994, la SCHL a reçu des crédits de 20,6 millions de dollars, qui comprennent quatre millions de dollars pour de nouveaux refuges d'urgence semblables à ceux d'Opération refuge et 16,6 millions de dollars pour un nouveau programme appelé L'étape suivante, en vue de l'aménagement de centres d'hébergement transitoire.

La composante d'hébergement transitoire de L'étape suivante (1991-1994) a pour but de fournir des logements sûrs et autonomes provisoires aux femmes qui quittent les centres d'hébergement d'urgence, afin de leur donner le temps de s'adapter. La SCHL accorde des prêts susceptibles de remise à des organismes sans but lucratif pour payer les coûts d'immobilisation de l'achat, de la construction ou de la rénovation d'immeubles. Tandis que la SCHL finance les coûts d'immobilisation au moyen de prêts hypothécaires susceptibles de remise totale, les coûts d'exploitation de l'hébergement transitoire doivent être couverts par le loyer modeste versé par les occupantes. Les lits en centre d'hébergement d'urgence aménagés dans le cadre de L'étape suivante devront recevoir des indemnités quotidiennes d'exploitation soit des gouvernements provinciaux ou territoriaux, soit du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. En général, le programme d'hébergement transitoire vise les centres urbains déjà dotés de services relatifs à la violence familiale qui sont accessibles aux résidentes.

#### **E. Les motifs de l'évaluation**

Le décret ordonnant à la SCHL de jouer le rôle prépondérant dans l'application d'Opération refuge précisait que la SCHL serait chargée de recueillir et d'analyser les données et d'évaluer les résultats, de concert avec le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Le but primaire de l'évaluation était de déterminer la mesure dans laquelle l'initiative avait été appliquée conformément à l'intention de départ et si les objectifs du programme avaient été réalisés. En outre, puisqu'Opération refuge était un programme expérimental ou de démonstration de quatre ans, les résultats de l'évaluation peuvent alimenter les discussions sur les initiatives fédérales futures dans ce domaine.

L'évaluation par la SCHL de la composante Opération refuge de l'ensemble de l'ILVF a été réalisée de concert avec Santé et Bien-être social Canada et les résultats ont été utilisés par ce ministère aux fins de l'évaluation globale de l'ILVF. Un rapport provisoire a été déposé au mois de mars 1992. (*Rapport provisoire : Opération refuge/L'étape suivante*, Division de l'évaluation de programme, SCHL, mars 1992).

## **F. La portée de l'évaluation**

L'évaluation d'Opération refuge a porté sur les 78 projets financés entre 1988 et 1992 dans le cadre de cette initiative spéciale. Les principales questions sur lesquelles ont porté l'évaluation avaient trait au rôle de la SCHL dans la prestation des services d'hébergement et aux clients servis. L'évaluation ne s'arrêtait pas à l'efficacité ou à la suffisance des services humains assurés dans les refuges financés, car ces services relèvent des organismes provinciaux et territoriaux. Toutefois, on a documenté les services fournis aux femmes dans les refuges, ainsi que l'utilité des refuges pour la clientèle servie. L'évaluation a examiné la mesure dans laquelle Opération refuge aurait pu avoir contribué à l'atteinte de l'ensemble des objectifs de l'Initiative de lutte contre la violence familiale.

Bien que l'évaluation ait porté sur les centres d'hébergement financés dans le cadre d'Opération refuge, on s'est également intéressé à ce qu'on peut apprendre des refuges qui assurent déjà des services semblables depuis longtemps. À des fins de comparaison, on a inclus dans certaines des composantes des activités d'évaluation vingt centres d'hébergement financés dans le cadre du programme de logement spécial sans but lucratif (article 95). Cet échantillon de vingt refuges spéciaux a servi de groupe témoin afin d'analyser le profil de la clientèle, les coûts du programme et les questions liées à l'efficacité du programme par rapport à son coût.

En plus de mettre l'accent sur le programme Opération refuge, ce rapport fournit une mise à jour, jusqu'au 31 décembre 1993, sur les activités dans le cadre du programme l'Étape suivante (1991-1995).

## **G. Les sources de données**

Au cours de cette évaluation, on a entrepris diverses activités de cueillette et de compilation de données.

### **1. Le Système d'information sur la clientèle de la SCHL**

Le Système d'information sur la clientèle (SIC) de la SCHL est un projet de cueillette de données étalé sur un an par lequel on a recueilli des informations des clientes utilisant les refuges. Ce système a été mis en oeuvre dans les 78 centres d'hébergement d'Opération refuge ainsi que dans les vingt refuges pour femmes violentées financés dans le cadre du programme de logement spécial sans but lucratif qui constituaient le groupe témoin. Les refuges témoins ont été choisis de manière à correspondre le plus possible globalement aux centres d'Opération refuge au niveau des caractéristiques suivantes : répartition régionale (représentative de la répartition des centres d'Opération refuge dans tout le Canada), taille du centre, milieu (rural ou urbain) et clientèle (clientes principalement autochtones ou autres).

Ce système avait pour but de dresser un profil de toutes les clientes utilisant les refuges, y compris des données sur leurs antécédents, leurs besoins, les services utilisés, le degré de satisfaction, les problèmes de logement et les lacunes dans les services. Le système consistait à préparer un Sommaire mensuel des résidentes qui recueillait des informations de toutes les clientes, à leur arrivée au refuge ou à leur départ, au sujet d'un ensemble de caractéristiques clés, et ce pour chaque mois pendant une période d'un an (de décembre 1992 au 30 novembre 1993 dans les refuges francophones et bilingues, et d'octobre 1992 au 30 septembre 1993 dans les refuges anglophones).

Au total, 77 des 78 centres d'hébergement d'Opération refuge et 20 refuges financés dans le cadre du programme de logement spécial sans but lucratif ont participé au SIC. Un refuge, qui n'était pas ouvert au cours de l'année d'observation, n'a pas du tout participé à cette activité de collecte de données. Les taux de réponse suivants, qui tiennent compte des dossiers complets reçus pour tous les mois possibles d'application du SIC, ont été obtenus : 92 % des refuges d'Opération refuge et 79 % des refuges du programme de logement spécial. Un refuge a demandé que sa répugnance à participer à cette étude soit notée dans le présent rapport.

Une deuxième composante du SIC consistait en une interview de départ d'un échantillon choisi au hasard de 30 % des clientes quittant un centre d'hébergement au cours de la période d'application du SIC. Ces entrevues permettaient de recueillir des renseignements sur l'utilisation des services par les clientes et sur le degré de satisfaction des clientes à l'égard du centre d'hébergement.

Une troisième composante du SIC recueillait des données au sujet de l'utilisation des refuges par des non résidents. On a demandé aux refuges participant au SIC de recueillir des informations sur toutes les personnes de l'extérieur entrant en communication avec eux (par téléphone ou visite au centre) pendant une période d'une semaine en septembre 1993. Cinquante-deux pour cent des refuges ont participé à cette composante du SIC et ont fourni des renseignements sur 1 500 appels et visites de femmes non hébergées enregistrés pendant cette période d'une semaine.

La quatrième composante consistait en discussions avec d'anciennes clientes ayant séjourné dans des centres d'hébergement d'Opération refuge, qui ont eu lieu de juin à septembre 1993 dans cinq régions du Canada (Atlantique, Québec, Ontario, Prairies et Colombie-Britannique). En tout, 19 anciennes clientes résidentes ont participé à ces discussions. Neuf anciennes clientes ont participé à des interviews individuelles tête à tête, neuf autres ont pris part à des séances de groupe et une autre a été interviewée par téléphone. Le personnel des centres d'hébergement a fait le nécessaire pour organiser ces discussions en invitant d'anciennes clientes, en prenant les rendez-vous d'interview, en réservant des locaux au centre d'hébergement pour ces entrevues et en mettant des employés à la disposition de l'équipe de chercheurs.

Ces discussions avaient pour but de compléter les renseignements obtenus par le Système d'information sur la clientèle (SIC) et d'obtenir des données de suivi d'anciennes clientes. Les sujets abordés comprenaient : les services fournis (par le centre d'hébergement ou la collectivité) pendant le séjour au refuge; les besoins de services de suivi après le départ du refuge; les besoins de logement et les autres besoins après le départ du refuge; la mesure dans laquelle le refuge avait aidé les clientes à faire face à une situation de violence; et des suggestions sur les moyens d'améliorer les services fournis par les refuges et les collectivités.

Toutes les composantes ci-dessus du SIC ont été financées par Santé et Bien-être social Canada, administrées par la SCHL en consultation avec Santé et Bien-être social Canada et exécutées par SPR Associates Inc.

## **2. L'étude sur les besoins spéciaux des femmes victimes de violence n'ayant pas accès à un refuge**

Cette étude a examiné les besoins des femmes victimes de violence familiale dont l'accès aux refuges ou aux services peut être compliqué par des circonstances spéciales, comme des problèmes de santé mentale, un handicap physique, des particularités culturelles dues à leurs origines ou à des barrières linguistiques et des problèmes d'alcoolisme ou d'abus d'intoxicants. Cette étude a examiné : les problèmes que des femmes ayant des besoins spéciaux peuvent rencontrer dans leur recherche d'un refuge et les solutions de rechange auxquelles elles ont recours quand elles ne peuvent bénéficier d'un refuge; les difficultés qu'éprouvent les refuges à assurer des services aux clientes ayant des besoins spéciaux, ainsi que les stratégies (par ex. les ententes entre organismes, les protocoles d'aiguillage, etc.) qu'ils ont élaborées; et les stratégies entre organismes et les pratiques coopératives conçues pour mieux servir les femmes ayant des besoins spéciaux.

Cette étude a été menée par entrevues personnelles et téléphoniques avec des employés de refuges et d'organismes de six collectivités du Canada afin de comprendre ces problèmes dans une perspective communautaire. De plus, des consultations ont eu lieu au niveau des organismes provinciaux, territoriaux et nationaux afin de dégager une politique d'ensemble à ce sujet. Cette étude a été réalisée par SPR Associates Inc.

### **3. L'étude des besoins communautaires et des incidences sur les collectivités**

Treize études de cas dans les diverses régions du Canada ont été effectuées afin de recueillir des informations qualitatives pour compléter et aider à expliquer les renseignements quantitatifs recueillis dans le cadre des diverses activités de rassemblement des données. Dans le cadre de ces études de cas, on s'est penché sur trois principaux domaines : les besoins communautaires liés à la prestation de services et à l'exploitation de refuges pour les femmes victimes de violence familiale et leurs enfants; les répercussions sur la collectivité, notamment les effets de l'implantation d'un refuge dans une collectivité; et la préparation d'une description de modèles de services adoptés pour lutter contre la violence familiale.

On a fait des études de cas dans des refuges et des collectivités de toutes les régions du Canada. Il y a eu deux études de cas en Colombie-Britannique, quatre dans les Prairies, trois en Ontario, deux au Québec et deux dans les provinces de l'Atlantique. Les centres d'hébergement ont été choisis en fonction de diverses caractéristiques comprenant : la clientèle autochtone ou autre; l'implantation dans les réserves ou à l'extérieur des réserves; et l'emplacement en milieu urbain, en milieu rural ou en région éloignée. L'étude des besoins communautaires et des incidences sur les collectivités a été effectuée par SPR Associates Inc.

### **4. Le sondage auprès des employés de la SCHL chargés de l'application du programme**

On a fait un sondage par la poste auprès des employés dans les succursales de la SCHL ayant la responsabilité de mettre en oeuvre le programme Opération refuge afin de connaître leurs avis sur la sélection des projets, l'application du programme, le financement, la coordination avec les autres organismes, les informations sur les centres d'hébergement et leur expérience jusqu'à ce jour de l'application du programme l'Étape suivante. Grâce au courrier électronique et au suivi par téléphone, on a obtenu un taux de réponse de 87 %.

### **5. Les sondages auprès des ministères provinciaux et territoriaux des services sociaux et auprès du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC)**

Deux sondages par la poste ont été entrepris afin de solliciter les commentaires des représentants des services sociaux provinciaux et territoriaux et des représentants du MAINC dans les bureaux régionaux participant au financement de l'exploitation de centres d'hébergement pour femmes violentées dirigés par des groupes de parrainage sans but lucratif dans le cadre du programme Opération refuge. Les questions abordées dans ce sondage portaient sur la conception du programme, la sélection des projets, l'application du programme, les informations sur les refuges et les problèmes d'ordre général. Grâce au suivi par courrier et par téléphone, on a obtenu un taux de réponse de 82 % des représentants des services sociaux provinciaux et territoriaux et de 88 % des représentants du MAINC.

### **6. Sondage auprès des groupes de parrainage sans but lucratif**

Les présidents des conseils d'administration des 78 centres d'hébergement d'Opération refuge ont reçu un questionnaire par la poste demandant des renseignements sur les sujets suivants : le financement, l'expérience avec la SCHL, l'exploitation du refuge et les besoins des clientes en matière de logement. Grâce au suivi par courrier et par téléphone, ce sondage a obtenu un taux de réponse de 67 %.

### **7. L'étude sur l'état des lieux**

Dans le but d'évaluer l'état matériel des refuges, on a fait par étude de cas une évaluation d'un échantillon de vingt centres d'hébergement d'Opération refuge dans tout le Canada. Ces refuges ont été choisis en tenant compte de la représentativité régionale (proportionnelle à la répartition des centres d'Opération refuge dans tout le Canada), de la taille des refuges, de leur proximité (afin de minimiser les coûts de déplacement), de leur nature (nouvelles constructions par opposition aux achats et rénovations,

la proportion de centres appartenant à cette seconde catégorie étant plus élevée), des groupes de clientes (refuges desservant une clientèle principalement autochtone, refuges accessibles aux personnes en fauteuil roulant) et de l'emplacement (milieu rural, urbain, dans les réserves).

Les données sur l'état des refuges (y compris les coûts estimatifs pour les réparations et les remplacements nécessaires et les renseignements sur l'accessibilité des refuges devant desservir des clientes handicapées) ont été recueillies. L'étude sur l'état des lieux a été menée à bien par des employés de la SCHL ayant des compétences dans le domaine des inspections ou en architecture.

#### **8. Les données sur les caractéristiques des centres d'Opération refuge et sur les frais d'administration**

Cette évaluation a pris en compte les données existantes sur les caractéristiques des refuges ainsi que les informations relatives aux frais d'administration enregistrés dans la base de données du Système d'application des programmes (SAP) de la SCHL.

#### **9. Les sources de données externes**

Cette évaluation s'est appuyée sur deux activités de cueillette de données entreprises par Statistique Canada dans le cadre de l'ILVF : l'Enquête sur la violence envers les femmes (CCSJ, Statistique Canada, 1993) et l'Enquête sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées (CCIS, Statistique Canada, 1993). La SCHL a participé à l'étape de conception de ces enquêtes et a eu accès aux résultats en vertu d'une entente de partage des données avec Statistique Canada.

L'Enquête sur la violence envers les femmes menée par Statistique Canada pour le compte de Santé et Bien-être social Canada portait sur la violence exercée par les hommes contre les femmes. (Statistique Canada, Le quotidien, 18 novembre 1993). Cette enquête a recueilli des renseignements sur les taux d'incidence au Canada des voies de fait, des agressions contre les épouses et des agressions sexuelles contre les femmes par des étrangers, des connaissances et des conjoints de sexe masculin ainsi que sur les perceptions qu'ont les femmes de leur sécurité personnelle. Cette enquête a été effectuée entre février et juin 1993 au moyen d'entretiens téléphoniques en profondeur avec environ 12 300 femmes de 18 ans et plus prises au hasard.

L'Enquête de 1992-1993 sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées fournit des renseignements sur les coûts d'exploitation des refuges, les employés, le financement, les données annuelles agrégées d'utilisation, l'éventail des services offerts et le profil des clientes ayant utilisé les services des refuges pendant une journée donnée, soit le 31 mars 1993. Cette enquête a porté sur 371 maisons d'hébergement dans tout le Canada dont 332 ont fourni des réponses (Statistique Canada, 1993).

#### **H. Les consultations**

La SCHL a tenu des consultations auprès de divers groupes à l'étape de conception de cette évaluation. Dans le but d'obtenir des commentaires sur l'approche proposée et les questions à soulever dans le cadre de l'évaluation d'Opération refuge, le rapport de l'étude préparatoire d'évaluation d'Opération refuge énonçant l'approche envisagée a été posté, en juin 1992, aux organismes d'habitation et ministères des services sociaux provinciaux et territoriaux, aux associations provinciales et territoriales de maisons d'hébergement, aux ministères fédéraux participant à l'Initiative de lutte contre la violence familiale et au personnel des bureaux national et régionaux de la SCHL. Tous les commentaires reçus ont été étudiés en vue de leur intégration dans la version définitive du plan.

En juillet 1992, les documents de consultation sur le Système d'information sur la clientèle de la SCHL ont été envoyés à ceux qui avaient été joints lors de la première ronde de consultations ainsi qu'aux organismes de femmes autochtones. Tous les commentaires au sujet des démarches et procédures du Système d'information sur la clientèle ont été pris en compte pendant l'élaboration du système.

## **I. La structure du rapport**

En répondant aux questions d'évaluation dégagées dans le rapport de l'étude préparatoire d'évaluation de juillet 1992, on a abordé plusieurs catégories de problèmes.

1. Le chapitre II donne une vue d'ensemble du problème de la violence à l'égard de l'épouse au Canada et un profil des centres d'hébergement d'Opération refuge.
2. Le chapitre III fait une évaluation des justifications du programme Opération refuge, y compris des questions concernant la demande d'hébergement d'urgence pour femmes maltraitées et l'appui donné à ces initiatives par le gouvernement fédéral. On y examine également les questions de coordination et de coopération interministérielles relatives à l'application du programme Opération refuge à titre d'initiative interministérielle fédérale.
3. Le chapitre IV comprend un examen des caractéristiques des clientes aidées par Opération refuge et évalue la mesure dans laquelle le programme est parvenu à son but de servir les femmes qui n'avaient pas antérieurement accès à un refuge.
4. Le chapitre V évalue la mesure dans laquelle les objectifs du programme ont été atteints et les fonds d'Opération refuge utilisés pour accroître le nombre de lits en centre d'hébergement à court terme pour les femmes violentées et leurs enfants dans tout le Canada. On y examine aussi la qualité des refuges financés par le programme et la mesure dans laquelle ils répondent aux besoins et on évalue la pertinence des mécanismes de financement utilisés pour fournir l'hébergement dans le cadre d'Opération refuge.
5. Le chapitre V porte sur l'impact des centres d'hébergement financés dans le cadre d'Opération refuge, c'est-à-dire la mesure dans laquelle ils répondent aux besoins et à la demande de services d'hébergement et aux besoins des groupes spéciaux, leur incidence sur les clients et leur effet sur la demande d'installations d'hébergement transitoire.
6. Le chapitre VII traite des questions liées à la conception et à l'application du programme Opération refuge, y compris l'examen de caractéristiques particulières de conception et d'application, comme la sélection des projets, la gestion des centres et l'efficacité des mécanismes de financement utilisés par Opération refuge.
7. Le chapitre VIII présente un rapport d'avancement des activités du programme l'Étape suivante au 31 décembre 1993.
8. Le chapitre IX résume les principales leçons dégagées.
9. Le chapitre X présente un sommaire des constatations de l'évaluation.

## II LA VIOLENCE FAITE AUX FEMMES ET LES CENTRES D'HÉBERGEMENT AU CANADA

Pour situer les discussions portant sur les questions d'évaluation traitées dans les chapitres suivants, le présent chapitre présente un aperçu du problème de la violence faite aux femmes et des services d'hébergement offerts au Canada, suivi d'un profil des refuges financés dans le cadre du programme Opération refuge. Cette vue d'ensemble se fonde sur les faits saillants de l'Enquête sur la violence envers les femmes (EVEF) menée en 1993 par Statistique Canada, de l'Enquête de 1992-1993 sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées (EMHFV), également de Statistique Canada, et sur le Système d'application des programmes (SAP) de la SCHL.

### Les définitions de la violence familiale, de la violence faite aux femmes et des actes de violence contre l'épouse

Dans le cadre de son Initiative de lutte contre la violence familiale, le gouvernement fédéral a adopté des définitions générales du concept de la violence familiale. Dans son rapport d'évaluation de 1994, Santé Canada a défini comme suit la « violence familiale » :

« La violence familiale est un concept large qui comprend la violence faite aux enfants, aux jeunes et aux aînés, à l'intérieur et à l'extérieur de la famille, et la violence faite aux femmes par leurs partenaires masculins. Outre l'agression physique, la violence familiale peut prendre diverses formes : intimidation, violence morale ou psychologique, exploitation sexuelle, négligence, carence affective ou exploitation financière. Le terme « famille » désigne un groupe de personnes unies par des liens d'affection, de parenté, de dépendance ou de confiance.

(Santé Canada, *Rapport d'évaluation des activités de prévention de la violence familiale mises en oeuvre par Santé Canada*, avril 1994, p. 3.)

Cette définition englobe les mauvais traitements infligés par des membres de la famille étendue (comme la violence faite aux femmes par les parents, les frères ou soeurs, les enfants ou d'autres membres de la cellule familiale) et les mauvais traitements infligés par les aidants dans le cas des aînés ou des personnes handicapées.

Dans le contexte de l'Initiative de lutte contre la violence familiale, la clientèle visée du programme Opération refuge était les femmes qui ont subi ou qui subissent des mauvais traitements aux mains de leur conjoint ou partenaire, ainsi que leurs enfants. Les mauvais traitements comprennent non seulement les agressions physiques et sexuelles et les menaces, mais aussi la violence psychologique ou morale, l'exploitation financière et d'autres formes de violence infligées aux femmes par leur conjoint ou partenaire. Les refuges n'étaient pas destinés aux hommes violentés par leurs conjointes ou partenaires. Toutefois, les enfants de femmes victimes de violence peuvent aussi faire l'objet de mauvais traitements au sein de leur famille, de sorte que les refuges tentent de répondre aux besoins des enfants qu'ils accueillent.

On utilise parfois l'expression « violence faite aux femmes » pour désigner ces formes de violence.

Cette expression a une portée plus large que « actes de violence contre l'épouse » qu'utilise Statistique Canada dans son Enquête sur la violence envers les femmes pour renvoyer à la définition, donnée dans le Code criminel, de l'agression physique et sexuelle des femmes par un conjoint ou partenaire de sexe masculin.

Dans le présent rapport, les termes « mauvais traitements infligés aux femmes », « violence à l'égard de l'épouse », « violence conjugale » et « violence faite aux femmes » sont utilisés indifféremment pour parler de toutes les formes d'agression physique et sexuelle et des autres mauvais traitements infligés aux femmes dans leur milieu de vie et comprennent, sans toutefois s'y limiter, les agressions

contre les femmes par leur conjoint ou partenaire de sexe masculin. Ces expressions excluent les agressions contre les femmes à l'extérieur de leur cadre de vie, comme le viol ou les agressions physiques ou sexuelles par des personnes avec lesquelles elles n'ont pas de liens affectifs, de parenté, de dépendance ou de confiance. L'expression « violence familiale » est utilisée dans ce rapport lorsqu'on veut parler du concept plus large défini par Santé Canada dans le cadre de l'Initiative de lutte contre la violence familiale.

La section suivante met en lumière les mesures statistiques de l'ampleur des agressions contre les épouses au Canada, mises au point par Statistique Canada pour son Enquête sur la violence envers les femmes (EVEF) de 1993. Cette enquête englobait toutes les formes de violence faite aux femmes par des hommes, y compris la violence à l'intérieur et à l'extérieur des familles. L'EVEF définissait les actes de violence contre l'épouse comme l'agression physique ou sexuelle et ne cherchait pas à mesurer la violence morale et psychologique ou les autres formes de mauvais traitements infligés aux femmes par leurs conjoints ou partenaires. En plus, l'Enquête ne se penchait que sur la violence faite aux femmes par les hommes et ne tentait pas de mesurer la violence entre personnes du même sexe ou la violence des femmes envers les hommes. Par conséquent, les données statistiques disponibles donnent un aperçu conservateur de l'ampleur des mauvais traitements infligés aux femmes au Canada. Toutefois, l'EVEF produit les premières estimations nationales fiables de l'étendue du problème de la violence faite aux femmes au Canada.

#### **A. Le problème de la violence à l'égard de l'épouse**

En 1993, Statistique Canada a procédé à la première Enquête sur la violence envers les femmes (EVEF) à l'échelle du pays qui a démontré que 2,6 millions de Canadiennes (25 % des femmes adultes et 29 % des femmes mariées ou ayant été mariées) ont été agressées par leur mari ou conjoint depuis l'âge de 16 ans. L'EVEF a aussi montré que 312 000 femmes avaient subi une agression du conjoint dans les douze mois précédents. Ces données constituent les premières estimations fiables de l'ampleur du problème de la violence à l'égard de l'épouse au Canada. Il convient de faire remarquer que l'EVEF définissait le terme « acte de violence » comme toute agression physique ou sexuelle correspondant aux définitions juridiques de ces délits en vertu du Code criminel du Canada, à laquelle un agent de police pourrait donner suite. Par conséquent, ces chiffres ne comprennent pas la violence verbale, morale ou psychologique ni l'exploitation financière ou autres mauvais traitements.

Les résultats de l'EVEF confirment la gravité des conséquences de la violence faite aux femmes. De nombreuses femmes subissent des agressions répétées de leur conjoint. Près de 40 % des femmes maltraitées dans leur mariage actuel font état de plus d'un incident violent et 10 % signalent plus de dix incidents violents. Des armes ont été utilisées par 44 % des conjoints violents. Un tiers des femmes agressées par leur conjoint craignent pour leur vie. Près de la moitié (45 %) des femmes battues par leur conjoint ont subi des blessures et la probabilité qu'elles subissent des blessures est deux fois plus élevée que celle des femmes agressées par des personnes autres que leur conjoint.

L'EVEF a révélé que seulement le quart des actes de violence commis par un conjoint sont signalés à la police et que seulement 16 % des conjoints violents avaient à un moment quelconque assisté à des séances de consultation. Vingt-quatre pour cent des femmes maltraitées par leur conjoint ont recours à un service d'aide sociale et moins de 10 % ont communiqué avec un centre d'hébergement. Près du quart (22 %) des femmes violentées disent n'avoir jamais divulgué la situation à quiconque, ce qui confirme qu'une grande partie de la violence familiale demeure cachée et non signalée. Les effets de la violence à l'égard de l'épouse sont multiples. Il y a non seulement les effets psychologiques négatifs sur les femmes concernées (anxiété accrue, dépression, perte de l'estime de soi), mais aussi les impacts considérables à long terme sur les enfants qui sont témoins de la violence dans leur foyer. L'Enquête vient appuyer la théorie selon laquelle il existe un cycle de violence intergénérationnelle. Les femmes dont le beau-père est violent courent un risque trois fois plus élevé d'être agressées par leur conjoint que les femmes dont le beau-père n'est pas violent. Compte tenu de cette forte corrélation, Statistique



Canada s'inquiète du fait que 39 % des femmes dont le conjoint est violent disent que leurs enfants sont témoins de la violence dont elles sont victimes. (*Le Quotidien* de Statistique Canada, n° de publication 11-001F, novembre 1993.)

Les données de l'EVEF confirment également que la violence conjugale survient à tous les niveaux socio-démographiques, de revenu et d'éducation. Bien que des taux légèrement plus élevés aient été rapportés par les femmes plus jeunes et les femmes à revenus plus faibles, on doit interpréter ces résultats avec une certaine prudence. Le changement des attitudes à l'égard de la violence et une plus grande sensibilisation à ce phénomène peuvent avoir une incidence plus marquée sur les jeunes et mener à un taux de divulgation plus élevé que chez les femmes plus âgées. On n'a observé aucune différence dans les taux de violence signalée selon les niveaux d'éducation. Les taux de violence à l'égard de l'épouse varient quelque peu selon les régions du pays, les plus faibles étant à Terre-Neuve (14 %) et les plus élevés en Colombie-Britannique (32 %).

Comme l'Enquête sur la violence envers les femmes de 1993 était la première du genre au Canada, on ne peut dégager de tendances dans le temps en ce qui a trait à l'incidence de la violence faite aux femmes. Toutefois, ces données nous permettent d'établir, pour la première fois, des statistiques de référence fiables sur l'ampleur du problème.

#### B. Les services d'hébergement pour femmes violentées au Canada

Par suite de la prise de conscience du problème de la violence faite aux femmes, le nombre de refuges ou de centres d'hébergement destinés aux femmes maltraitées et à leurs enfants a augmenté sensiblement depuis le début des années 1980. En 1993, Statistique Canada faisait état de 371 installations résidentielles pour femmes violentées au Canada. Près des deux tiers de ces établissements (plus de 250 centres d'hébergement) ont ouvert leurs portes depuis 1980 et seulement 18 étaient déjà en exploitation avant 1975 (Tableau 2.1).

**TABLEAU 2.1**  
**NOMBRE DE REFUGES SELON L'ANNÉE D'ENTRÉE EN EXPLOITATION**

ANNÉE	N <sup>bre</sup>	%	NOMBRE CUMULATIF
Avant 1975	18	4,9	18
1975 - 1979	57	15,4	75
1980 - 1989	205	55,3	280
1990 - 1993	52	14,0	332
N'ont pas répondu*	39	10,5	371

**SOURCE:** Statistique Canada, Enquête de 1992-1993 sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées (EMHFV).

**NOTE:** \* Comprend les centres d'hébergement d'Opération refuge qui n'ont pas répondu à l'Enquête sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées.

Près de 80 % (288) de ces 371 installations sont des refuges ou des centres d'hébergement provisoire. De plus, 22 maisons ou centres d'hébergement transitoire ont répondu à l'Enquête de 1992-1993 sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées (EMHFV). Les autres installations comprenaient les réseaux de familles d'accueil (13), les satellites (4), les refuges d'urgence généraux (15) et les centres

de ressources familiales (11). (Tableau 2.2). (Les définitions des divers genres d'installations sont données à l'annexe A).

Entre 1988 et mars 1992, 78 refuges ont reçu des fonds du programme Opération refuge. Quatre de ces centres d'hébergement avaient déjà reçu des fonds d'immobilisations dans le cadre du programme de logement spécial sans but lucratif de la SCHL et les fonds d'Opération refuge ont servi à agrandir les installations. De plus, le programme a accordé des fonds à d'autres établissements préexistants qui auraient pu autrement être obligés de fermer leurs portes en raison de difficultés financières. (Ces cas sont étudiés plus en détail dans ce chapitre). Au cours des trois ans et demi d'application du programme Opération refuge, 78 centres d'hébergement contenant 458 lits ont été financés par le programme. Quatre des refuges financés à la fin de 1991 et en 1992 n'ont pas été inclus dans les données de l'EMHFV de 1992-1993 de Statistique Canada parce qu'ils n'étaient pas en exploitation depuis au moins douze mois au moment de l'Enquête en mars 1993. Sept autres refuges ont refusé de participer à l'EMHFV.

**TABLEAU 2.2**  
**GENRES D'INSTALLATIONS\***

GENRE	NOMBRE	%
Centres d'hébergement/refuge	288	77,6
Centres d'hébergement transitoire	22	5,9
Centres de ressources familiales	11	3,0
Réseaux de familles d'accueil	13	3,5
Satellites	4	1,0
Refuges d'urgence	15	4,1
Inconnu**	18	4,9
Total	371	100,0

**SOURCE:** Statistique Canada, Enquête de 1992-1993 sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées.

**NOTE:** \* Les genres d'installations sont définis à l'annexe A.  
\*\* Non répondants et genre d'installations inconnu.

Selon les données de l'EMHFV de 1992-1993 menée par Statistique Canada, 117 des 371 refuges recensés avaient reçu des fonds du programme de logement spécial sans but lucratif entre 1977 et 1987. Comme l'indique le tableau 2.3, la moitié de tous les refuges ont reçu une aide fédérale pour le financement d'immobilisations, 20 % dans le cadre d'Opération refuge et 30 % dans le cadre des programmes antérieurs.

**TABLEAU 2.3**  
**PROPORTION DES REFUGES AYANT REÇU UNE AIDE FÉDÉRALE**  
**POUR LE FINANCEMENT DES IMMOBILISATIONS**

GENRE DE FINANCEMENT FÉDÉRAL	N <sup>bre</sup>	%
Opération refuge (1988-1992)		
Inclus dans l'EMHFV	67	
Non inclus dans l'EMHFV	11	
Tous	78*	20.4
Logement spécial sans but lucratif	117	30.6
Aucun financement fédéral des immobilisations	187	49.0
Total	382	100.0
<b>SOURCES:</b> Statistique Canada, Enquête de 1992-1993 sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées (EMHFV) et données du programme de la SCHL.		
<b>NOTE:</b> * Comprend quatre refuges ayant aussi reçu une aide pour le financement des immobilisations dans le cadre du programme de logement spécial sans but lucratif en vertu de la LNH.		

Ces données montrent que pendant les quatre ans du programme Opération refuge, la production de centres d'hébergement s'est accélérée par rapport à la situation sous les programmes antérieurs. Plus de vingt nouveaux refuges par an ont été financés dans le cadre d'Opération refuge (1988-1992) comparativement à environ dix par an en vertu des programmes antérieurs (1977-1987). Les fonds d'exploitation des refuges sont fournis par les services sociaux provinciaux ou territoriaux ou par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien dans le cas de refuges situés dans des collectivités autochtones.

**C. Le profil des centres d'hébergement d'Opération refuge**

**1. Le nombre et la répartition des centres d'hébergement d'Opération refuge**

En tout, 78 refuges comptant 458 lits ont reçu des fonds du programme Opération refuge. L'allocation initiale des lits d'Opération refuge par province et territoire avait été établie par la SCHL à partir de données démographiques (nombre de couples mariés).

Le tableau 2.4 montre l'affectation initiale des lits, les engagements définitifs de lits et la répartition des fonds d'Opération refuge par province et territoire. L'Ontario a reçu le plus gros engagement de fonds, soit 5,98 millions de dollars ou 31,7 % des fonds engagés dans le cadre du programme Opération refuge. Le Québec a obtenu 4,5 millions de dollars en fonds d'immobilisations pour 114 lits et la Colombie-Britannique, 2,79 millions de dollars pour 81 lits. Les lits produits dans ces trois provinces représentent 68 % des lits financés dans le cadre d'Opération refuge.

**TABLEAU 2.4**  
**RÉPARTITION PROVINCIALE-TERRITORIALE**  
**DES CENTRES D'HÉBERGEMENT D'OPÉRATION REFUGE**

PROVINCE OU TERRITOIRE	RÉPARTITION INITIALE		RÉPARTITION FINALE		TOTAL DES FONDS ENGAGÉS (en milliers de \$)
	Lits	Refuges	Lits	Refuges	
Terre-Neuve	11	2	7		*295
Île-du-Prince-Édouard	6	1	1		43
Nouvelle-Écosse	17	3	13		*554
Nouveau-Brunswick	14	6	37		*934
Québec	123	21	114		4 500
Ontario	177	14	117		*5 984
Manitoba	20	3	14		*722
Saskatchewan	19	4	28		*860
Alberta	45	8	33		1 635
Colombie-Britannique	56	13	81		2 797
Territoires du Nord-Ouest	6	2	8		474
Yukon	6	1	5		100
<b>TOTAL</b>	<b>500</b>	<b>78</b>	<b>458</b>		<b>18 898</b>

**SOURCE :** SCHL, données administratives du programme, 1993.  
**NOTE :** \*Comprend les prêts pré-engagement pour les projets qui n'ont pas été réalisés.

Quarante-neuf des 78 refuges financés (62 %) sont situés dans des collectivités urbaines (définies comme des centres ayant une population de plus de 2 500 personnes). Onze des refuges (15 %) se trouvent dans des collectivités rurales (moins de 2 500 personnes autres que des membres des Premières nations) et 18 (23 %) sont implantés dans des collectivités des Premières nations.

Les refuges financés dans le cadre d'Opération refuge comptent six lits en moyenne. Quarante-neuf pour cent des refuges ont de 3 à 5 lits, 42 % en ont de 6 à 9 et 10 % en ont 10 ou plus (Tableau 2.5). Dans les cas où le financement fourni par Opération refuge visait l'ajout de lits dans des refuges existants, la taille du centre indiquée ici correspond au nombre total de lits après l'agrandissement.

**TABLEAU 2.5**  
**CENTRES D'HÉBERGEMENT D'OPÉRATION REFUGE SELON LA TAILLE**

TAILLE DU CENTRE*	CENTRES D'HÉBERGEMENT	
	N <sup>bre</sup>	%
3-5 lits	38	49
6-9 lits	33	42
10 lits ou plus	7	9
<b>TOTAL</b>	<b>78</b>	<b>100</b>

**SOURCE:** SCHL, Données administratives du programme, 1993.  
SCHL, Division de l'évaluation de programme, sondage auprès des organismes de parrainage sans but lucratif, 1992.

**NOTE:** \* Dans les cas où le financement d'Opération refuge visait l'ajout de lits dans des refuges existants, la taille indiquée correspond au nombre total de lits du refuge après son agrandissement.

## 2. Les activités du programme

Cinquante et un pour cent des lits financés dans le cadre du programme Opération refuge ont été produits par la construction d'immeubles neufs et 49 % par l'acquisition, la transformation ou la rénovation d'immeubles existants. On a accordé la priorité à la prestation de services dans les localités qui ne disposaient pas de refuges en 1988, en favorisant la formation de nouveaux groupes de parrainage et la création de nouveaux refuges où il n'y en avait pas (44 % des refuges) et en finançant des refuges créés par des groupes intéressés aux questions de violence familiale qui n'avaient jamais exploité de refuges auparavant (35 % des refuges). Pour répondre à la demande supplémentaire dans les collectivités déjà dotées de refuges, le programme a aussi versé des fonds en vue de l'agrandissement des locaux existants.

Un financement a aussi été offert à des refuges existants en difficulté financière ou ayant besoin de fonds pour effectuer les réparations ou les rénovations nécessaires, afin de « sauver » des lits qui auraient autrement été perdus en raison de problèmes d'ordre économique. L'admissibilité dépendait des circonstances particulières dans chaque cas qui avaient mené à des difficultés financières, par exemple, arriérés de versements hypothécaires ou de loyers, expiration du bail, détérioration des locaux, etc. La situation de chaque refuge était évaluée d'après ses propres mérites. Le tableau 2.6 montre le nombre de lits « sauvés » par le programme Opération refuge. Vingt et un pour cent des lits sont des lits « sauvés » et 79 %, des lits « nouveaux » (lits supplémentaires aménagés dans des nouveaux refuges ou ajoutés dans des refuges existants). Près des deux tiers des lits sauvés se trouvaient au Québec.

**TABLEAU 2.6  
LITS D'OPÉRATION REFUGE EN FONCTION  
DES LITS PRÉEXISTANTS ( < SAUVÉS > ) ET < NOUVEAUX >**

RÉGION	N <sup>bre</sup> DE LITS PRÉEXISTANTS	N <sup>bre</sup> DE NOUVEAUX LITS	N <sup>bre</sup> DE LITS D'OPÉRATION REFUGE
Atlantique	10	48	58
Québec	61	53	114
Prairies et Territoires du Nord-Ouest	3	80	83
Colombie-Britannique et Yukon	11	75	86
Ontario	20	97	117
<b>TOTAL</b>	<b>105</b>	<b>353</b>	<b>458</b>

**SOURCE:** SCHL, données administratives du programme et personnel des bureaux régionaux de la SCHL.

### 3. Le répertoire des services

Comme condition préalable au financement des immobilisations dans le cadre du programme Opération refuge, des garanties provinciales ou autres de financement étaient exigées pour assurer la prestation de services aux femmes maltraitées et à leurs enfants à l'intérieur même des centres d'hébergement. Certains refuges assurent aussi des services aux hommes violents dans un effort pour éliminer la menace de violence envers les femmes et leurs enfants. Les refuges aiguillent aussi les femmes vers les services existants dans la collectivité afin de compléter les services qu'ils offrent eux-mêmes. L'Enquête sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées, menée par Statistique Canada, donne de l'information sur les types de services disponibles dans les installations d'Opération refuge et d'autres centres d'hébergement (Tableau 2.7).

Les centres d'hébergement d'Opération refuge offrent une vaste gamme de services d'aide aux femmes maltraitées et à leurs enfants qu'ils hébergent. Dans 97 % des refuges, on offre des services de consultation à court terme. Les autres services fournis par la plupart des refuges comprennent les services d'information (98 %), l'éducation du public et la prévention (92 %), les services de suivi (89 %), l'accompagnement en cour (89 %), d'autres formes d'accompagnement (84 %) et la consultation personnelle pour les enfants (77 %). Ces services sont également offerts dans les refuges témoins du programme de logement spécial. Les services tels les services d'écoute téléphonique ATS, les services médicaux et les services de santé mentale sont disponibles en résidence dans certains centres d'Opération refuge, ce qui est conforme aux objectifs du programme visant la prestation des services aux femmes ayant des besoins spéciaux<sup>1</sup>. Les services adaptés aux différences culturelles des femmes autochtones sont également offerts dans un nombre de centres d'hébergement d'Opération refuge plus grand que celui des refuges témoins, ce qui est normal puisque 30 % des maisons d'Opération refuge sont situés dans des collectivités autochtones ou à proximité de ces collectivités.

La plupart des centres d'hébergement d'Opération refuge assurent aussi un éventail de services de consultation et de soutien aux femmes non résidentes qui s'adressent à eux pour obtenir de l'aide.

<sup>1</sup> Selon les directives du programme, les femmes ayant des besoins spéciaux comprennent : les femmes ayant des handicaps physiques, les immigrantes, les femmes autochtones et les femmes des régions rurales et éloignées.

Un faible pourcentage des centres d'Opération refuge offrent un traitement en résidence des hommes violents. Cependant, plusieurs refuges aiguillent ces hommes vers les services existants dans la collectivité. La prestation de services aux hommes dans les refuges indique les façons différentes d'aborder le traitement de la violence familiale dans les diverses collectivités et la souplesse dont les refuges font preuve pour répondre aux besoins des collectivités.

Ces données montrent que la plupart des centres d'hébergement d'Opération refuge et du groupe témoin fournissent des renseignements et l'éducation du public en matière de violence familiale. Les logements spéciaux du groupe témoin offrent, dans une proportion plus forte que celle des refuges d'Opération refuge, des programmes d'extension des services et de représentation ou d'action sociale.

Le tableau 2.7 montre que le pourcentage de centres d'Opération refuge qui offrent la consultation personnelle à long terme, la consultation familiale, des programmes de désintoxication, des services juridiques et des services adaptés aux différences culturelles des femmes autochtones à leurs résidentes et, dans certains cas, à leurs clients non résidents est plus élevé que celui de tous les refuges au Canada qui offrent de tels services. Par ailleurs, on remarque que les centres d'hébergement d'Opération refuge sont moins susceptibles que d'autres refuges d'offrir certains autres services comme l'éducation, l'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle et(ou) la formation professionnelle, la formation en compétences parentales et l'aiguillage pour l'hébergement. Ces différences découlent en partie des philosophies et manières différentes d'aborder le service dans le secteur des centres d'hébergement. Certains centres d'Opération refuge dans les collectivités rurales et autochtones ont adopté une approche familiale plus large des questions touchant la violence familiale, comparativement à d'autres refuges qui se concentrent de façon précise sur les services aux femmes.

Dans l'ensemble, ces données montrent la grande étendue des services directs offerts dans les refuges aux clients résidents et non résidents et l'ampleur des réseaux ou des liens entre les refuges et d'autres organismes communautaires auxquels les refuges peuvent renvoyer leurs clients pour qu'ils obtiennent les services nécessaires. En plus, les refuges jouent dans leur collectivité de nombreux rôles liés à l'éducation, à l'information et à l'action sociale et politique dans le but de lutter contre le problème de la violence familiale.

TABLEAU 2.7  
SERVICES OFFERTS PAR LES REFUGES

SERVICES	REFUGES D'OPÉRATION REFUGE			REFUGES TÉMOINS (LOG. SPÉC.)			TOUS LES REFUGES		
	SERVICES AUX RÉSIDENTS		SERVICES AUX	SERVICES AUX RÉSIDENTS		SERVICES AUX	SERVICES AUX RÉSIDENTS		SERVICES AUX
	REFUGES	AUTRE ORGANISME	NON-RÉSIDENTS	REFUGES	AUTRE ORGANISME	NON-RÉSIDENTS	REFUGES	AUTRE ORGANISME	NON-RÉSIDENTS
<b>A) POUR LES FEMMES</b>									
Consultation personnelle à court terme ou de crise	97	27	80	100	42	89	96	30	77
Consultation personnelle à long terme	50	69	37	32	79	42	42	70	40
Consultation de groupe	73	40	53	79	32	88	73	48	56
Consultation familiale	15	84	16	5	79	16	8	69	9
Écoute téléphonique d'urgence	78	19	58	84	32	68	79	24	84
Écoute téléphonique ATS	13	27	10	0	32	5	11	30	10
Services médicaux	3	89	5	0	95	11	6	67	6
Services de santé mentale	5	94	10	0	95	11	4	90	8
Programmes de désintoxication	10	94	35	11	95	11	8	89	9
Services de transport	77	34	29	84	28	42	77	31	31
Accompagnement en cour	89	32	45	95	21	68	89	30	52
Autre accompagnement	84	23	37	84	32	53	86	25	44
Services juridiques	23	89	16	5	100	18	18	89	15
Aide financière	18	69	15	5	100	16	17	85	11
Services éducatifs	15	87	15	26	79	16	24	83	18
Apprentissage de l'autonomie fonctionnelle/formation professionnelle	19	79	13	37	95	26	29	78	17
Compétences parentales	65	55	34	84	88	47	71	58	32
Suivi	89	26	48	89	37	53	82	25	49
Aiguillage pour l'hébergement	66	55	35	74	42	37	77	45	42
Services adaptés à la culture autochtone	60	39	34	37	53	26	44	54	27
Services adaptés aux différences culturelles pour les femmes de minorités ethnoculturelles et visibles	32	44	15	42	42	32	41	48	24
<b>B) POUR LES ENFANTS</b>									
Consultation personnelle	77	45	37	89	53	53	75	51	37
Consultation de groupe	45	50	21	63	47	26	54	50	25
Soins des enfants (garderie)	50	35	8	58	42	16	58	38	15
Protection de l'enfance/services à la famille	19	87	10	0	100	16	15	82	9
Cours/leçons privées	16	73	3	5	84	11	14	72	5
<b>C) POUR LES HOMMES VIOLENTS</b>									
Traitement	5	73	8	0	74	11		s.o.	
Autre	8	8	5	0	16	0		s.o.	
<b>D) SERVICES GÉNÉRAUX</b>									
Information	98	29	58	95	32	74		s.o.	
Éducation du public et prévention	92	27	55	95	32	74		s.o.	
Services communautaires/d'extension	58	35	37	74	37	58		s.o.	
Représentation/action politique ou sociale	60	37	28	79	28	53		s.o.	

Source : Statistique Canada, Enquête de 1992-1993 sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées.

Note : Pour les refuges d'Opération refuge, n = 63; pour les refuges témoins, n = 19. Pour tous les refuges, n = 332.



#### 4. La répartition provinciale des femmes maltraitées et des refuges

Le tableau 2.8 et l'histogramme 2.1 montrent la répartition proportionnelle des femmes canadiennes qui ont signalé avoir été agressées par leur conjoint ou partenaire (taux à vie) ainsi que des refuges, par province. Les provinces les plus peuplées, soit l'Ontario, le Québec et la Colombie-Britannique, accusent les plus fortes proportions de femmes agressées par leur conjoint et possèdent le plus grand nombre de refuges. L'Ontario, où résident 37 % des femmes canadiennes agressées par leur conjoint, avait 29 % des refuges en 1993, selon les données de Statistique Canada, et comptait 18 % des centres d'hébergement d'Opération refuge.

**TABLEAU 2.8**  
**RÉPARTITION DES AGRESSIONS CONTRE L'ÉPOUSE ET DES REFUGES PAR PROVINCE, 1993**

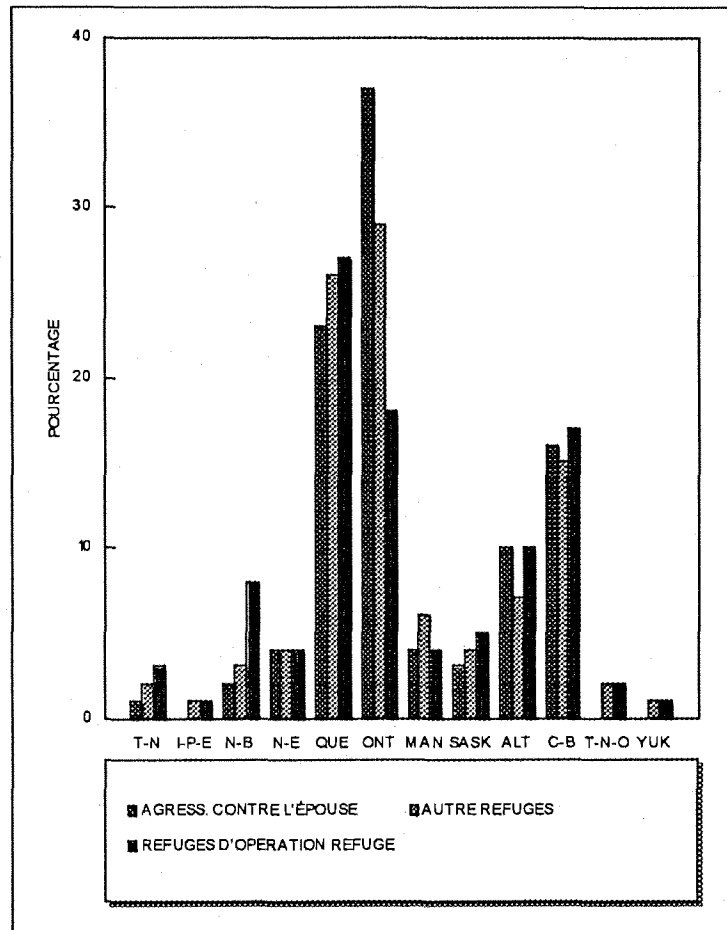
	TAUX À VIE D'AGRES S.	AGRESS. CONTRE L'ÉPOUSE <sup>1</sup> (À VIE)		CENTRES D'HÉBERG. EN 1993 <sup>2</sup>		CENTRES D'HÉBERG. D'OPÉR. REFUGE EN 1993 <sup>3</sup>	
	%	%	N <sup>bre</sup>	%	N <sup>bre</sup>	%	N <sup>bre</sup>
Total pour le Canada	29	100	2 652 000	100	371	100	78
Terre-Neuve	17	1	30 000	2	7	3	2
Île-du-Prince-Édouard	25	0	10 000	1	2	1	1
Nouveau-Brunswick	26	2	62 000	3	12	8	6
Nouvelle-Écosse	32	4	95 000	4	14	4	3
Québec	25	23	599 000	26	97	27	21
Ontario	29	37	927 000	29	107	18	14
Manitoba	30	4	104 000	6	25	4	3
Saskatchewan	24	3	88 000	4	14	5	4
Alberta	34	10	277 000	7	26	10	8
Colombie-Britannique	36	16	415 000	15	56	17	13
Territoires du Nord-Ouest	s.o.	s.o.	s.o.	2	8	2	2
Yukon	s.o.	s.o.	s.o.	1	3	1	1

**SOURCES:** 1 - Statistique Canada, Enquête sur la violence envers les femmes, 1993, Tableau 3.  
2 - Statistique Canada, Enquête sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées, 1993, Tableau 1.  
3 - SCHL, Système d'application des programmes.

Compte tenu de la répartition des centres d'hébergement d'Opération refuge par rapport aux écarts entre la répartition des cas de femmes violentées et des refuges, Opération refuge semble avoir contribué à équilibrer la disponibilité de refuges en réduisant l'écart en Colombie-Britannique, en Alberta et en Ontario. Cependant, ces données agrégées indiquent que, comparativement aux autres provinces, l'Ontario et l'Alberta sont encore sous-représentés compte tenu du pourcentage des femmes canadiennes agressées par leur conjoint dans ces provinces. Il convient de noter que même dans les autres provinces, de nombreuses collectivités n'ont toujours pas accès aux services d'un refuge.

La province du Manitoba, avec 4 % des cas de femmes agressées par leur conjoint, avait 6 % des refuges en 1993, alors que l'Alberta, avec 10 % des cas de femmes violentées, avait 7 % des refuges. Dans les provinces de l'Atlantique, la proportion des centres d'hébergement correspond généralement aux proportions de femmes maltraitées, sauf au Nouveau-Brunswick où la proportion de refuges est plus élevée. Ces données donnent une vue d'ensemble de la répartition des services dans tout le Canada si l'on suppose que la taille moyenne des refuges et leurs taux d'utilisation sont semblables dans toutes les provinces. Une analyse plus détaillée des nombres de lits et des nombres de femmes servies par les refuges dans chaque province permettrait de mieux juger de l'équilibre dans la répartition des refuges par province.

**HISTOGRAMME 2.1**  
**RÉPARTITION PROPORTIONNELLE DES AGRESSIONS (À VIE), REFUGES TÉMOINS**  
**ET CENTRES D'HÉBERGEMENT D'OPÉRATION REFUGE, PAR PROVINCE, 1993**



**SOURCES :** Statistique Canada, Enquête sur la violence envers les femmes, 1993, Tableau 3 et Enquête de 1992-1993 sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées, Tableau 1; SCHL, Système d'application des programmes.

**NOTE :** Toutes les femmes qui ont signalé avoir été agressées par leur conjoint ou partenaire à un moment quelconque dans leur vie.

\* Aucune donnée disponible de l'Enquête sur la violence envers les femmes.

### III LA JUSTIFICATION DU PROGRAMME

Le rapport aborde six questions relatives à la justification du programme : le besoin de logement d'urgence pour les femmes violentées et leurs enfants, le besoin d'une aide financière du gouvernement fédéral, la justification du rôle prépondérant que la SCHL a joué dans l'application d'Opération refuge, la pertinence d'une approche interministérielle pour lutter contre le problème, la pertinence du programme face aux besoins des clients et la mesure dans laquelle le programme répond aux besoins dans les régions rurales et les collectivités autochtones.

Pour répondre à ces questions d'évaluation, les renseignements sont tirés de six sources de données. Les données statistiques sur l'incidence de la violence à l'égard de l'épouse ont été extraites de l'Enquête sur la violence envers les femmes menée par Statistique Canada en 1993 afin de mesurer la demande potentielle de services d'hébergement. Les données sur la demande et l'utilisation réelle des services d'hébergement ont été tirées de l'Enquête sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées menée en 1993 par Statistique Canada et du Système d'information sur la clientèle de la SCHL. Outre ces trois bases de données quantitatives, des études de cas approfondies et une étude des besoins spéciaux dans des collectivités choisies ont été entreprises afin de permettre une évaluation de la pertinence du programme face à la diversité des besoins dans les collectivités. Enfin, des sondages auprès des groupes de parrainage, des ministères provinciaux des services sociaux, des bureaux régionaux du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien et des bureaux extérieurs de la SCHL ont permis d'obtenir l'opinion des principaux intervenants quant à la pertinence de l'approche adoptée.

#### A. Le besoin et la demande de refuges

Il existe maintenant assez de données pour démontrer que la violence faite aux femmes demeure un important problème social dans le Canada d'aujourd'hui. Chaque année, des milliers de femmes et d'enfants cherchent la protection d'un refuge d'urgence pour échapper à la violence au foyer.

##### 1. La violence envers les femmes et l'agression contre l'épouse

L'Enquête sur la violence envers les femmes (EVEF) de 1993 fournit des données sur le nombre de Canadiennes qui ont été victimes d'actes de violence commis par leur conjoint ou partenaire, sur la gravité des agressions et sur le nombre de femmes qui ont communiqué avec une maison d'hébergement et qui y ont séjourné. Statistique Canada publiera les données complètes de cette enquête en 1994. Statistique Canada indique que les statistiques obtenues au moyen de cette enquête ne reflètent probablement pas toute l'ampleur du phénomène de la violence familiale au Canada parce que certaines femmes refusent de divulguer une agression par leur conjoint dans le cadre d'une enquête. Les statistiques suivantes constituent quelques-uns des faits saillants d'une pertinence directe pour le présent rapport d'évaluation (Statistique Canada, *Le Quotidien*, publication n° 11001F, 18 nov. 1993 et Tableau 1-25, Statistique Canada, novembre 1993).

Il importe de noter que l'EVEF définissait la violence comme une agression physique ou sexuelle, en conformité avec les définitions données dans le Code criminel du Canada, à laquelle un agent de police pourrait donner suite si les incidents étaient signalés à la police. Les données ne comprennent pas les autres genres de mauvais traitements, comme la violence morale. Par conséquent, à moins qu'elles ne soient aussi victimes d'agressions physiques ou sexuelles, ces femmes ne sont pas comptées dans ces statistiques.

L'Enquête sur la violence envers les femmes a révélé que 51 % des 10 millions de Canadiennes âgées de 18 ans et plus, soit 5 millions d'entre elles, ont vécu au moins un incident violent après l'âge de 16 ans. Plus de la moitié des gestes violents envers des femmes sont posés par le conjoint (y compris les conjoints de fait). Les 2,6 millions de Canadiennes qui ont été agressées par leur conjoint forment 25 %

de la population féminine adulte et 29 % des femmes qui ont déjà vécu en situation matrimoniale. Par conséquent, près d'une Canadienne sur trois a été victime d'une agression du conjoint pendant sa vie adulte. Près de la moitié des femmes ont signalé une agression d'un ex-conjoint et 15 % ont révélé une agression par leur conjoint actuel.

L'enquête a montré que la plupart des femmes qui ont été agressées par leur conjoint l'ont été à plusieurs reprises au cours d'une période de leur vie. Les trois quarts des femmes qui ont déjà été mariées et agressées par leur conjoint disent avoir été violentées plus d'une fois et 41 % disent l'avoir été plus de dix fois. Parmi les femmes présentement mariées, près de 40 % de celles qui ont été agressées disent l'avoir été plus d'une fois. La violence aux mains d'un conjoint présente des risques de blessure deux fois plus élevés que celle aux mains d'une autre personne. Près de la moitié des femmes agressées par leur conjoint ou partenaire disent avoir subi des blessures physiques et 44 % ont indiqué que leur conjoint avait utilisé une arme. Parmi les femmes faisant état de violence dans leur mariage actuel, 13 % disent avoir déjà cru que leur vie était en danger (130 000, ou 2 % de toutes les femmes présentement mariées).

L'enquête a permis de constater que le recours aux services sociaux par les femmes victimes de violence est relativement faible (moins de 10 %). Cependant, dans les cas d'agression contre l'épouse, 24 % disent avoir eu recours à un service social, 8 % ont communiqué avec un centre d'hébergement et 6 % y ont séjourné. Ces données donnent à penser que 200 000 Canadiennes (ou 2 %) ont communiqué avec un centre d'hébergement et que 150 000 (ou 1,5 %) ont déjà séjourné dans un tel centre.

Les sources d'appui sur lesquelles les femmes comptent le plus sont les amis et les voisins (51 %) et la famille (42 %). Statistique Canada note que plusieurs femmes n'ont parlé à personne de ces incidents et ne les ont pas signalés à la police. Vingt-deux pour cent des répondantes n'avaient jamais divulgué ces incidents violents avant l'enquête de Statistique Canada. Ces données font donc ressortir la difficulté de divulguer la violence dans un mariage actuel et laissent ainsi croire que les cas d'agression conjugale dans une relation existante sont encore plus nombreux que ceux qui ont été signalés pendant l'enquête.

L'enquête donne une estimation du nombre de femmes qui ont été agressées par leur conjoint au cours des douze derniers mois. Environ une femme sur six présentement mariée (975 000 ou 15 %) indique avoir été victime de violence aux mains de son conjoint actuel. Quand on examine la violence au cours des douze derniers mois, les chiffres indiquent que 3 % (201 000) des femmes présentement mariées et 3 % (114 000) des femmes ayant déjà été mariées, donc 3 % (319 000) des femmes mariées et ayant été mariées, ont été agressées par leur conjoint.

## **2. L'utilisation des refuges**

L'utilisation réelle des refuges est un des indicateurs de la demande de services d'hébergement. Les données de l'Enquête de 1992-1993 sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées (EMHFV), menée par Statistique Canada, les résultats du sondage auprès des groupes de parrainage d'Opération refuge effectué par la SCHL et le Système d'information sur la clientèle (SIC) d'Opération refuge fournissent des indications quant au nombre de femmes ayant eu recours aux centres d'hébergement en 1992-1993.

L'EMHFV de 1992-1993 effectuée par Statistique Canada englobait 371 refuges, centres d'hébergement transitoire et maisons d'accueil (y compris ceux qui avaient bénéficié de fonds d'Opération refuge). De ce nombre, 307 ont rempli le questionnaire. L'enquête a permis de constater que 45 777 femmes ont été admises dans les 303 refuges ayant fourni des données pour la période de douze mois allant de mars 1992 à mars 1993. Certaines de ces femmes peuvent avoir été comptées plusieurs fois parce qu'elles sont revenues à plusieurs reprises. Les données recueillies par le SIC de la SCHL indiquent un taux moyen d'utilisation répétée d'environ 18 %. Si l'on applique ce taux, les données donnent à entendre que 37 537 femmes ont séjourné dans ces refuges. Selon les données pour les maisons d'hébergement et

refuges d'urgence seulement, 42 804 femmes ont été accueillies dans ces installations. En tenant compte de l'utilisation répétée, on estime que 35 148 femmes ont utilisé ces refuges en 1992-1993.

Le SIC de la SCHL a saisi des données pour 77 des 78 centres d'hébergement d'Opération refuge, relevant l'utilisation réelle, cliente par cliente, au cours d'une période de douze mois. Le SIC indique que 6 880 femmes ont été accueillies dans les centres d'Opération refuge au cours de l'année (taux de réponse de 92,1 %). En rajustant les chiffres afin de tenir compte de l'utilisation multiple possible des mêmes centres par les mêmes femmes au cours de la période et des lacunes possibles dans les registres, on estime que plus de 6 125 femmes ont utilisé les centres d'Opération refuge en 1992-1993. Soixante-sept pour cent des refuges d'Opération refuge ont été touchés par l'EMHFV et ont fourni des données.

Outre les femmes qui ont séjourné dans les refuges, on en compte chaque année des milliers qui communiquent avec ces établissements afin d'obtenir des renseignements et des services de soutien. On estime que les 78 établissements d'Opération refuge reçoivent environ 15 000 visites par année et environ 71 000 appels téléphoniques. Certaines de ces clientes peuvent devenir éventuellement des résidentes, mais la plupart des refuges offrent des services considérables aux femmes de la collectivité qui ne sont pas des résidentes. Les refuges ont signalé 15 000 séances de consultation par année avec des non résidentes. De plus, de nombreux refuges organisent des groupes d'appui pour les non résidentes. Le refuge moyen tient deux séances de groupe par semaine, ce qui représente, pour l'ensemble, jusqu'à 10 000 femmes par année.

Les données indiquent qu'environ 12 % des quelque 312 000 femmes maltraitées par leur conjoint ont séjourné dans un refuge en 1992-1993. On estime que la capacité d'accueil accrue par le programme d'Opération refuge a entraîné une augmentation d'environ 20 % du nombre de femmes séjournant dans des refuges par rapport aux nombres observés avant 1988. Malgré cette augmentation de la capacité d'accueil des refuges, ces statistiques montrent qu'il existe encore un besoin et une demande potentielle de centres d'hébergement pour femmes maltraitées.

#### **B. Le besoin d'une aide financière du gouvernement fédéral**

Les raisons du maintien de l'aide du gouvernement fédéral à la lutte contre la violence familiale sont examinées dans le cadre de l'évaluation interministérielle qui a été entreprise sous la direction de l'organisme responsable, Santé et Bien-être social Canada. Ce ministère a noté que, bien que la responsabilité première de la lutte contre la violence familiale relève des gouvernements provinciaux et territoriaux, le gouvernement fédéral a un rôle clé à jouer en raison de son mandat dans les domaines du droit criminel, des services policiers et correctionnels fédéraux, des services aux populations autochtones vivant dans les réserves et du leadership qu'il doit exercer relativement aux problèmes d'envergure nationale. Dans cette optique, le gouvernement fédéral a la responsabilité de cerner les problèmes sociaux, d'encourager la recherche de moyens novateurs de résoudre ces problèmes, d'élaborer une approche nationale concertée et de favoriser la formation de partenariats avec les provinces, les territoires, les gouvernements autochtones, les collectivités et le secteur bénévole. Pour que des mesures concertées de lutte contre les problèmes de violence familiale soient adoptées au nom de tous les Canadiens, Santé et Bien-être social Canada doit exercer un rôle de leader afin de s'assurer que les activités fédérales sont entreprises en coopération avec les autres gouvernements, les groupes communautaires, les organisations non gouvernementales et les associations professionnelles.

En ce qui a trait aux activités de la SCHL dans le cadre de l'ILVF, la SCHL a tenté d'évaluer le besoin d'une aide fédérale à l'aménagement de refuges pour les femmes maltraitées et leurs enfants. Les sondages auprès des organismes provinciaux et territoriaux, des bureaux régionaux du MAINC, des bureaux extérieurs de la SCHL et des organismes de parrainage participant au programme ont visé à recueillir les avis des partenaires et des intervenants concernant le financement fédéral des refuges. Dans les réponses qu'ils ont données au sondage, les groupes de parrainage d'Opération refuge ont indiqué clairement que les centres d'hébergement financés dans le cadre du programme n'auraient pas

été mis sur pied sans les capitaux fournis par le gouvernement fédéral. Certains groupes de parrainage ont réussi à obtenir des capitaux d'autres sources. Ces fonds ont servi à améliorer les installations par l'acquisition d'immobilisations qui n'auraient pas pu être payées au moyen des seuls prêts d'Opération refuge. Le personnel de la SCHL chargé de l'application du programme a indiqué que, dans certains cas, les groupes de parrainage d'Opération refuge avaient dû trouver des fonds d'autres sources pour ajouter au financement fourni par le programme. Plusieurs partenaires (gouvernements provinciaux et territoriaux et MAINC) ont également mentionné dans leurs réponses que le financement fourni par le programme était plutôt restreint et que des sommes plus importantes auraient dû être mises à la disposition des refuges financés. De plus, le personnel de la SCHL chargé de l'application du programme et les représentants des partenaires au financement ont de part et d'autre souligné les crédits budgétaires limités du programme et ont indiqué que de nombreuses collectivités ayant besoin de services d'hébergement n'ont pu être aidées à cause du manque de fonds.

En ce qui concerne les refuges financés par le programme, il semble que le financement fédéral ait servi à négocier de petits investissements d'autres sources pour compléter les prêts consentis par Opération refuge et pour améliorer les installations existantes. Cependant, le financement des immobilisations par le gouvernement fédéral était, dans la plupart des cas, la seule source de fonds devant servir à la construction. Les groupes de parrainage et les autres organismes gouvernementaux ont reconnu le rôle important des fonds fédéraux pour l'amélioration des installations des refuges et croient que des capitaux supplémentaires sont nécessaires pour répondre aux besoins des collectivités non desservies en raison du budget global limité du programme.

Si l'on semble d'accord sur le fait que la collaboration a permis une application efficace du programme, on s'entend également pour dire que les partenaires au financement auraient dû être consultés et invités à participer à la phase de conception et de planification préalable au lancement du programme. La collaboration en matière de conception du programme est nécessaire au niveau national (entre le Bureau national de la SCHL, Santé et Bien-être social Canada, les ministères provinciaux et territoriaux de services sociaux et le MAINC) et au niveau local où les bureaux extérieurs de la SCHL amènent des intervenants importants et des agences de financement à participer à des comités regroupant plusieurs parties. Pour toutes les initiatives futures, les provinces et les territoires ont fait valoir que les parties intéressées devraient participer à toutes les étapes de la planification, ce qui favoriserait l'acceptation et la mise en oeuvre une fois le programme lancé.

La question d'améliorer les consultations aux étapes de la planification du programme a été soulevée dans le *Rapport provisoire : Opération refuge/L'étape suivante* (mars 1992). Dans cette évaluation définitive, on a tenu compte de la mesure dans laquelle on avait tenté de régler cette question lors de la phase II, l'Étape suivante, entreprise en 1991. Les réponses des bureaux de la SCHL au sondage indiquent que le lancement de l'Étape suivante s'est fait plus en douceur que le lancement d'Opération refuge et que les parties concernées étaient mieux informées de la marche à suivre. Dans certains cas, on est parvenu à un consensus quant aux projets et aux besoins les plus pressants et on a pris des mesures pour assurer la sélection équitable de projets à l'échelle de la province ou du territoire.

Ces résultats sont toujours préliminaires puisque la mise en oeuvre de l'Étape suivante remonte à 1992 seulement et doit se poursuivre jusqu'en 1995. Cette question devrait être revue au moment de l'évaluation définitive de l'Étape suivante une fois le programme arrivé à terme.

### **C. La justification du rôle prépondérant de la SCHL pour l'application d'Opération refuge**

C'est à la demande de Santé et Bien-être social Canada que la SCHL a accepté le rôle prépondérant dans l'application d'Opération refuge. Ce programme ne fait pas partie des programmes ordinaires en vertu de la LNH, mais est financé aux termes de la partie IX de la LNH à titre de projet de démonstration. Le fait que la SCHL assume le rôle prépondérant dans l'application d'Opération refuge peut être lié à son savoir-faire en matière d'application de programmes de logement spécialisés et aux

participations antérieures de la SCHL à des activités interministérielles (par ex., les initiatives de conservation de l'énergie d'EMR en 1977 et la mise en oeuvre des programmes de logement dans les réserves du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien).

La mise sur pied de refuges pour les femmes maltraitées et leurs enfants exige l'aménagement d'installations de logement, soit par la construction de nouveaux bâtiments, soit par l'achat et la rénovation de bâtiments existants. Les installations de logement exigées pour les centres d'hébergement provisoire prennent généralement la forme de logements de type foyer comprenant des chambres à coucher et des aires communes pour le séjour, la cuisine et d'autres aires dans un environnement sécuritaire assurant la protection des occupants. Les centres d'hébergement transitoire comprennent habituellement plusieurs logements autonomes dans un ensemble protégé par des systèmes de sécurité. Pour rendre les établissements accessibles aux personnes ayant un handicap physique, certains refuges ont également des installations spéciales comme des rampes, des salles de toilette adaptées et des chambres à coucher, portes et couloirs agrandis facilitant les déplacements en fauteuil roulant. Ainsi, les aires de logement de ces refuges exigent une conception et une construction spécialisées.

Les organisations qui mettent sur pied et exploitent des refuges pour les femmes violentées et leurs enfants ont tendance à émerger des groupes communautaires parrainant des services de soutien aux femmes ou à l'ensemble de la collectivité. Dans plusieurs cas, les groupes communautaires comptent plusieurs années d'expérience dans le domaine de l'aide à la famille et de la consultation pour les femmes. Ayant reconnu le besoin de refuges d'urgence et de centres d'hébergement transitoire, ces groupes ont pris l'initiative de fournir ces services à la collectivité. Jusqu'à présent, dans la plupart des cas et dans la plupart des collectivités, c'est un groupe communautaire qui se chargeait de mettre sur pied un refuge afin de répondre aux besoins locaux.

Le programme Opération refuge visait spécifiquement les petits centres urbains et les régions rurales non pourvus de centres d'hébergement pour femmes violentées. Il y avait moins de groupes de parrainage dans ces régions. Les trois quarts des groupes de parrainage d'Opération refuge ont déclaré en être à leur première expérience dans l'établissement d'un refuge pour femmes maltraitées. Près de la moitié des groupes de parrainage aidés par Opération refuge ont commencé à s'intéresser au problème de la violence familiale après 1988 (dans les cinq dernières années). Environ le quart des groupes s'occupaient des problèmes et des services liés à la violence familiale depuis au moins cinq ans avant l'introduction du programme Opération refuge (de 1983 à 1988) et près de 30 % des groupes s'en occupaient depuis au moins 10 ans (depuis 1978). Deux groupes étaient en activité depuis 1973. Dans l'ensemble, les groupes financés dans le cadre du programme représentaient trois genres d'organismes de parrainage : près de la moitié étaient des groupes nouvellement formés sans expérience préalable dans l'exploitation d'un refuge ou dans la lutte contre la violence familiale; environ le tiers étaient des groupes ayant une expérience de cinq ans ou plus dans les questions de violence familiale mais aucune expérience préalable dans l'exploitation d'un refuge; et environ le cinquième étaient des groupes ayant exploité des refuges pendant dix ans ou moins.

Le programme Opération refuge a fourni les fonds de démarrage sous forme de prêts pré-engagement afin d'aider les groupes à préparer leur demande et à élaborer une proposition détaillée. En plus de fournir les fonds pour l'élaboration de la proposition, le processus de démarrage comprenait une liaison entre la SCHL, les groupes de parrainage et les experts-conseils employés par les groupes de parrainage afin de préparer un modèle de refuge satisfaisant aux critères de financement. Le rôle de la SCHL, au cours de la phase de conception et de démarrage et de la phase de construction ou de rénovation, consistait à offrir des appuis techniques, conceptuels et en matière d'élaboration aux groupes de parrainage. Dans le sondage effectué auprès des groupes de parrainage, plusieurs ont indiqué leur appréciation de l'aide et des conseils techniques qu'ils avaient reçus des employés des bureaux extérieurs de la SCHL dans l'aménagement de leur refuge, et tout particulièrement dans les aspects de conception et de construction. Les longues années d'expérience de la SCHL dans la prestation de conseils en matière d'élaboration de projets auprès d'organismes sans but lucratif ont contribué à l'application efficace du programme Opération refuge.



Une deuxième raison d'être du rôle de la SCHL en ce qui a trait à la mise en application du programme Opération refuge concerne le besoin d'une expertise dans la mise en oeuvre d'un projet de logement dans le cadre d'initiatives interministérielles au niveau fédéral. À la fin des années 1980, le gouvernement fédéral a préconisé une collaboration accrue entre les ministères fédéraux dans un effort pour améliorer la coordination de ses services et le rendement de ses opérations. Si les deux phases de l'Initiative de lutte contre la violence familiale et la Stratégie nationale pour l'intégration des personnes handicapées sont des exemples courants des efforts du gouvernement fédéral dans ce domaine, la SCHL avait participé à des activités interministérielles antérieures dans les domaines de la conservation de l'énergie et de la production de logements pour les Autochtones canadiens vivant dans les réserves. Dans tous ces cas, la SCHL a été en mesure de fournir des services d'experts en application de programmes en sa qualité d'agence fédérale de l'habitation en collaborant non seulement avec les ministères fédéraux compétents, mais aussi avec les organismes des gouvernements provinciaux et territoriaux, les groupes communautaires et les principaux intervenants. La SCHL compte sur plus de vingt ans d'expérience dans l'application de programmes créés en vertu de la Loi nationale sur l'habitation, notamment dans le cadre d'activités conjointes avec d'autres paliers de gouvernement, des groupes communautaires et le secteur bénévole. Grâce à son réseau de bureaux régionaux et locaux, la SCHL est bien placée pour adapter ses interventions aux situations et aux besoins particuliers des collectivités du Canada en s'appuyant sur les réseaux de relations de travail qu'elle a constitués avec divers organismes de financement.

#### **D. Le besoin d'initiatives et de collaboration interministérielles**

L'ILVF fédérale a été mise en oeuvre en tant qu'ensemble coordonné d'activités. La SCHL et six ministères fédéraux ont participé à la première phase (1988-1992) et sept à la seconde (1991-1995). L'évaluation interministérielle de l'ILVF porte sur le besoin d'une approche interministérielle et sur l'efficacité des mécanismes de coordination en place dans tous les ministères et organismes.

Ce rapport d'évaluation examine les facteurs justifiant une collaboration interministérielle en ce qui a trait plus particulièrement aux activités de la SCHL dans le cadre de l'ILVF. On cherche à déterminer si la collaboration entre les ministères fédéraux concernés pouvait donner de meilleurs résultats que l'application indépendante d'un programme par la SCHL.

La SCHL participe activement, depuis 1988, aux activités des comités interministériels mis sur pied par Santé et Bien-être social Canada (SBSC). La collaboration a été exercée dans six domaines fonctionnels : conception de programme, application et fonctionnement, élaboration des politiques, évaluation du programme, consultations et rassemblement des données.

La coordination de ces divers domaines a engagé la participation de plusieurs divisions de la SCHL, notamment la Division de l'exploitation pour les programmes (qui était responsable de l'application du programme et de la liaison avec les employés de la Division de la prévention de la violence familiale de SBSC), la DPSEP (qui était responsable des questions de politique et de l'élaboration des nouvelles initiatives) et de la Division de l'évaluation de programme (qui était responsable de l'évaluation des activités de la SCHL dans le cadre du programme et, par l'entremise du Groupe de travail sur l'évaluation interministérielle, de la formulation de l'apport de la SCHL à l'évaluation globale de l'ILVF).

De plus, la SCHL a coordonné ses activités de consultation reliées à l'évaluation et à la cueillette de données avec les efforts de consultation nationaux déployés par SBSC. Ces consultations ont eu lieu auprès des gouvernements provinciaux et territoriaux, des associations de maisons d'hébergement, des groupes de femmes, des organisations autochtones et des autres groupes d'intérêts spéciaux. Les activités de constitution de données entreprises par SBSC dans le cadre de l'ILVF ont représenté un domaine majeur de collaboration au cours des deux dernières années. SBSC a confié à Statistique Canada la tâche de constituer des bases de données dans plusieurs domaines. Statistique Canada a mené des consultations approfondies avec d'autres ministères fédéraux afin de connaître les besoins de données. La SCHL a profité des occasions qui lui ont été données pour fournir des conseils au sujet de

deux domaines clés d'élaboration de données financés par SBSC, à savoir, l'Enquête sur la violence envers les femmes de 1993 de Statistique Canada et l'Enquête de 1992-1993 sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées, également de Statistique Canada. Elle a déterminé les données dont elle aurait besoin aux fins de l'évaluation et de l'élaboration de politiques et tous les efforts ont été faits pour que ces enquêtes recueillent ces données. De plus, il était essentiel de coordonner les activités de rassemblement de données menées par la SCHL avec celles de Statistique Canada afin d'éviter les dédoublements d'efforts et le gaspillage des ressources fédérales, et afin d'éviter de surcharger les répondants.

La SCHL a pu s'assurer que des éléments statistiques de base importants étaient pris en considération lors de la préparation de l'Enquête sur la violence envers les femmes. Elle a négocié des dispositions spéciales avec Statistique Canada afin de s'assurer qu'elle aurait accès à toutes les données spéciales requises pour procéder à son évaluation. En ce qui concerne l'Enquête sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées, la SCHL a négocié une entente bilatérale spéciale de partage des données avec Statistique Canada afin d'avoir accès aux données de l'Enquête. Cette Enquête auprès de toutes les maisons d'hébergement au Canada (y compris les établissements d'Opération refuge) a fourni les renseignements d'exploitation dont la SCHL avait besoin pour faire son évaluation. En ayant accès aux données de l'Enquête, la SCHL a pu obtenir les renseignements dont elle avait besoin sans avoir à payer le coût lié à la collecte directe de ces renseignements des établissements d'Opération refuge. De plus, en collaborant étroitement avec Statistique Canada à l'étape de la conception de l'enquête, la SCHL a évité de recueillir en double les données de ces établissements et d'imposer un surcroît de travail aux répondants.

Outre ces deux activités de cueillette de données, la SCHL a entrepris des négociations avec Statistique Canada et SBSC en vue de la conception d'une base de données des clients pour les centres d'hébergement financés dans le cadre d'Opération refuge. Ces négociations ont abouti à la signature d'un protocole d'entente entre la SCHL et SBSC assurant le financement d'une base de données des clients (Système d'information sur la clientèle d'Opération refuge de la SCHL) mise au point par la Division de l'évaluation de programme de la SCHL en collaboration avec les représentants de SBSC. Le protocole d'entente prévoit le partage des données entre la SCHL et SBSC et la remise périodique de données provisoires à SBSC, aux centres d'hébergement d'Opération refuge, aux associations de maisons d'hébergement, aux gouvernements provinciaux et territoriaux et aux autres ministères fédéraux.

L'élaboration de ces trois bases de données complémentaires a été possible grâce à la collaboration suivie entre les organismes fédéraux concernés et au financement pour l'ILVF administré par SBSC. Ces bases de données peuvent servir immédiatement à l'évaluation des activités de la SCHL dans le cadre de l'ILVF en plus de constituer, à long terme, une mine de renseignements qui permettront de mieux comprendre le problème de la violence familiale au Canada et de guider l'élaboration des politiques et des programmes futurs dans ce domaine. La conception coordonnée de ces bases de données afin de tenir compte des priorités de plusieurs ministères a été rendue possible grâce aux mécanismes de coordination de l'ILVF et au leadership de SBSC. De plus, la mise au point de ces sources de renseignements a entraîné la consultation de groupes de femmes, des gouvernements provinciaux et territoriaux et du secteur des maisons d'hébergement dans tout le Canada.

Cette collaboration interministérielle a contribué à la mise sur pied d'un système d'information complet et axé sur les questions relatives à la violence familiale. Premièrement, SBSC a constitué, par l'intermédiaire de la Division de la prévention de la violence familiale et du Centre national d'information sur la violence dans la famille, un réseau national de liens avec les organismes provinciaux et territoriaux et les représentantes des groupes de femmes qui ont participé au processus de consultation. Dans l'optique de la SCHL, ces organismes ne participent pas habituellement aux évaluations des programmes de logement de la SCHL et c'est la collaboration avec SBSC qui a mené au succès de la conception et de la mise en oeuvre des activités de rassemblement des données. Deuxièmement, les ministères fédéraux participants ont présenté une vaste gamme d'optiques différentes, englobant les

questions relatives aux personnes handicapées, les aspects multiculturels et les questions d'immigration, les préoccupations des populations autochtones et les problèmes spécifiques aux sexes. Ces nouvelles dimensions au problème ont été relevées par les mécanismes interministériels et incluses dans l'évaluation de la SCHL.

Outre la collaboration entre les ministères fédéraux au niveau national, la coordination entre les agences fédérales, provinciales et territoriales a joué un rôle important dans l'application du programme. Ainsi, les bureaux régionaux et locaux de la SCHL ont entrepris l'application du programme de concert avec les bureaux régionaux du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) pour les projets dans les réserves, et avec les ministères provinciaux et territoriaux de services sociaux pour les projets à l'extérieur des réserves. Les représentants des ministères provinciaux et territoriaux de services sociaux et du MAINC ont participé, à l'échelle locale, à la sélection des propositions et à l'aménagement des refuges. Comme il était nécessaire d'obtenir le financement de l'exploitation avant que le financement des immobilisations requis ne soit accordé par Opération refuge, ces intervenants avaient un rôle majeur à jouer.

La participation au programme de ces partenaires au financement offrait certains avantages, notamment l'obtention de renseignements et de connaissances au sujet des besoins et des priorités de la collectivité, l'identification des groupes de parrainage susceptibles de recevoir le financement et la connaissance des probabilités de réussite des groupes de parrainage ayant présenté des demandes de fonds. Les sondages effectués auprès des employés des bureaux extérieurs de la SCHL et des services sociaux provinciaux et territoriaux (SSPT) et auprès des représentants du MAINC confirment que ces avantages ont été obtenus en grande partie grâce aux efforts de collaboration lors de l'établissement des priorités de financement et de la sélection des propositions de projet. Les mécanismes et l'efficacité de la collaboration en matière d'application du programme sont abordés au chapitre VI.

L'expérience de la SCHL dans le cadre de l'ILVF indique que les efforts de collaboration interministérielle dans plusieurs grands domaines fonctionnels se sont traduits par des avantages importants au niveau du programme, de la politique et de l'évaluation. Les retombées directes pour la SCHL sont l'élaboration de bases de données complètes et les améliorations résultant des efforts concertés sous la direction de SBSC. On a ainsi pu accroître la productivité et améliorer la compatibilité des bases de données sur la violence familiale au Canada. Les efforts de collaboration entre les organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux ont eu des avantages précis au chapitre de l'application du programme en évitant les dédoublements d'efforts, en améliorant les communications au sujet du programme, des politiques et des activités d'évaluation et, ultimement, en améliorant les services offerts aux clients.

#### **E. La pertinence du programme Opération refuge par rapport aux besoins des clients**

La raison d'être des centres d'hébergement provisoire est de fournir des installations d'hébergement de rechange sûres et à court terme où les femmes peuvent obtenir des renseignements, des conseils et des appuis. L'évaluation a examiné la pertinence des moyens qu'utilise le programme Opération refuge pour produire des centres d'hébergement permettant d'atteindre cet objectif.

Les groupes de parrainage et les organismes de financement ont jugé que le programme était très efficace pour ce qui est d'assurer la protection et la sécurité des femmes, d'offrir un logement conçu de manière à offrir des services essentiels adéquats (toilettes et cuisine) et de situer les installations dans un endroit convenable. Les répondants des groupes de parrainage se sont dit le moins satisfaits de la capacité du programme de fournir des locaux convenables pour la consultation et pour les bureaux et l'administration. Dans leurs commentaires, les groupes de parrainage ont souligné le plus souvent que l'exiguïté des locaux et la capacité d'accueil limitée les empêchait de bien répondre aux besoins des clients. Les répondants de la SCHL ont signalé que les aspects les moins efficaces du programme concernaient le manque d'aires protégées à l'extérieur et l'absence d'espaces privés pour les femmes. Les répondants des SSPT et du MAINC ont indiqué que les aspects les moins efficaces du programme

avaient trait au manque d'accessibilité des refuges pour certains clients éventuels découlant des difficultés de transport (Tableau 3.1).

Ces résultats indiquent que le programme a été perçu comme convenant très bien aux besoins essentiels des clients en matière de sécurité et d'installations à des endroits accessibles. Cependant, les principales limites qui ont été signalées portaient sur la taille des installations (limitant le nombre de clients pouvant être servis), le manque de fonds pour les services de consultation et les espaces à bureaux et les difficultés de transport des clients qui sont liées à l'emplacement des centres d'hébergement et non pas à la conception du programme.

Ces données des sondages indiquent qu'Opération refuge a assuré le financement des immobilisations nécessaires pour répondre aux besoins de sécurité et d'hébergement des clients. Toutefois, certains refuges n'ont pas l'espace nécessaire pour la consultation et l'administration. Bien qu'on ait signalé certaines difficultés au niveau des fonds d'exploitation, la plupart des répondants des partenaires au financement et des groupes de parrainage qui ont participé au programme considèrent que la méthode de financement des refuges a été efficace. Les partenaires au financement (le MAINC et les SSPT) ont exprimé certaines préoccupations quant à l'accessibilité des refuges compte tenu des difficultés de transport résultant du besoin de servir une population clairsemée. L'opinion des clientes quant à l'efficacité avec laquelle les refuges répondent à leurs besoins est examinée au chapitre IV. Dans l'ensemble, Opération refuge semble avoir utilisé une méthode appropriée et efficace pour aménager des refuges.

**TABLEAU 3.1**  
**EFFICACITÉ AVEC LAQUELLE LE PROGRAMME OPÉRATION REFUGE RÉPOND**  
**AUX BESOINS DES CLIENTS (POURCENTAGES EFFICACE/TRÈS EFFICACE)**

CARACTÉRISTIQUES DES REFUGES	PARTENAIRES AU FINANCEMENT			
	SCHL	MAINC	SSPT	GR.PARR.
Protection/sécurité	92	100	63	93
Conception du log. pour les femmes	92	100	63	85
Conception du log. pour les enfants	80	83	63	76
Aires privées pour les femmes	68	83	63	76
Locaux de consultation	80	83	63	46
Locaux à bureaux	76	67	63	55
Emplacement	80	73	63	89
Accessibilité (transport)	72	50	38	76
Services de base	92	83	63	85
Aires de jeu intérieures	68	67	63	78
Entretien/réparations	72	50	63	74
Aires de jeu extérieures protégées	72	83	63	78
Aires extérieures protégées pour les femmes	62	67	63	65

**SOURCES:** Sondages auprès des groupes de parrainage, des bureaux régionaux et locaux de la SCHL, des bureaux régionaux des SSPT et du MAINC, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1993.

**F. La satisfaction des besoins dans les régions rurales et les collectivités autochtones**

Le programme Opération refuge visait principalement les régions non desservies par des centres d'hébergement pour femmes violentées, surtout dans les milieux ruraux et dans les collectivités des Premières Nations et autochtones<sup>2</sup>, et certains groupes comme les immigrantes et les handicapées. La prestation des services dans ces localités est souvent particulièrement difficile pour des raisons liées au transport et à la sécurité des clientes, à la confidentialité et à la disponibilité de services communautaires connexes à l'appui des services offerts par les refuges. Dans le cas des collectivités autochtones, la réaction à la violence dans la collectivité peut faire l'objet de variations culturelles. Beaucoup de femmes des régions rurales et des collectivités autochtones quittent leur milieu pour obtenir les services d'un refuge et pour assurer leur propre protection et celle de leurs enfants. L'évaluation doit donc tenter de déterminer la mesure dans laquelle l'approche adoptée par Opération refuge, qui consiste à implanter des refuges dans ces collectivités, répond aux besoins réels de ces collectivités.

On a tenté d'évaluer l'efficacité des refuges en milieu rural et autochtone de plusieurs façons, y compris dans l'optique des clientes, des groupes de parrainage et des collectivités. Les résultats de ces évaluations sont traités aux chapitres IV et V du présent rapport.

Dans le cadre du sondage auprès des représentants des SSPT et du MAINC, on demandait aux répondants d'indiquer dans quelle mesure Opération refuge était parvenue, dans leur province ou territoire, à atteindre son objectif qui consistait à répondre aux besoins et à tenir compte des priorités des femmes mal servies (c'est-à-dire, les femmes autochtones, les handicapées, les immigrantes, les femmes rurales et les femmes vivant dans des collectivités éloignées). Dans l'ensemble, la moitié des répondants des SSPT et les deux tiers des répondants du MAINC ont répondu que le programme avait « bien » ou « très bien » répondu à ces besoins (Tableau 3.2). Le tiers des répondants des SSPT étaient d'avis que le programme avait « mal » ou « très mal » répondu à ces besoins.

**TABLEAU 3.2**  
**APTITUDE À RÉPONDRE AUX BESOINS DES CLIENTES MAL SERVIES (POURCENTAGES)**

RÉPONDANTS	TRÈS BIEN/ BIEN	ADÉQUATEMENT	MAL/ TRÈS MAL
MAINC	66	33	0
SSPT	50	17	33

**SOURCE:** Sondages auprès des bureaux régionaux des SSPT et du MAINC, Division de l'évaluation de programme, SCHL, 1993.

Afin d'obtenir les avis de différents intervenants, on a demandé aux répondants aux sondages effectués auprès des partenaires au financement, des bureaux de la SCHL et des groupes de parrainage de juger de la capacité d'Opération refuge de satisfaire aux besoins de groupes particuliers dans leur région ou leurs refuges. Il convient de noter que les pourcentages indiqués au tableau 3.3 se rapportent seulement aux répondants qui ont donné une cote « très bien » ou « bien ». Ces données excluent les répondants qui ont répondu par « sans objet ». Les pourcentages de réponses « ne sais pas » sont indiqués entre parenthèses. Les chiffres pour les groupes de parrainage sont ceux donnés par les groupes de

<sup>2</sup> Dans le présent rapport, le terme « autochtone » comprend les groupes des Premières Nations et les autres groupes autochtones

parrainage pour leurs propres refuges. On distingue entre les groupes de parrainage autochtones et les autres groupes de parrainage.

Tel qu'indiqué au tableau 3.3, tous les intervenants accordent une bonne note à Opération refuge quant à son aptitude à satisfaire aux besoins des femmes autochtones, surtout les groupes de parrainage autochtones (tous ces groupes ont répondu que leur refuge répondait aux besoins des femmes autochtones) et 83 % des répondants du MAINC. Les trois quarts des répondants de la SCHL ont déclaré que le programme répond bien ou très bien aux besoins des femmes autochtones dans leur région. Quarante-deux pour cent des répondants des SSPT jugeaient que le programme répondait bien ou très bien aux besoins des Autochtones, mais 28 % ont donné une réponse « ne sais pas ».

**TABLEAU 3.3**  
**COTES D'APTITUDE À SATISFAIRE AUX BESOINS DE GROUPES CIBLES**  
**(POURCENTAGES TRÈS BIEN/BIEN)**

GROUPES CIBLES	PARTENAIRES AU FINANC.			GROUPES DE PARRAIN.	
	SCHL	MAINC	SSPT	AUTOCHT.	AUTRES
Femmes handicapées	56 (20)	- (50)	43 (28)	59(8)	46(3)
Femmes autochtones	76 (12)	83 ( 0)	42 (28)	100(0)	72(0)
Immigrantes	31 (68)	- (33)	17 (33)	38(12)	61(5)
Femmes rurales	58 (25)	40 (40)	43 (29)	89(0)	90(0)
Femmes de localités éloignées du Nord	44 (39)	25 (25)	29 (29)	78(0)	71(0)

**SOURCES:** Sondages auprès des groupes de parrainage, des bureaux régionaux et locaux de la SCHL et des bureaux régionaux des SSPT et du MAINC, Division de l'évaluation de programme, 1993.

**NOTE:** Les pourcentages entre parenthèses représentent le taux de réponses « ne sais pas ». Les réponses « sans objet » ont été exclues de ces calculs.

Environ 90 % des groupes de parrainage ont dit que leur refuge répondait aux besoins des femmes rurales alors que 58 % des répondants de la SCHL (25 % des répondants de la SCHL ont répondu « ne sais pas » à cette question) étaient de cet avis. Les chiffres sont encore plus bas pour les répondants des SSPT (42 %) et du MAINC (40 %) puisque 29 % et 40 % respectivement ont répondu « ne sais pas ».

Environ le tiers des répondants de la SCHL, des SSPT et du MAINC n'ont pas été en mesure de juger de l'aptitude du programme à satisfaire aux besoins des femmes vivant dans des endroits éloignés du Nord parce que leurs régions ne comptent pas de telles localités. De plus, plus du quart de ces répondants ont répondu « ne sais pas ». Dans les régions qui servent des femmes vivant dans des localités éloignées, moins de la moitié des répondants de la SCHL, 25 % des répondants du MAINC et 29 % des répondants des SSPT trouvaient que le programme répondait « bien » ou « très bien » aux besoins. Ceci contraste avec les répondants des groupes de parrainage qui étaient d'avis, à plus de 70 %, que leur refuge servait « bien » ou « très bien » les femmes vivant dans des localités éloignées du Nord.

Les deux groupes qui, d'après ces données, semblent le moins bien servis sont les immigrantes et les femmes handicapées. Environ la moitié des répondants de la SCHL et des SSPT ont déclaré que le

programme servait « bien » ou « très bien » les femmes handicapées et moins de la moitié des groupes de parrainage étaient d'avis que leur refuge répondait aux besoins de ces femmes. On en connaît encore moins sur l'aptitude du programme à servir les immigrantes. Seulement 31 % des répondants de la SCHL croyaient que le programme répondait aux besoins des immigrantes, mais 68 % ont dit ne pas savoir. Seulement 17 % des répondants des SSPT ont affirmé que le programme sert bien les immigrantes, mais 33 % ont avoué ne pas savoir. Moins de la moitié des groupes de parrainage croyaient que leur refuge servait bien les immigrantes.

Dans l'ensemble, toutes les parties concernées semblent croire que le programme répond bien aux besoins des femmes autochtones. La plupart des répondants croient que le programme convient aux besoins des femmes rurales mais qu'il n'est pas aussi bien adapté aux besoins des femmes vivant dans des localités éloignées du Nord. Le programme semble n'avoir été conçu que partiellement à l'intention des femmes handicapées. Les immigrantes seraient, de l'avis de toutes les parties concernées, le groupe le moins bien servi. On examine, dans des chapitres ultérieurs de ce rapport, les facteurs qui influent sur la mesure dans laquelle le programme répond aux besoins des groupes cibles.

Les données du sondage auprès des groupes de parrainage (Tableau 3.4) indiquent que les refuges autochtones répondent aussi bien que les autres aux besoins des clients en matière de protection et de sécurité, de logement convenable et de services essentiels ainsi qu'en ce qui a trait à l'emplacement des refuges. Les refuges autochtones semblent mieux dotés que les autres refuges en locaux de consultation et à bureaux. Toutefois, les refuges autochtones ont plus de difficulté que les autres refuges à assurer des aires privées pour les clientes et à organiser le transport. En général, ces données laissent penser que les deux groupes de refuges, autochtones et autres, sont en mesure de répondre aux besoins de leur clientèle.

**TABLEAU 3.4**  
**COTE D'EFFICACITÉ DES REFUGES AUTOCHTONES ET AUTRES**  
**D'OPÉRATION REFUGE À RÉPONDRE AUX BESOINS DES CLIENTS**  
**(POURCENTAGES EFFICACE/TRÈS EFFICACE)**

CARACTÉRISTIQUES DES REFUGES	REFUGES AUTOCHTONES (N = 13)	AUTRES REFUGES (N = 42)
Protection/sécurité	91	94
Conception du log. pour les femmes	90	87
Conception du log. pour les enfants	72	79
Aires privées pour les femmes	73	82
Locaux de consultation	70	49
Locaux à bureaux	82	51
Emplacement	91	92
Accessibilité (transport)	73	82
Services de base	91	85
Aires de jeu intérieures	82	79
Entretien/réparations	73	76
Aires de jeu extérieures protégées	82	79
Aires extérieures protégées pour les femmes	50	76
<b>SOURCE:</b> Sondage auprès des groupes de parrainage, SCHL, Division d'évaluation de programme, 1993.		

Une des constatations qui ressort des études de cas effectuées dans les collectivités rurales et autochtones est l'hétérogénéité des besoins des clientes de ces régions. Ainsi, alors que certaines clientes semblent souhaiter demeurer dans leur collectivité, d'autres préfèrent se rendre dans un centre d'hébergement à l'extérieur (par exemple, à l'extérieur de la réserve, dans une collectivité voisine). Les préférences des clientes quant à l'emplacement du refuge sont liées à plusieurs facteurs, notamment le besoin de protection des femmes et des enfants, le désir d'anonymat, le rôle de la famille et des réseaux informels d'appui, et ainsi de suite. Ce que cette constatation permet de supposer quant à la conception du programme, c'est que la présence d'un choix entre plusieurs refuges semble être une caractéristique désirable dans l'optique de la cliente. Donc, une approche qui viserait à implanter des refuges dans certaines collectivités pourrait ne satisfaire que partiellement les besoins des clientes des régions rurales et des collectivités autochtones. Cette question est examinée de façon plus détaillée au chapitre IV où l'on présente les résultats des études de cas.

L'évaluation a également tenu compte des besoins spéciaux de certains groupes de femmes au moyen d'une étude des besoins non satisfaits. On sait, dans le milieu des refuges, que certaines clientes ont des besoins de services spécialisés, liés à des problèmes physiques ou mentaux, à l'abus de drogues ou d'intoxicants ou à des particularités linguistiques ou culturelles, qui sont difficiles à satisfaire. Certains refuges ont mis sur pied des initiatives spéciales visant à répondre à ces types de besoins. Dans le cadre de l'évaluation, on a mesuré l'ampleur de ces besoins et l'efficacité des approches élaborées pour y répondre. Les résultats sont exposés à la section F du chapitre V, portant sur les besoins spéciaux.



#### IV LES CARACTÉRISTIQUES DES CLIENTES D'OPÉRATION REFUGE

Pendant une période de douze mois, le Système d'information sur la clientèle (SIC) de la SCHL a recueilli de l'information sur les caractéristiques des clientes des centres d'hébergement d'Opération refuge et d'un échantillon de vingt refuges existants. Le SIC contient les renseignements inscrits par le personnel des refuges à l'admission ou au départ de toutes les clientes ainsi que des données supplémentaires obtenues d'un échantillon de 30 % des clientes par l'administration d'un questionnaire d'interview au moment du départ. Les refuges témoins du programme de logement spécial ont été inclus à des fins de comparaison, pour qu'on puisse évaluer les similitudes entre les clientes d'Opération refuge et celles des autres centres d'hébergement. Ces renseignements ne se prétendent pas représentatifs de tous les refuges du programme de logement spécial (puisqu'on en a choisi vingt qui étaient comparables aux centres d'hébergement d'Opération refuge) ni une base pour l'évaluation de cet autre programme.

Ce chapitre résume les caractéristiques socio-démographiques clés des clientes des centres d'hébergement d'Opération refuge, notamment l'âge, le nombre d'enfants, l'état matrimonial, la langue, l'éducation, l'emploi et les sources de revenu. La deuxième partie présente les faits saillants des antécédents des clientes, notamment le lieu de résidence, le statut d'autochtone, le statut d'immigrant, le statut d'handicapé et l'historique des mauvais traitements. La partie C résume les principales conclusions.

##### A. Les caractéristiques socio-démographiques des clientes

##### 1. L'âge des clientes des refuges

La plupart des clientes des refuges sont des jeunes femmes. L'âge moyen des femmes ayant recours aux refuges est de 32 ans; 45 % ont moins de 30 ans et 34 % ont de 30 à 40 ans. De petites proportions de femmes de moins de 20 ans (7 %) et de plus de 50 ans (6 %) utilisent également les refuges. Le profil des âges des clientes d'Opération refuge est semblable à celui de l'échantillon des refuges témoins du programme de logement spécial (Tableau 4.1).

**TABLEAU 4.1**  
**ÂGE DES CLIENTES ADMISES DANS LES CENTRES D'HÉBERGEMENT D'OPÉRATION REFUGE ET DANS LES REFUGES TÉMOINS DU PROGRAMME DE LOGEMENT SPÉCIAL**

ÂGE DE LA CLIENTE	CENTRES D'OPÉR. REFUGE		REFUGES DU PROGR. DE LOG. SPÉCIAL	
	%	N <sup>bre</sup>	%	N <sup>bre</sup>
19 ans et moins	7	451	9	187
20 - 29 ans	39	2 573	35	718
30 - 39 ans	34	2 289	34	705
40 - 49 ans	14	936	15	303
50 ans et plus	6	418	7	146
Total	100	6 667	100	2 059
Âge moyen (ans)		32		32

**SOURCE:** SCHL, Division de l'évaluation de programme, Système d'information sur la clientèle, 1993.

## 2. Les enfants des clientes

Les trois quarts des femmes utilisant les centres d'hébergement d'Opération refuge ont des enfants et la majorité (58 %) avaient leurs enfants avec elles à leur arrivée au refuge. En moyenne, chaque femme était accompagnée d'un enfant, alors que dans le cas des refuges dans les réserves, chaque femme était accompagnée de deux enfants. Quatorze pour cent des femmes sont arrivées au refuge avec trois enfants ou plus (Tableau 4.2). Pour l'ensemble de la période de douze mois, plus de 8 100 enfants ont accompagné leur mère aux centres d'hébergement d'Opération refuge.

**TABLEAU 4.2**  
**POURCENTAGE DES CLIENTES D'OPÉRATION REFUGE ACCOMPAGNÉES**  
**PAR DES ENFANTS ET AYANT DES ENFANTS**

<b>NOMBRE D'ENFANTS</b>	<b>% DE FEMMES ACCOMPAGNÉES D'ENFANTS</b>	<b>% DE FEMMES AYANT DES ENFANTS</b>
Aucun	42	26
Un enfant	23	23
Deux enfants	21	26
Trois enfants	9	16
Quatre enfants ou plus	5	9
Total	100	100

**SOURCE:** SCHL, Division de l'évaluation de programme, SIC, 1993.

## 3. L'état matrimonial

Les deux tiers des clientes d'Opération refuge étaient mariées (ce qui comprend les unions de fait), 13 % étaient séparées, 6 % étaient divorcées, 1 % étaient veuves et 14 % étaient célibataires. Le profil de l'état matrimonial des clientes des refuges témoins du programme de logement spécial affichait des pourcentages un peu plus élevés de femmes séparées et célibataires et un pourcentage un peu moins élevé de femmes mariées.

## 4. La langue

Cinquante-trois pour cent des clientes d'Opération refuge ont donné l'anglais comme langue maternelle, 24 % le français et 24 % d'autres langues (y compris les langues autochtones). Dans les refuges témoins du programme de logement spécial, on constate des proportions plus fortes de clientes anglophones et francophones et des proportions plus faibles (13 %) de clientes d'autres langues, ce qui signifie que le pourcentage de clientes autochtones dans ces refuges est plus faible que dans les centres d'hébergement d'Opération refuge.

## 5. Le niveau d'instruction

Près des deux tiers des clientes d'Opération refuge n'avaient pas terminé leurs études secondaires, 20 % avaient terminé leurs études secondaires et 18 % avaient étudié au niveau post-secondaire (Tableau 4.3). Le niveau d'instruction des clientes d'Opération refuge était semblable à celui des clientes des refuges témoins.

**TABLEAU 4.3**  
**NIVEAU D'INSTRUCTION DES CLIENTES D'OPÉRATION REFUGE**  
**ET DES CLIENTES DES REFUGES TÉMOINS**

<b>NIVEAU D'INSTRUCTION</b>	<b>% DES CLIENTES D'OPÉRATION REFUGE</b>	<b>% DES CLIENTES DES REFUGES TÉMOINS</b>
Études primaires	18	43
Études secondaires partielles	44	21
Études secondaires complètes	20	17
Études post-secondaires partielles	18	19
Total	100	100

**SOURCE:** SCHL, Division de l'évaluation de programme, SIC, 1993.

## 6. La situation des clientes relative à l'emploi

Quarante pour cent des clientes d'Opération refuge recevaient l'aide sociale, 6 % étaient sans emploi et avaient droit à l'assurance-chômage et 5 % fréquentaient l'école. Environ 20 % avaient un emploi à temps plein ou à temps partiel ou étaient des travailleuses autonomes ou occasionnelles (Tableau 4.4). Environ le tiers des clientes étaient des « femmes au foyer », c'est-à-dire sans emploi rémunéré ou ne cherchant pas un emploi rémunéré et ne recevant pas l'aide sociale. Ces femmes seraient financièrement dépendantes de leur « conjoint ». La situation des clientes relative à l'emploi était semblable dans les centres urbains, les régions rurales et les réserves.

**TABLEAU 4.4**  
**SITUATION RELATIVE À L'EMPLOI DES CLIENTES AVANT LEUR ADMISSION**  
**DANS UN CENTRE D'OPÉRATION REFUGE, SELON L'EMPLACEMENT DU REFUGE**

SITUATION RELATIVE À L'EMPLOI	EMPLACEMENT DU REFUGE			
	Milieu urbain (> 2,500)	Milieu rural ( 2,500)	Dans une réserve	Tous les refuges
Sans emploi rémunéré	33	31	29	32
Sans emploi - A.-C.	6	6	6	6
Sans emploi - Aide sociale	40	40	48	41
Emploi occasionnel	2	2	2	2
Emploi à temps partiel	5	4	3	5
Emploi à temps plein	10	13	9	10
Travail autonome	1	1	1	1
Aux études	5	5	5	5
Total	100	100	100	100

**SOURCE:** SCHL, Division de l'évaluation de programme, SIC, 1993.  
**NOTES:** Le total des pourcentages pourrait ne pas être égal à 100 à cause de l'arrondissement des chiffres.

**7. Les sources de revenus des clientes avant et après le séjour dans un refuge**

Quand on compare, dans l'échantillon de 30 % des clientes interviewées au moment de leur départ du refuge, les principales sources de revenus des clientes avant et après leur séjour au refuge, on constate une augmentation des proportions de femmes déclarant des revenus d'emploi, d'assurance-chômage ou d'aide sociale après le départ du refuge. Les proportions de femmes déclarant des revenus d'emploi ou d'assurance-chômage du conjoint comme source unique ou égale de revenus tombent de 29 % à 12 % (Tableau 4.5). Ces tendances sont les mêmes pour les clientes des refuges témoins du programme de logement spécial. Les clientes des refuges situés dans les réserves ou servant surtout des Autochtones déclarent des proportions de revenus d'emploi plus faibles et des proportions de revenus de l'aide sociale plus fortes tant avant qu'après le séjour dans un refuge.

**TABLEAU 4.5**  
**PRINCIPALE SOURCE DE REVENUS DES CLIENTES D'OPÉRATION REFUGE**  
**AVANT ET APRÈS LEUR SÉJOUR DANS UN REFUGE**

<b>PRINC. SOURCE DE REVENU</b>	<b>AVANT DE VENIR AU REFUGE (%)</b>	<b>APRÈS LE DÉPART DU REFUGE (%)</b>
Revenus d'emploi égaux de la cliente et du conjoint	11	5
Revenus d'emploi ou d'A.-C. du conjoint	18	7
Revenus d'emploi ou d'A.-C. de la cliente	10	14
Aide sociale	50	64
Pension alimentaire du conjoint	0	1
Autres sources	11	9
Total	100	100

**SOURCE:** SCHL, Division de l'évaluation de programme, Système d'information sur la clientèle, Interviews de départ, 1993.

**NOTE:** Il convient de noter que 47 % des clientes retournent au foyer après un séjour dans un refuge et ont probablement la même principale source de revenu avant et après le séjour au refuge.

**B. Les autres caractéristiques des clientes**

Le programme Opération refuge avait comme premier objectif de fournir des refuges aux collectivités mal desservies jusqu'à ce jour par ce genre d'installations et visait tout particulièrement des groupes cibles de clientes, y compris les femmes des régions rurales, les Autochtones, les immigrantes et les handicapées.

**1. Le lieu de résidence des clientes**

Les clientes se rendent souvent dans une autre collectivité pour se réfugier dans un centre d'hébergement, soit parce que leur collectivité n'a pas d'établissement de ce genre, soit par mesure de sécurité. Cinquante-quatre pour cent des clientes d'Opération refuge viennent de la collectivité où se trouve le refuge et 46 % viennent d'une autre collectivité. Plus de la moitié de l'ensemble des clientes (54 %) vient de centre urbains ou de banlieues, 29 % de régions rurales et 16 % de réserves (Tableau 4.6). Dans le cas des refuges situés dans les réserves, la majorité des clientes (environ les deux tiers) viennent de la réserve.

**TABLEAU 4.6**  
**LIEU DE RÉSIDENCE HABITUEL DES CLIENTES**

	GENRE DE COLLECTIVITÉ <sup>1</sup>			
	CENTRE URBAIN %	BANLIEUE %	MILIEU RURAL %	DANS UNE RÉSERVE %
<b>PROGRAMME</b>				
Opération refuge	47	8	29	16
Logement spécial	58	11	26	6
<b>GENRE DE REFUGE</b>				
Autochtone	34	3	13	49
Autre	53	10	32	5
<b>ORIGINE DES CLIENTES</b>				
Autochtone	26	3	16	55
Autre	56	10	34	1
<b>SOURCE:</b> SCHL, Division de l'évaluation de programme, Système d'information sur la clientèle, 1993.				
<b>NOTE:</b> <sup>1</sup> D'après la description donnée par les clientes du genre de collectivité où elles habitent habituellement.				

## 2. L'origine autochtone des clientes d'Opération refuge

Près du tiers des clientes d'Opération refuge sont d'origine autochtone, comparativement à 25 % des clientes des refuges témoins du programme de logement spécial (Tableau 4.7). Cette différence est conforme à l'objectif du programme consistant à mettre sur pied plus de refuges pour les clientes autochtones.

**TABLEAU 4.7**  
**ORIGINES DES CLIENTES D'OPÉRATION REFUGE ET**  
**DES REFUGES TÉMOINS DU PROGRAMME DE LOGEMENT SPÉCIAL**

GENRE DE CLIENTE	CENTRES D'HÉB. OPÉRATION REFUGE		CENTRES D'HÉB. GROUPE TÉMOIN	
	%	N <sup>bre</sup>	%	N <sup>bre</sup>
Autochtone	32	2 009	25	495
Autre	68	4 314	75	1 526
Total	100	6 323	100	2 021

**SOURCE:** SCHL, Division de l'évaluation de programme, SIC, 1993.  
**NOTE :** Les femmes qui sont des Indiennes inscrites, des Métisses, des Inuit, des Indiennes non inscrites et des Autochtones dont le statut est inconnu sont toutes considérées comme étant d'origine autochtone.

Vingt-quatre des 78 centres d'hébergement d'Opération refuge étaient situés dans des réserves ou à proximité et servaient principalement des femmes autochtones. Quarante-six pour cent des clientes de ces refuges étaient d'origine autochtone, comparativement à 18 % dans les autres refuges (Tableau 4.8). Certains de ces autres refuges ont cependant fait état de proportions importantes (de 40 % à 50 %) de clientes d'origine autochtone.

**TABLEAU 4.8**  
**ORIGINE DES CLIENTES**  
**SELON LE GENRE DE REFUGE (AUTOCHTONE ET AUTRE)**

GENRE DE CLIENT	REFUGES AUTOCHTONES		AUTRES REFUGES		TOUS LES CENTRES D'OPÉRATION REFUGE	
	%	N <sup>bre</sup>	%	N <sup>bre</sup>	%	N <sup>bre</sup>
Autochtones	86	1 126	18	883	32	2 009
Autres	14	181	82	4 133	68	4 314
Tous	100	1 307	100	5 016	100	6 323

**SOURCE:** SCHL, Division de l'évaluation de programme, SIC, 1993.  
**NOTE:** Les femmes qui sont des Indiennes inscrites, des Métisses, des Inuit, des Indiennes non inscrites et des Autochtones dont le statut est inconnu sont toutes considérées comme étant d'origine autochtone.

La plupart des femmes autochtones ayant recouru aux centres d'hébergement d'Opération refuge étaient des femmes des Premières nations (Indiennes inscrites), ce qui est lié à l'emplacement des refuges. Soixante-dix-huit pour cent des clientes autochtones des refuges du programme étaient des femmes des Premières nations, 6 % étaient des Indiennes non inscrites, 6 % des Inuit, 3 % des Métisses et 6 %, des femmes dont le statut n'avait pas été indiqué. (Tableau 4.9)

**TABLEAU 4.9**  
**CLIENTES D'OPÉRATION REFUGE SELON L'ORIGINE AUTOCHTONE**

ORIGINE AUTOCHTONE	NOMBRE D'AUTOCHTONES	POURCENTAGE DE CLIENTES	POURCENTAGE DE TOUTES LES CLIENTES
Premières nations (Indiennes inscrites)	1 651	78,2	24
Métisses	69	3,3	1
Inuit	130	6,2	2
Non-inscrites	130	6,2	2
Statut non indiqué	130	6,2	2
Total	2 110	100,0	31

**SOURCE :** SCHL, Division de l'évaluation de programme, SIC, 1993.

### 3. Les immigrantes et les femmes de différentes origines ethniques

Sept pour cent des clientes utilisant les centres d'hébergement d'Opération refuge étaient nées à l'extérieur du Canada et plus de la moitié de ces femmes (55 %) étaient arrivées au Canada après 1980. En comparaison, seulement 1 % des clientes des refuges témoins du programme de logement spécial étaient nées à l'extérieur du Canada. Deux des refuges financés par le programme Opération refuge ont été conçus spécifiquement pour fournir des services aux immigrantes et aux femmes de groupes culturels non canadiens.

### 4. Les femmes et enfants handicapés

Relativement peu de femmes utilisant les centres d'hébergement d'Opération refuge étaient handicapées. Deux pour cent avaient un handicap moteur, moins de 0,5 % avaient un handicap visuel ou auditif et 5 % avaient d'autres genres d'incapacités (surtout des problèmes de santé mentale). De plus, environ 5 % des clientes avaient des enfants handicapés. Les proportions de clientes handicapées sont les mêmes dans les refuges urbains, ruraux et dans les réserves et pour les clientes autochtones et non autochtones. Environ 460 clients d'Opération refuge servis au cours de la période de douze mois avaient un handicap quelconque.

### 5. L'historique des situations violentes

Plus du tiers des clientes d'Opération refuge étaient victimes de mauvais traitements depuis plus de cinq ans et le quart, depuis plus de dix ans. Près de la moitié des femmes ont indiqué que leur agresseur était leur mari et 39 %, leur concubin.

Près des deux tiers des femmes séjournant dans les centres d'hébergement d'Opération refuge avaient déjà quitté le foyer auparavant pour échapper à la violence, alors que 31 % d'entre elles ont dit que c'était la première fois qu'elles s'enfuyaient. Environ la moitié des femmes ont déclaré avoir visité un refuge auparavant, alors que pour le reste des femmes, il s'agissait d'une première visite.

Avant de venir au refuge, les trois quarts des clientes vivaient avec leur mari ou leur partenaire. Cependant, certaines vivaient avec des parents (7 %) ou des amis (3 %) ou dans d'autres refuges (3 %). De plus, 4 % vivaient à la maison et 7 % séparément de leur conjoint, ce qui porte à croire que la séparation avait déjà eu lieu avant l'arrivée au refuge. Donc, près du quart des clientes avaient fui la situation violente et vivaient séparément de leur conjoint avant de venir demander l'aide du refuge pour mettre un terme aux mauvais traitements.



**C. Profil sommaire des clientes d'Opération refuge**

La plupart des clientes d'Opération refuge sont de jeunes femmes mariées ayant un ou deux enfants. Beaucoup n'ont pas terminé leurs études secondaires et seulement 20 % ont un emploi rémunéré. La majorité des clientes reçoivent l'aide sociale (41 %) ou travaillent au foyer sans rémunération (32 %). Près de 30 % ont déclaré que le revenu de leur conjoint constituait la source principale ou égale de revenus avant l'arrivée au refuge.

Près de la moitié des clientes venaient d'une autre collectivité que celle où se trouvait le refuge. Plus de la moitié (54 %) venaient de centres urbains ou de banlieues, 28 % de régions rurales et 17 % de réserves. Environ le tiers des clientes étaient d'origine autochtone, 7 % étaient des immigrantes et 7 % étaient des femmes ayant un handicap quelconque.

Plus du tiers des femmes avaient été victimes de mauvais traitements pendant plus de cinq ans avant de venir au refuge. Près de 90 % ont déclaré que l'agresseur était leur mari ou leur concubin. Les deux tiers des femmes avaient déjà quitté l'agresseur et environ la moitié avaient déjà séjourné dans un refuge. Le quart des femmes vivaient séparées de leur conjoint violent avant de venir au refuge.

## V L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DU PROGRAMME

Le présent chapitre traite des questions se rapportant directement à l'atteinte des objectifs d'Opération refuge tels qu'énoncés au chapitre I. Le présent chapitre examine les indicateurs suivants de l'atteinte des objectifs : le nombre et la répartition des lits afin d'évaluer l'augmentation du nombre de places d'hébergement disponibles; les caractéristiques des groupes de clients utilisant les centres d'hébergement d'Opération refuge afin de s'assurer que les personnes bénéficiant du programme font partie des groupes cibles (i.e., les femmes battues et leurs enfants); la durée du séjour dans les refuges afin de mesurer l'atteinte de l'objectif qui consiste à fournir des installations d'hébergement d'urgence à court terme; la prestation des services; la qualité de l'hébergement offert par les refuges; la mesure dans laquelle l'hébergement convient aux besoins des femmes violentées et de leurs enfants; et les besoins à moyen et à long termes des clients. L'efficacité des mécanismes de financement utilisés dans le cadre d'Opération refuge est abordée au chapitre VII.

Les renseignements sont tirés des sources suivantes : le Système d'information sur la clientèle (SIC) de la SCHL (y compris la composante portant sur les femmes non hébergées et les entrevues avec les anciennes résidentes), l'étude des besoins communautaires et des incidences sur les collectivités, le sondage dans les bureaux extérieurs de la SCHL, les sondages auprès des ministères des services sociaux provinciaux et territoriaux et du MAINC, le sondage auprès des groupes de parrainage sans but lucratif, la base de données du Système d'application des programmes (SAP) de la SCHL, les études de cas et inspections de la SCHL et l'Enquête sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées menée par Statistique Canada en 1992-1993. Les résultats détaillés de ces études sont exposés dans les rapports connexes intitulés (1) « Community Needs and Impacts Study of Project Haven Shelters: A Report Focused on Shelters in Aboriginal Communities », (2) « Community Needs and Impacts Study of Project Haven » et (3) « Technical Report on the Project Haven Evaluation and the Client Information System ».

### A. Le nombre de lits en centre d'hébergement

Le chapitre du Manuel des directives et méthodes de la SCHL portant sur Opération refuge précisait qu'un des objectifs du programme était d'accroître le nombre de lits disponibles dans les refuges pour les femmes victimes de la violence familiale et leurs enfants. Le décret autorisant la SCHL à appliquer Opération refuge stipulait que le programme devait fournir de 400 à 650 lits en centre d'hébergement provisoire pour les femmes maltraitées et leurs enfants. Ces lits ont été aménagés par la construction ou l'achat et la rénovation de logements existants, dans des centres nouveaux ou des agrandissements de refuges existants. Comme il a déjà été mentionné, un financement était également offert aux refuges existants éprouvant des difficultés financières ou ayant besoin de fonds pour réparer ou rénover des lits dans des refuges existants.

Tel qu'indiqué au chapitre II, un total de 458 lits en tout ont été financés dans 78 centres d'hébergement dans le cadre d'Opération refuge. Environ la moitié de ces lits (51 %) sont le résultat de constructions neuves et 49 % ont été obtenus par acquisition, conversion ou rénovation de bâtiments existants. Donc, le programme a produit le nombre de lits visé dans les limites du budget global accordé pour les immobilisations.

### B. La clientèle cible

Les centres d'hébergement d'Opération refuge devaient servir les femmes qui sont victimes de mauvais traitements aux mains de leur mari ou conjoint ainsi que les enfants de ces femmes. Les mauvais traitements comprennent les agressions ou menaces d'agressions physiques, l'agression sexuelle, la violence psychologique ou morale, l'exploitation financière et les autres formes de violence faite aux femmes par leur conjoint.

Les données du SIC montrent que 87 % des femmes qui ont séjourné dans les centres d'hébergement d'Opération refuge au cours de la période de douze mois ont déclaré que les mauvais traitements ou les menaces de mauvais traitements étaient la raison de leur venue au refuge. Beaucoup de femmes ont signalé avoir été victimes de plusieurs types de mauvais traitements aux mains de leur conjoint ou partenaire. Environ 13 % des clientes ont donné, comme raison de leur arrivée au refuge, des problèmes de logement ou d'autres raisons non liées à la violence (en ajustant les données pour tenir compte des réponses multiples dans ces deux catégories). La moitié des femmes ont parlé de violence physique, 45 % de violence psychologique ou verbale et 16 % d'autres genres de mauvais traitements pour justifier leur utilisation du refuge. Les raisons de l'utilisation des centres d'hébergement d'Opération refuge étaient généralement les mêmes dans tous les milieux (urbain, rural et réserves) et dans les refuges destinés surtout aux femmes autochtones aussi bien que dans les autres refuges. Les raisons données pour justifier l'utilisation des centres d'hébergement d'Opération refuge et de ceux du groupe témoin du programme de logement spécial étaient généralement les mêmes, sauf que dans ce dernier cas, une proportion relativement plus élevée de clientes ont invoqué des problèmes de logement (12 %) ou d'autres raisons non liées aux mauvais traitements (11 %). (Tableau 5.1)

**TABLEAU 5.1**  
**RAISONS DE L'ARRIVÉE DES CLIENTES DANS LES CENTRES D'HÉBERGEMENT**  
**D'OPÉRATION REFUGE ET DANS CEUX DU PROGRAMME DE LOGEMENT SPÉCIAL**

RAISON DE L'ARRIVÉE AU REFUGE	CENTRES D'OPÉRATION REFUGE		REFUGES TÉMOINS DU PROGRAMME DE LOGEMENT SPÉCIAL	
	%	N <sup>bre</sup>	%	N <sup>bre</sup>
Battue	50	3334	44	890
Violence psychologique ou verbale	45	2964	45	922
Menaces contre la femme	24	1590	21	429
Enfant maltraité	5	355	5	101
Menaces contre les enfants	6	369	5	96
Autres mauvais traitements	16	1088	16	334
Problèmes de logement	6	376	12	245
Autre (non liée à la violence)	9	615	11	232

**SOURCE:** SCHL, Division de l'évaluation de programme, Système d'information sur la clientèle, 1993.

**NOTES:** Les totaux peuvent dépasser 100 % puisque les répondantes pouvaient donner plusieurs raisons.

Il importe de tenir compte de trois facteurs dans l'interprétation de ces résultats. Premièrement, les raisons données par les clientes qui arrivent au refuge reposent sur les révélations de femmes qui peuvent se sentir moins gênées de signaler de la violence psychologique que d'autres formes de mauvais traitements. Certaines clientes peuvent ne pas avouer qu'elles ont été victimes de violence physique avant d'avoir passé quelque temps au centre. Deuxièmement, certains refuges au Québec accueillent des femmes ayant d'autres genres de besoins (c.-à-d. les femmes en difficulté), et il est prévu dans le mandat de ces centres que certaines femmes s'y présentent pour des raisons qui ne sont pas liées à la violence. Troisièmement, certains centres d'hébergement (surtout ceux dans les localités éloignées) ont indiqué qu'ils doivent parfois héberger de jeunes femmes et des enfants à la demande d'organismes communautaires de protection de l'enfance parce qu'il n'y a pas d'autre endroit pour les

loger. Ces trois facteurs contribuent à modifier quelque peu la composition globale de la clientèle des centres d'hébergement.

Pendant un suivi téléphonique auprès d'un échantillon de 36 refuges, on a examiné l'effet possible, sur les refuges, de la prestation de services à des clientes ayant des problèmes non liés aux mauvais traitements. Les refuges ont déclaré que leur priorité est d'accueillir les femmes en situation de crise et, au besoin, de réinstaller les clientes ayant des problèmes non liés à la violence dans des chambres d'hôtel ou de motel. Certains refuges ont indiqué que la définition des « mauvais traitements » leur crée certaines difficultés puisqu'elle ne comprend que les mauvais traitements infligés par les conjoints ou à l'intérieur des familles et qu'elle exclut d'autres formes d'agression physique ou sexuelle. Les refuges qui considèrent avoir deux mandats, soit celui de servir les femmes agressées par leur conjoint et les femmes dans d'autres situations de crise, ont déclaré que cela ne leur a jamais posé de problème puisqu'ils étaient habituellement en mesure d'aiguiller les femmes aux prises avec d'autres difficultés vers d'autres organismes communautaires capables de leur fournir les services nécessaires. L'analyse des données du SIC montre que la durée moyenne du séjour dans les refuges est sensiblement la même dans le cas des femmes admises pour des raisons liées aux mauvais traitements et pour des raisons non liées à la violence.

Par conséquent, les données sur la clientèle indiquent que les centres d'hébergement d'Opération refuge servent la clientèle cible prévue de femmes violentées et leurs enfants. Certains refuges servent des femmes et enfants dont les problèmes ne sont pas liés à la violence familiale, mais ils ne considèrent pas que cela nuit à leur capacité de venir en aide aux femmes maltraitées.

### **C. Les groupes prioritaires et les collectivités non desservies**

Le programme Opération refuge avait comme priorité de répondre aux besoins des femmes ne bénéficiant pas d'un nombre suffisant de places dans des refuges et d'implanter des refuges dans les collectivités qui n'en étaient pas pourvues. En particulier, les femmes d'origine autochtone, les immigrantes, les femmes rurales et les femmes ayant des handicaps physiques ont été identifiées comme groupes cibles prioritaires. Comme le montre le tableau 5.2, la majorité des clientes servies par les centres d'hébergement d'Opération refuge appartenaient à ces groupes cibles prioritaires. Trente-deux pour cent des clientes étaient des autochtones, 28 % vivaient en milieu rural, 7 % étaient des immigrantes ou des femmes de différentes origines ethniques et 7 % avaient une forme quelconque de handicap.

**TABLEAU 5.2**  
**PROPORTIONS DE CLIENTES D'OPÉRATION REFUGE**  
**APPARTENANT AUX GROUPES CIBLES PRIORITAIRES**

GROUPES DE CLIENTES	% DES CLIENTES
Femmes autochtones	32
Immigrantes ou de différentes origines ethniques	7
Femmes rurales	28
Femmes handicapées	7

**SOURCE:** SCHL, Division de l'évaluation de programme, Système d'information sur la clientèle, 1993.

En comparant les centres d'hébergement d'Opération refuge aux centres témoins du programme de logement spécial, on trouve de plus fortes proportions de femmes autochtones dans les centres d'hébergement d'Opération refuge (environ un tiers et un quart, respectivement). De plus, les centres d'hébergement d'Opération refuge de certains endroits comptent des proportions importantes de femmes autochtones, allant de 20 % des clientes en milieu urbain à 30 % dans les milieux ruraux et à 83 % dans les réserves. (Tableau 5.3).

**TABLEAU 5.3**  
**ORIGINE DES CLIENTES**  
**SELON L'EMPLACEMENT DES CENTRES D'HÉBERGEMENT D'OPÉRATION REFUGE**

ORIGINE	MILIEU URBAIN (>2 500)		MILIEU RURAL ( 2 500)		DANS UNE RÉSERVE		TOUS LES CENTRES D'OPÉRATION REFUGE	
	%	N <sup>bre</sup>	%	N <sup>bre</sup>	%	N <sup>bre</sup>	%	N <sup>bre</sup>
Autochtone	22	1 029	30	219	83	761	32	2 009
Autre	78	3 639	70	521	17	154	68	4 314
Total	74	4 668	12	740	14	915	100	6 323

**SOURCE:** SCHL, Division de l'évaluation de programme, Système d'information sur la clientèle, 1993.

**NOTES:** Les femmes qui sont des Indiennes inscrites, des Métisses, des Inuit, des Indiennes non inscrites et des Autochtones dont le statut est inconnu sont toutes considérées comme étant d'origine autochtone.

Dans tout le Canada, les proportions de clientes autochtones dans les centres d'hébergement d'Opération refuge sont un reflet de la composition de la population dans les régions où ces centres sont situés. Par exemple, presque toutes les femmes utilisant des refuges dans les T.N.-O. sont d'origine autochtone (99 %) et de fortes proportions de femmes autochtones sont observées au Manitoba (84 %), en Alberta (82 %), en Saskatchewan (77 %) et au Yukon (69 %). Par contre, seulement 5 % des clientes des centres d'hébergement d'Opération refuge en Î.-P.-É., à Terre-Neuve et au Nouveau-Brunswick sont d'origine autochtone.

Tel qu'indiqué au chapitre II, la plupart des femmes autochtones qui ont séjourné dans des centres d'hébergement d'Opération refuge (78 %) étaient des femmes des Premières nations parce que la plupart des refuges pour les Autochtones étaient parrainés par des bandes ou situés près de collectivités des Premières nations. Aucun refuge n'a été créé spécifiquement pour les Métis et relativement peu de femmes et de familles métisses ont eu recours aux services des refuges non autochtones ou des Premières nations. On a relevé certaines préoccupations concernant l'hésitation de nombreuses femmes métisses à utiliser des refuges non autochtones ou des Premières nations ainsi que le manque de services susceptibles de répondre aux besoins des femmes métisses victimes de mauvais traitements et de violence.

En ce qui a trait aux autres groupes cibles, les proportions de femmes rurales, d'immigrantes et de femmes handicapées parmi les clientes des centres d'hébergement d'Opération refuge étaient semblables aux proportions observées dans les refuges témoins du programme de logement spécial.

Les centres d'hébergement financés par Opération refuge répondaient aux besoins et aux priorités de la collectivité tels que perçus par les partenaires au financement des gouvernement provinciaux ou territoriaux et les bureaux régionaux du MAINC. Les sondages auprès de ces organismes ont indiqué que plus de 80 % des répondants étaient d'avis que le programme avait bien ou très bien répondu aux besoins prioritaires de leur province, territoire ou région. Selon les employés des bureaux extérieurs de la SCHL, le mécanisme d'application du programme, qui comptait sur la participation des partenaires au financement à la sélection des projets à financer, permettait de s'assurer que le programme s'attaquait aux domaines prioritaires relevés par ces autres organismes. Beaucoup de répondants de ces sondages ont indiqué que les projets financés par Opération refuge étaient perçus comme ayant une priorité très élevée dans les collectivités où ils ont été réalisés. D'autres répondants ont noté que des besoins pressants continuent d'exister dans d'autres collectivités. Ces besoins ne pouvaient être satisfaits sans dépassement du budget limité du programme et d'autres fonds sont nécessaires pour servir ces collectivités encore démunies.

Ces constatations indiquent que le programme a relativement bien réussi à orienter l'aide vers les groupes clés de clientes et les collectivités jusque-là négligées. Les besoins spéciaux des femmes appartenant aux différents groupes cibles ont été étudiés dans les études de cas dont les résultats sont exposés au chapitre VI.

#### **D. L'hébergement à court terme ou d'urgence**

L'objectif du programme Opération refuge était de fournir des installations d'hébergement à court terme ou d'urgence aux femmes violentées et à leurs enfants. Le programme avait pour but de produire des centres d'hébergement provisoire où les femmes séjourneraient généralement pour des périodes allant de plusieurs jours à plusieurs semaines. Dans le cadre de l'évaluation, on a examiné la politique des refuges régissant la durée du séjour des clientes ainsi que la durée réelle du séjour des clientes dans les refuges.

Les conventions hypothécaires entre la SCHL et les groupes de parrainage donnaient une marge de manoeuvre aux exploitants des refuges dans la formulation des politiques relatives à la durée de séjour et précisait que les clientes ne devaient pas séjourner dans les centres pendant plus de 180 jours. Le sondage auprès des groupes de parrainage d'Opération refuge a révélé que presque tous les refuges ont adopté des politiques au sujet de la durée du séjour des clientes. Plus de la moitié des refuges autorisent un séjour maximal de une à quatre semaines et 31 %, de quatre à huit semaines. Sept pour cent des refuges autorisent un maximum de neuf semaines ou plus. Les refuges parrainés par des groupes autochtones prévoient des séjours maximaux plus courts, 80 % d'entre eux ayant signalé un maximum de quatre semaines ou moins.

Dans presque tous les refuges (98 %), la durée de séjour des clientes peut être prolongée au delà de la durée maximale autorisée. La plupart des refuges (86 %) ont adopté des politiques régissant le

prolongement d'un séjour au delà du maximum prévu. Les deux raisons les plus courantes pour prolonger le séjour sont les besoins des clientes (notamment le besoin de protection, le besoin d'aide et les questions juridiques) et le manque de logement convenable ou abordable pour les clientes quittant le refuge.

La plupart des femmes séjournent moins d'une semaine dans les centres d'hébergement d'Opération refuge. La durée moyenne de séjour des clientes, extraite des données du SIC, était de quinze jours. Cette moyenne était un peu plus courte dans les refuges pour autochtones (onze jours) que dans les autres refuges (seize jours). On n'a pas trouvé de différence entre les centres d'hébergement d'Opération refuge et les refuges témoins du programme de logement spécial. La durée moyenne de séjour des clientes dans les refuges qui ont participé à l'Enquête sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées, menée par Statistique Canada, était de seize jours dans le cas des centres d'hébergement d'Opération refuge et de quinze jours pour les refuges témoins du programme de logement spécial.

On a constaté que les durées de séjour varient considérablement, allant d'un jour à plusieurs semaines. L'analyse multivariée des facteurs liés à la variation des durées de séjour des clientes, basée sur les données du SIC, indique que les femmes qui dépendent de l'aide sociale, les femmes mariées ou vivant en union libre et les femmes qui n'utilisaient pas les services communautaires ou des refuges avaient tendance à rester moins longtemps dans les refuges. Par contre, les femmes qui ont recours aux services d'emploi, aux services communautaires (tels les services juridiques, médicaux et d'aide à la recherche d'un logement), aux services des refuges (tels les groupes d'appui) et au personnel d'aide (pour traiter avec l'appareil juridique et les écoles) ont tendance à séjourner plus longtemps dans les refuges.

Par conséquent, les données du SIC de la SCHL et de l'Enquête sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées confirment que les centres d'hébergement d'Opération refuge fournissent l'hébergement à court terme aux clientes séjournant dans les refuges et que la durée de séjour typique de leurs clientes est semblable à celle des refuges préexistants. Les refuges semblent aussi avoir adopté des politiques concernant les dérogations aux lignes directrices établies afin de tenir compte des circonstances particulières et des besoins des clientes.

## **E. Les services d'hébergement**

Une condition préalable au financement dans le cadre d'Opération refuge est la disponibilité de fonds d'exploitation pour la prestation des services aux clientes. L'évaluation ne considère pas l'efficacité ou la suffisance de ces services qui sont du ressort des organismes provinciaux ou territoriaux ou d'autres organisations. Cependant, l'évaluation documente les services fournis aux femmes dans les refuges afin d'évaluer l'utilité des refuges pour les clientes.

### **1. Les services résidentiels**

Comme on l'a vu au chapitre II, les services aux femmes en résidence sont assurés par les refuges et par des organismes communautaires. L'Enquête sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées de 1992-1993 de Statistique Canada a révélé que 97 % des centres d'hébergement d'Opération refuge offrent des services de consultation à court terme aux résidentes. Les autres services fournis par les refuges sont la consultation de groupe, le transport, le suivi, l'accompagnement en cour, l'aiguillage pour l'hébergement, l'accompagnement à d'autres services, la consultation pour les enfants et le soin des enfants (garderie). Dans la plupart des collectivités desservies par un centre d'hébergement d'Opération refuge, les clientes des refuges ont aussi accès aux services fournis par les autres organismes communautaires, comme les soins médicaux, les services de santé mentale, les services juridiques et les programmes de désintoxication. La plupart des refuges ont aussi accès aux services à la famille et de protection de l'enfance et au traitement des hommes violents assurés par les services communautaires.

Les refuges aident à mettre les clientes en communication avec les organismes de services sociaux, l'aide juridique, les écoles, les organismes de logement, les fonctionnaires de la cour, la police et les agents d'immigration. Le personnel des refuges intervient souvent au nom des clientes dans leurs représentations auprès des organismes de l'extérieur. Les employés accompagnent souvent les clientes à ces rendez-vous et devant les tribunaux pour apporter leur appui et leurs conseils. Des services spécialisés sont fournis dans les refuges autochtones. Ces services mettent l'accent sur le traitement de toute la famille et sur la culture autochtone.

Plus de la moitié des femmes séjournant dans les centres d'hébergement d'Opération refuge de même que dans les refuges témoins du programme de logement spécial ont indiqué, dans les entrevues de départ, avoir demandé les conseils, participé à des séances d'information de groupe et demandé les services de transport nécessaires. Les anciennes résidentes interviewées en groupe trouvaient que le personnel des refuges était dévoué, serviable et prêt à fournir un soutien émotionnel. Les autres services prodigués par le personnel des refuges comprennent l'information, le soutien et l'aide dans les communications avec les organismes communautaires (juridiques, médicaux, dispensaires de vêtements et de jouets), la recherche d'un logement et l'aiguillage, au besoin. La défense des droits des clientes devant les organismes juridiques et d'application de la loi a également été très utile à la majorité des anciennes résidentes. Selon les données du SIC, moins de 10 % des résidentes ont indiqué ne pas avoir reçu les services dont elles avaient besoin.

Plus de 90 % des femmes ont déclaré, dans les entrevues de départ, que les services du centre d'hébergement les avaient aidées beaucoup ou à certains égards. Les participants aux groupes de discussion ont indiqué avoir bénéficié de la consultation personnelle donnée par le personnel et de la participation aux activités du groupe de soutien. Les autres expériences positives mentionnées comprennent la possibilité de discuter avec d'autres femmes qui vivent une situation semblable, l'attitude impartiale du personnel et le fait que le personnel ne dicte pas aux femmes ce qu'elles devraient faire mais s'efforce de les aider à prendre leurs propres décisions. Certaines anciennes résidentes ont exprimé leur insatisfaction quant au niveau de bruit, au manque de personnel pendant la nuit, au manque de respect des règlements internes et au manque d'activités récréatives pour les enfants.

Le personnel des centres d'hébergement d'Opération refuge a établi des protocoles avec d'autres organismes. Les ententes les plus courantes sont la surveillance policière des installations, l'escorte par la police, la divulgation aux services sociaux des mauvais traitements infligés aux enfants et l'accès aux banques de vêtements et de nourriture. En général, plus des deux tiers des groupes de parrainage des centres d'hébergement d'Opération refuge ont dit avoir de bonnes relations avec les services sociaux, la police et l'aide juridique. Le personnel des refuges se dit moins satisfait de ses relations avec les hôpitaux, les salles d'urgence, les services médicaux, les services psychiatriques et psychologiques, les tribunaux, la justice et les avocats de la Couronne, et les conseils de bande, le cas échéant.

## **2. Les modèles de services spécialisés**

Les services de base tels l'hébergement d'urgence, le transport et les conseils sont offerts dans tous les refuges. Par ailleurs, les refuges ont également mis sur pied des services adaptés aux besoins de la collectivité qu'ils desservent. Les refuges autochtones et certains refuges dans les petites collectivités rurales ont adopté une approche globale dans la prestation de services aux clients. Cette approche consiste à s'occuper d'abord de la collectivité, puis de la famille et enfin, de la femme. Une autre dimension de l'approche globale qu'on observe dans les refuges autochtones consiste à soigner tous les aspects de la personne : physique, mental et spirituel.

Les modèles de service des refuges autochtones comprennent l'enseignement de la culture autochtone aux femmes par les aînés de la bande. Les refuges autochtones tiennent également des cérémonies, comme les sueries et la cérémonie du foin d'odeur, par lesquelles on purifie le refuge et les résidents. Dans tous les refuges autochtones, la consultation est fondée sur la culture et est axée sur le



développement d'une saine estime de soi chez les clientes et la communication de renseignements qui les aideront à mieux comprendre les traditions de leur culture autochtone.

Dans le cadre des sondages de la SCHL, on a demandé aux représentants des bureaux extérieurs de la SCHL, aux représentants des services sociaux provinciaux et territoriaux et aux représentants du MAINC d'indiquer la nature de l'ensemble des relations entre les refuges et les organismes communautaires. En général, presque tous les répondants ont indiqué que les relations entre les centres d'hébergement d'Opération refuge et les autres organismes communautaires étaient efficaces ou très efficaces.

Une étude plus approfondie des modèles et des approches des services est présentée dans le rapport d'études de cas intitulé *Community Needs and Impacts Study of Project Haven* préparé par SPR Associates (mars 1994).

### **3. Les services non résidentiels**

Selon les résultats du sondage sur les femmes non hébergées, 116 non résidents par mois entrent en rapport avec le refuge moyen, soit 97 par téléphone et 17 en personne. Le nombre de prises de contact de non résidents varie selon les emplacements. Les refuges situés dans des régions rurales desservant un territoire étendue peuvent enregistrer un nombre de prises de contacts par téléphone plus élevé que les refuges en milieu urbain auxquels les femmes peuvent accéder plus facilement. En extrapolant ces chiffres sur un an, on estime qu'au cours d'une année, tous les centres d'hébergement d'Opération refuge ont reçu un appel ou une visite de 108 576 personnes non hébergées. Le sondage sur les femmes non hébergées définit la prise de contact par une personne non résidente comme les démarches d'une femme qui communique directement avec un refuge ou d'une personne (par ex., un employé d'un organisme de services sociaux, un membre de la collectivité, un parent ou un ami) qui communique avec un refuge au nom de cette femme.

Les services non résidentiels fournissent la consultation et l'appui pour les femmes qui demandent des conseils et de l'aide, mais pas nécessairement l'hébergement. Comme l'indique le tableau 5.4, la plupart des centres d'hébergement d'Opération refuge et des refuges témoins du programme de logement spécial offrent un soutien aux personnes et aux familles qu'ils hébergent et aussi aux non-résidents, y compris aux femmes de la collectivité et aux anciennes résidentes. Un pourcentage plus élevé de refuges autochtones, en particulier ceux situés dans les réserves, fournissent ce genre de service.

**TABLEAU 5.4**  
**SERVICES NON RÉSIDENTIELS FOURNIS PAR LES REFUGES**

SERVICES	AU REFUGE		DANS LA COLLECTIVITÉ	
	OPÉR. REFUGE	LOGEM. SPÉC.	OPÉR. REFUGE	LOG. SPÉC.
	%	%	%	%
Appui particulier aux anciennes résidentes	98	100	67	75
Appui familial aux anciennes résidentes	76	30	58	38
Appui particulier aux femmes de la collectivité	98	91	56	75
Appui familial aux femmes de la collectivité	65	30	51	38
Groupes d'appui - anciennes résidentes	51	67	43	63
Groupes d'appui - autres qu'aux anciennes résidentes	46	50	37	88
Groupes d'appui des enfants	34	40	23	25
Services aux conjoints violents	11	9	14	13

**SOURCE :** SCHL, Système d'information sur la clientèle, 1993.

Bien que la plupart des non-résidentes ayant communiqué avec les refuges n'aient pas été en situation de crise, certaines femmes demandant des renseignements généraux et un appui émotionnel, une petite proportion cherchait un refuge contre les mauvais traitements. Les femmes qui ont communiqué avec les refuges ne vivaient pas en situation de violence ou étaient des femmes victimes de violence psychologique ou verbale.

D'anciennes résidentes sont à l'origine de 37 % des prises de contact de non-résidents. Pendant les discussions en groupes, les anciennes résidentes ont reconnu qu'après avoir quitté le refuge, il était important, pour elles et pour leurs enfants, de continuer à participer aux réunions de groupes d'appui et de profiter ainsi des occasions de partager et d'échanger des informations avec d'autres femmes. Les personnes qui communiquaient avec le refuge pour la première fois représentaient 24 % des prises de contact et celles qui avaient déjà communiqué avec lui pour des raisons autre que l'hébergement, 26 %.

Les programmes d'extension de services à la communauté sont offerts dans plus de 90 % des centres d'hébergement d'Opération refuge et du programme de logement spécial. Dans l'étude sur les besoins communautaires et les incidences sur les collectivités, le personnel des refuges maintient que les activités communautaires sont importantes parce qu'elles répondent aux besoins de prévention et d'éducation et qu'elles permettent aux centres d'hébergement de contribuer à la lutte contre la violence familiale. Cependant, ces programmes taxent le personnel et les ressources des refuges desservant de vastes territoires parce que les employés doivent parcourir de grandes distances en automobile.

Dans l'ensemble, les centres d'hébergement d'Opération refuge fournissent une vaste gamme de services résidentiels et non résidentiels aux femmes de la collectivité. Chaque refuge a établi son propre réseau de services au sein de la collectivité pour répondre aux divers besoins particuliers qu'on y trouve, comme en témoigne l'approche globale adoptée par les refuges autochtones. Les relations avec les organismes communautaires sont généralement bonnes. Cependant, certains refuges sont d'avis qu'il y aurait lieu d'améliorer la sensibilité des corps policiers, des professionnels de la santé et de l'appareil judiciaire. Selon le SIC, moins de 10 % des résidentes n'ont pas reçu les services nécessaires. Cependant, le personnel des refuges a mentionné la nécessité d'intensifier les programmes d'extension

et d'accroître le financement afin de permettre aux refuges de répondre aux besoins de services des non résidentes.

#### **F. La fourniture de logement de qualité convenable**

Les groupes de parrainage aidés dans le cadre d'Opération refuge sont chargés de s'assurer que les refuges offrent des installations adéquates, sécuritaires et sanitaires et que les bâtiments sont bien entretenus et répondent aux normes minimales de la LNH, ou des codes municipaux si celles-ci sont plus élevées.

Des données ont été recueillies par l'intermédiaire du sondage auprès des groupes de parrainage sans but lucratif de la SCHL, du sondage auprès des succursales et bureaux régionaux de la SCHL et du sondage auprès des SSPT et du MAINC sur l'entretien et les réparations des centres d'hébergement et sur la protection et la sécurité de ces centres. L'Enquête sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées menée par Statistique Canada en 1993 a recueilli des données précises sur les mesures de sûreté et de sécurité mises en place dans les centres d'hébergement afin de protéger les clients. L'étude de cas portant sur l'état des lieux, effectuée par la SCHL, donne plus de renseignements sur l'état des refuges, les coûts estimatifs des réparations ou remplacements nécessaires et les dispositifs de sécurité mis en place.

##### **1. L'état des centres d'hébergement d'Opération refuge**

L'étude sur l'état des lieux a recueilli des informations sur un échantillon de vingt centres d'hébergement d'Opération refuge afin d'évaluer l'état général de l'ensemble de ces centres. L'étude visait à obtenir des indications précises de l'état des bâtiments d'Opération refuge, à estimer le besoin et les coûts des réparations et remplacements nécessaires pour que les centres satisfassent aux normes minimales de la LNH pour les bâtiments ou aux normes locales, les normes les plus élevées étant retenues, et à fournir une indication de l'accessibilité des centres d'hébergement d'Opération refuge pour les personnes handicapées.

L'inspection des refuges consistait à examiner le site, le bâtiment et deux lits dans chaque refuge afin de vérifier dans quelle mesure les normes sont respectées. Une seule installation nouvellement construite n'a pas répondu aux normes de la LNH au moment de l'inspection. Tous les autres refuges satisfaisaient ou dépassaient les exigences pour chacun des trois éléments.

On a relevé des besoins de réparations dans douze des vingt centres d'hébergement de l'échantillon. Les coûts estimés des réparations de ces douze centres s'élevaient à 39 700 \$, soit 3 308 \$ en moyenne par refuge ayant besoin de réparations. On a estimé que les coûts des réparations qui seraient nécessaires au cours des prochaines années pour réparer les établissements d'Opération refuge afin de les rendre conformes aux normes de construction seraient de 177 176 \$, compte tenu de la combinaison d'immeubles neufs et existants dans le parc et en supposant que la proportion d'immeubles ayant besoin de réparations dans le parc est le même que dans l'échantillon).

On a comparé les coûts des réparations des immeubles nouvellement construits et des bâtiments existants qui avaient été acquis (avec et sans rénovations). (Tableau 5.5) Les coûts moyens des réparations des immeubles neufs étaient de 5 645 \$, à comparer à 824 \$ dans le cas des bâtiments existants acquis (sans rénovation) et de 5 500 \$ pour les immeubles existants achetés et rénovés. Un des refuges de l'échantillon était un refuge préexistant qui a été financé en vertu du programme Opération refuge et qui avait néanmoins besoin de réparations totalisant 2 000 \$. Pour les refuges de l'échantillon ayant besoin de certaines réparations (60 %), les coûts moyens par refuge s'élevaient à 3 368 \$.

**TABLEAU 5.5**  
**BESOINS DE RÉPARATIONS DES CENTRES D'HÉBERGEMENT D'OPÉRATION REFUGE**  
**INCLUS DANS L'ÉTUDE DE L'ÉTAT DES LIEUX**

REFUGES AYANT BESOIN DE CERTAINES RÉPARATIONS					
GENRE DE BÂTIMENT	N <sup>br</sup> DE REFUGES	N <sup>br</sup>	%	COÛTS DES RÉPAR.	COÛT MOYEN PAR REFUGE (POUR LES REF. AYANT BESOIN DE RÉPARAT.
Nouvelle construction	7	4	57	22 580	5 645
Achat d'un bâtiment existant	9	5	56	4 120	824
Achat avec rénovations	3	1	66	11 000	5 500
Achat d'un refuge existant	1	1	100	2 000	2 000
Total	20	12	60	39 700	3 308

**SOURCE:** SCHL, étude sur l'état matériel, 1994.

Le bâtiment nouvellement construit ne répondant pas aux normes minimales de la LNH avait besoin de travaux à l'extérieur: nivellement et revêtement de la voie d'accès, installation d'un mur de soutènement, élargissement du trottoir et pose d'un matériau antidérapant dans l'escalier de secours. Les réparations nécessaires le plus souvent relevées par les inspecteurs comprenaient le remplacement des détecteurs de fumée, le prolongement des clôtures à l'extérieur et les travaux généraux tels la peinture, le calfeutrage des fenêtres et du tour des baignoires et la réparation des fenêtres.

## 2. La protection et la sécurité dans les refuges

Pour assurer un hébergement sûr et sécuritaire, plus des deux tiers des centres d'hébergement d'Opération refuge et des refuges témoins du programme de logement spécial ont les dispositifs de sécurité suivants : règles sur l'admission des non résidents, système d'intercommunication, portes en acier et dispositifs d'alarme. Certains refuges étaient aussi dotés d'autres dispositifs de sécurité, comme des barreaux aux fenêtres, des fenêtres en Plexiglass et des fenêtres en verre givré au rez-de-chaussée (Tableau 5.6).

**TABLEAU 5.6  
DISPOSITIFS DE SÉCURITÉ DANS LES CENTRES D'HÉBERGEMENT  
D'OPÉRATION REFUGE ET LES REFUGES TÉMOINS DU PROGRAMME DE LOGEMENT SPÉCIAL  
(POURCENTAGES)**

DISPOSITIFS DE SÉCURITÉ	CENTRES D'HÉBERGEM. D'OPÉRATION REFUGE %	REFUGES TÉMOINS DU PROGR. DE LOG. SPÉCIAL %
Barreaux aux fenêtres	31	53
Fenêtres en Plexiglas	23	11
Fenêtres en verre givré au rez-de-chaussée	10	11
Portes en acier	66	74
Clôtures de sécurité	52	37
Adresse et n° de téléphone non inscrits	55	47
Règles d'admission des non résidents	76	79
Système d'alarme	68	42
Système d'intercommunication	69	74
<b>SOURCE :</b> Statistique Canada, Enquête sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées, 1993.		
<b>NOTE :</b> Les totaux peuvent dépasser 100 % puisque les refuges pouvaient indiquer plus d'un dispositif.		

Le sondage de la SCHL auprès des groupes de parrainage a démontré que 95 % des groupes de parrainage des centres d'hébergement d'Opération refuge croient que la protection et la sécurité qu'ils offrent aux clients sont bonnes ou très bonnes. Quatre-vingt pour cent disent être en mesure d'offrir des aires de jeu extérieures sécuritaires pour les enfants et plus des deux tiers ont une aire protégée pour les femmes à l'extérieur. L'étude sur les besoins communautaires et les incidences sur les collectivités rapporte que la protection et la sécurité sont généralement bonnes dans les refuges. Certains employés des refuges s'inquiètent d'un manque de personnel la nuit et ont mentionné le besoin d'une surveillance accrue par vidéo et de clôtures plus hautes. Dans l'ensemble, les résidentes disent se sentir très bien protégées et en sécurité dans les refuges.

Les dispositifs de sécurité pour les clients des refuges peuvent soulever certaines préoccupations liées à la sécurité-incendie. La présence de barreaux aux fenêtres et de cales au bas des fenêtres pour empêcher leur ouverture complète et éviter ainsi qu'un enfant tombe d'une fenêtre protègent les femmes et les enfants, mais elles n'en demeurent pas moins des risques en cas d'incendie parce qu'elles bloquent les issues possibles. Ces problèmes sont étudiés de près dans la conception des refuges.

**G. La mesure dans laquelle les caractéristiques des refuges répondent aux besoins de logement des clients**

On a évalué la conception et la taille des refuges des points de vue des clientes et du groupe de parrainage afin de déterminer la mesure dans laquelle les centres d'hébergement d'Opération refuge fournissent des installations de logement appropriées aux femmes et à leurs enfants.

La plupart des centres d'hébergement d'Opération refuge sont aménagés à peu près de la même façon. La plupart abritent des bureaux pour l'administration, une salle de séjour commune, une cuisine, une

buanderie, une aire pour fumeurs et des chambres à coucher. Certains ont aussi des bureaux de consultation, une salle de jeu pour les enfants et une salle de télévision. Quelques-uns ont également une aire de jeu à l'extérieur, une salle pour la consultation de groupe et une salle de réflexion pour les clients.

Quand on leur a demandé d'indiquer dans quelle mesure leurs refuges répondent aux besoins de logement de leurs clients, la plupart des employés ont répondu « bien » ou « très bien », comme le montre le tableau 5.7. Par contre, 29 % des refuges disent manquer de locaux administratifs et 14 % disent manquer de locaux pour la consultation. Le manque d'aires privées pour les femmes est un problème qui a été signalé dans 23 % des refuges. L'évaluation du personnel des refuges autochtones et de celui des autres refuges était à peu près la même, ce qui donne à penser que la conception convient à différentes clientèles.

**TABLEAU 5.7**  
**ÉVALUATION, PAR LES EMPLOYÉS DES CENTRES D'HÉBERGEMENT D'OPÉRATION REFUGE,**  
**DES CARACTÉRISTIQUES DE CONCEPTION**

CARACTÉRISTIQUES DE CONCEPTION	REFUGES AUTOCHTONES		AUTRES REFUGES	
	TRÈS BIEN	BIEN	TRÈS BIEN	BIEN
	%	%	%	%
Conception adaptée aux femmes	51	35	50	33
Conception adaptée aux enfants	40	36	43	36
Aire privée pour les femmes	29	49	31	52
Locaux de consultation suffisants	8	35	12	38
Locaux à bureaux et d'administration suffisants	12	42	12	40
Emplacement convenable	49	40	52	38
Accessibilité pour les clients potentiels	42	36	45	36
Suffisance des installations sanitaires	45	40	48	36
Suffisance des aires de jeu intérieures pour enfants	31	45	33	45

**SOURCE:** SCHL, Division de l'évaluation de programme, sondage auprès des groupes de parrainage, 1993.

Dans les entrevues de départ effectuées dans le cadre du SIC de la SCHL auprès d'un échantillon de 30 % des femmes quittant un refuge, la plupart des femmes ont indiqué que différents aspects du refuge les avaient aidées beaucoup ou dans une certaine mesure, comme l'emplacement, l'aménagement convenant aux enfants, les locaux de séjour, les aires communes et les échanges avec d'autres femmes vivant la même situation (Tableau 5.8). Les femmes sont généralement d'avis que les refuges dans leur propre collectivité sont plus accessibles et leur permettent d'utiliser les services communautaires. Dans les refuges autochtones, surtout ceux dans les réserves, des modèles de services culturellement pertinents sont fournis en réponse aux besoins culturels de la collectivité. Les clientes des refuges, surtout dans les petites collectivités, ont exprimé certaines préoccupations relatives à leur anonymat et à leur sécurité.

D'après les discussions en groupes d'anciennes résidentes des refuges, le degré de satisfaction en ce qui concerne l'espace, les aires privées et le logement varie d'un refuge à l'autre. Certaines clientes

trouvaient l'espace à peine suffisant et se plaignaient du manque d'aires privées éloignées des enfants, alors que d'autres se disaient très satisfaites. Certaines femmes ont parlé des frictions concernant la façon d'élever les enfants et les conseils gratuits donnés par d'autres résidentes. La plupart des femmes ont dit que le refuge les avait aidées à faire face à la situation et à développer la confiance nécessaire pour rompre les liens avec le conjoint violent. Quant aux femmes qui sont rentrées au foyer, ce séjour leur avait donné l'occasion de faire le point sur leur situation.

Les problèmes les plus courants relatifs aux installations matérielles qui ont été signalés dans les études de cas sont : le manque de fonds pour l'entretien et les réparations, le manque d'une aire de jeu extérieure pour les enfants, le manque de locaux pour les bureaux et la consultation et le manque de stationnement et de moyens de cacher les véhicules des clientes.

**TABLEAU 5.8**  
**OPINION DES CLIENTES SUR LA SUFFISANCE DES AMÉNAGEMENTS**

CARACTÉRISTIQUES DE CONCEPTION	OPÉRATION REFUGE		REFUGES TÉMOINS DU PROGR. DE LOG. SPÉCIAL	
	BEAUCOUP AIDÉ	QUELQUE PEU AIDÉ	BEAUCOUP AIDÉ	QUELQUE PEU AIDÉ
	%	%	%	%
Emplacement du refuge	70	19	59	25
Convient aux enfants	58	13	49	16
Espace de séjour	74	21	62	25
Aires communes	76	20	65	26
Communication avec d'autres femmes	69	17	67	20

**SOURCE:** SCHL, Division de l'évaluation de programme, Système d'information sur la clientèle, 1993.

**NOTE:** Les totaux peuvent dépasser 100 % puisque les clientes pouvaient donner plusieurs réponses.

Un centre d'hébergement moyen du programme Opération refuge comprenait six lits ou chambres à coucher par refuge. Les directives de conception du programme qui ont servi à la construction d'un grand nombre des refuges neufs prévoyaient jusqu'à 32,5 mètres carrés par chambre et encourageaient l'utilisation de lits superposés pour les enfants, afin de réduire la taille des chambres nécessaires. De façon typique, la plupart des chambres comprennent deux ou trois lits et la plupart des refuges disposent aussi de plusieurs lits de bébé ainsi que de lits pliables qui peuvent être installés dans les chambres des femmes ayant plusieurs enfants. Le refuge moyen de six places du programme Opération refuge avait environ quinze lits et trois lits de bébé.

La comparaison des locaux d'habitation et des tailles des familles des clientes séjournant dans les centres d'hébergement d'Opération refuge permet d'en arriver à trois conclusions générales concernant la mesure dans laquelle la conception physique de ces refuges est convenable. Premièrement, selon les données sur les clientes tirées du SIC, 42 % des femmes qui sont demeurées dans des refuges du programme y sont venues seules, sans enfants. Vingt-six pour cent des femmes n'avaient pas d'enfants et 16 % avaient des enfants qu'elles n'avaient pas emmené avec elles au refuge. Dans le cas des refuges où il y avait encore de la place au moment où ces femmes sont arrivées, chacune des femmes occupait seule une chambre, alors que pendant les périodes où les refuges manquaient de place, ces

femmes partageaient une chambre avec d'autres femmes sans enfants. Les chambres à coucher à deux lits convenaient à 23 % des femmes qui venaient au refuge avec un enfant et les chambres de trois lits convenaient à 21 % des femmes qui s'y rendaient avec deux enfants.

Il convient aussi de faire remarquer que la plupart des enfants qui restent dans les refuges sont jeunes. Selon les données de l'Enquête sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées, menée par Statistique Canada, 45 % des enfants qui demeuraient dans de telles maisons le 31 mars 1993 avaient quatre ans ou moins et 32 %, entre cinq et neuf ans. Les adolescents représentaient environ 10 % des enfants séjournant dans les refuges. Les chambres à coucher partagées conviennent particulièrement bien aux femmes ayant de jeunes enfants, qui représentent la majorité des résidentes des refuges.

Deuxièmement, 14 % des femmes arrivaient au refuge avec trois enfants ou plus (ce qui comprend 5 % de femmes ayant quatre enfants ou plus). Les très grandes familles comprenant dix enfants ou plus ne sont pas chose rare pour certains refuges. De toute évidence, les chambres de taille normale ne peuvent accueillir ces grandes familles, de sorte que les enfants sont logés dans plusieurs chambres (ou, dans certains cas, dans les aires communes). La proportion de grandes familles séjournant dans les centres d'hébergement est plus élevée dans les refuges autochtones, où 20 % des familles comptent trois enfants ou plus. Il est évident que les petites chambres standards comprenant deux ou trois lits ne conviennent pas à ces grandes familles.

Troisièmement, la taille des locaux d'hébergement conviendrait encore moins bien aux tailles des familles des clientes si les femmes amenaient tous leurs enfants avec elles au refuge. Au moins le quart des résidentes de refuges avaient trop d'enfants pour pouvoir tous les emmener avec elles au refuge. Près de la moitié des femmes qui séjournent dans les centres d'hébergement n'y amènent pas tous leurs enfants. Dans certains cas, la raison est liée aux politiques des refuges qui ne permettent pas aux enfants de sexe masculin plus âgés de demeurer sur place.

En général, cette comparaison des locaux disponibles et du profil des clientes demeurant dans les refuges donne à entendre que, pour la majorité des résidentes, la conception des chambres est bien adaptée aux familles qui y résident provisoirement. La chambre à coucher standard répond aux besoins d'environ 44 % des femmes qui arrivent aux centres d'hébergement avec un ou deux enfants et pour les jeunes enfants qui constituent environ les trois quarts des jeunes qui accompagnent leur mère. Pour environ 14 % des clientes, les chambres sont trop petites et environ 40 % des clientes qui arrivent sans enfants occupent une chambre ayant plus de lits que ceux dont elles ont besoin ou sont obligées de partager les locaux avec d'autres femmes. Les chambres à coucher partagées conviennent moins bien à environ 10 % des enfants qui sont des adolescents.

Ces résultats montrent bien les difficultés que présente la conception de locaux d'hébergement qui conviennent à tout l'éventail de clients qui séjournent dans les refuges. Toutefois, lorsqu'on évalue la mesure dans laquelle les locaux d'habitation conviennent, il faut tenir compte du fait que les chambres de beaucoup de refuges sont très souvent toutes occupées et de la possibilité que les chambres et les aires communes soient surpeuplées pendant les périodes où la capacité limite des refuges est atteinte, ce dont il est question dans le chapitre suivant.

Dans l'ensemble, les sondages et les études de cas indiquent que la conception des refuges permet de répondre aux besoins de la plupart de leurs clients, bien que certains problèmes liés au manque d'aires privées et de locaux de consultation existent dans certains refuges.



## **H. Les besoins de logement intermédiaire et à long terme des femmes utilisant les refuges**

Un des objectifs du décret de 1988 était d'évaluer les besoins de logement à moyen et long termes des femmes utilisant les centres d'hébergement d'Opération refuge. La présente section examine la disponibilité de choix de modes d'hébergement transitoire et à plus long terme d'après les renseignements obtenus des clientes par le SIC de la SCHL et des groupes de parrainage par le sondage auprès des groupes de parrainage d'Opération refuge.

### **1. Le logement des femmes après l'utilisation d'un refuge**

Le logement est un des problèmes les plus pressants que connaissent les femmes victimes de violence familiale. Selon le Système d'information sur la clientèle, 25 % des clientes quittant les centres d'hébergement d'Opération refuge ont dit avoir eu de la difficulté à se trouver un logement. Dans le cas des clientes des refuges témoins du programme de logement spécial, 18 % ont eu ce problème. La pénurie de logement est particulièrement grave dans les régions rurales et les réserves où les solutions de rechange sont pratiquement inexistantes, selon l'étude des besoins communautaires et des incidences sur les collectivités.

### **2. La disponibilité de l'hébergement transitoire**

Selon l'Enquête sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées de 1992-1993 de Statistique Canada, il y avait 22 centres d'hébergement transitoire pour femmes violentées au Canada en 1993, le logement transitoire étant défini comme un logement sûr à long terme (trois à douze mois) pour les femmes violentées avec ou sans enfants. (Statistique Canada, 1992-1993, Enquête sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées, Instructions et Définitions, mars 1993). Les 22 centres d'hébergement transitoire identifiés dans l'enquête de Statistique Canada étaient des centres conçus spécifiquement pour les femmes maltraitées.

La définition d'un centre d'hébergement transitoire aux fins du présent rapport comprend les logements à sécurité rehaussée pour la protection des occupants, dans lesquels la durée de séjour peut être de plusieurs mois ou d'un an et offrant aux femmes un accès à des services communautaires à l'extérieur de l'ensemble d'habitation. Le logement transitoire prend normalement la forme de logements autonomes (plutôt que de lits) et prévoit l'appui des pairs. Les choix de logement ayant ces caractéristiques pourraient prendre diverses formes autres que les ensembles construits spécialement pour les femmes violentées, pourvu qu'on assure une sécurité adéquate et l'accès aux services de soutien dans la collectivité. Par conséquent, l'étude des besoins de logement transitoire ne se limite pas aux modèles produits en vertu de programmes actuels, surtout si l'on tient compte de la pénurie de centres d'hébergement de ce genre.

Dans le cadre du sondage de la SCHL auprès des groupes de parrainage, 80 % des groupes de parrainage d'Opération refuge ont dit qu'aucun hébergement transitoire n'était disponible dans la collectivité et 15 % ont indiqué que l'hébergement transitoire était disponible mais insuffisant pour répondre aux besoins des clientes. Dans l'ensemble, plus de 60 % des groupes de parrainage étaient d'avis qu'il existe un besoin pressant d'hébergement transitoire. Les trois quarts des groupes de parrainage autochtones et le tiers des autres groupes de parrainage ont indiqué que le besoin est pressant. L'étude des besoins communautaires et des incidences sur les collectivités a révélé que dans une collectivité autochtone, la pénurie d'hébergement transitoire est telle que beaucoup le perçoivent comme un luxe. Dans certaines collectivités autochtones, certains dirigeants locaux ont tendance à s'opposer à l'implantation de centres d'hébergement transitoire parce qu'ils considèrent que ces centres contribuent à l'éclatement de la famille.

En discussion de groupe, les anciennes résidentes ont fait état de l'immense difficulté qu'elles avaient eues à trouver un logement transitoire et ont dit avoir accepté la première place offerte même si elle était loin de convenir à leurs besoins. Le peu de temps dont elles disposaient a poussé ces femmes à

prendre des décisions irréfléchies en matière de logement pendant une période particulièrement éprouvante pour elles. Une partisane de l'hébergement transitoire a affirmé que les difficultés que présente l'obtention d'un logement convenable sont telles que les femmes ont tendance à abandonner et à retourner vivre avec leur conjoint violent.

Comme le montre le tableau 5.9, plus de la moitié des groupes de parrainage d'Opération refuge ont indiqué que les femmes ayant séjourné dans un refuge ont eu de la difficulté à se trouver un logement à cause de la pénurie d'hébergement transitoire ou de logement abordable. Les trois quarts des groupes de parrainage ont indiqué que la nécessité de se protéger des agresseurs posait un problème, et les deux tiers, que le manque de revenu créait aussi des difficultés.

Dans les études de cas, les répondants des refuges ont mentionné le besoin d'accroître le logement communautaire dans les territoires desservis, et plus particulièrement, le nombre de centres d'hébergement transitoire à cause du soutien social qu'ils offrent. Un des répondants a qualifié d'urgent le besoin de logements d'urgence protégés dans les régions rurales. Il prônait une approche plus souple dans ces régions, en proposant la création de centres d'hébergement intégrés offrant l'hébergement d'urgence et transitoire sous un même toit. Le besoin d'installations permettant un séjour de plus d'un an a été soulevé par les femmes qui s'inquiètent des effets négatifs que les déménagements fréquents peuvent avoir sur les enfants.

**TABLEAU 5.9**  
**RAISONS DES DIFFICULTÉS DE LOGEMENT DES FEMMES QUI QUITTENT**  
**LES CENTRES D'HÉBERGEMENT, SELON LES GROUPES DE PARRAINAGE**  
**D'OPÉRATION REFUGE**

PROBLÈME	%
Pénurie d'hébergement transitoire	56
Pénurie de logements abordables	60
Discrimination par les propriétaires	56
Revenus insuffisants	67
Besoin de protection contre l'agresseur	76
Besoin de soutien social	58
Besoin de services de consultation	44
Durée de séjour trop courte au refuge	27
Manque de logements subventionnés	44
Autres aspects	100

**SOURCE:** SCHL, Division de l'évaluation de programme, Sondage auprès des groupes de parrainage, 1993.

### 3. La disponibilité de logement à long terme

Selon les données du Système d'information sur la clientèle de la SCHL, 19 % des femmes dans les centres d'hébergement d'Opération refuge et 13 % des femmes dans les refuges témoins du programme de logement spécial ont eu de la difficulté à trouver un logement convenable lorsqu'elles ont quitté le refuge. Les difficultés rencontrées lors de la recherche d'un logement sont le revenu insuffisant, les difficultés liées aux réseaux d'assistance sociale à deux paliers (l'aide municipale doit être obtenue avant l'intervention provinciale), la pénurie de logements convenant aux grandes familles et la discrimination des propriétaires, tout particulièrement à l'égard des femmes autochtones et des immigrantes.

Le personnel d'un des refuges faisant partie de l'étude de cas a indiqué que toutes les prolongations de la durée de séjour accordées étaient attribuables aux problèmes de logement. Dans une autre collectivité, le personnel du refuge cherchait des logements dans les régions avoisinantes vers lesquels il pourrait aiguiller ses résidentes. Tous disent que les clientes qui sont prêtes à déménager dans ces collectivités plus petites sont plus faciles à loger.

Dans la seule collectivité dotée d'un centre d'hébergement transitoire et d'un nombre considérable de logements aidés dans le centre urbain où se trouve le refuge, la recherche d'un logement convenable ne constituait pas un problème majeur. Selon les répondants interrogés pour les études de cas, les anciennes résidentes ont encore de la difficulté à se trouver un logement dans les régions périphériques desservies par ce refuge.

La plupart des répondants dans le cadre des études de cas ont convenu qu'il existe une grave pénurie de logements à court terme abordables dans leur collectivité. Il existe également très peu de logements aidés et ils sont rarement inoccupés. Les femmes ont parlé de listes d'attente d'un an ou deux pour ce genre de logements, mais elles espéraient que le placement prioritaire qui vient d'être introduit dans plusieurs collectivités aura une incidence positive sur la situation. Dans certaines collectivités, certaines femmes violentées et leurs enfants n'ont pas accès aux logements aidés à cause des critères de résidence. (Les femmes doivent avoir résidé dans la collectivité pendant une période spécifiée avant de pouvoir présenter une demande de logement aidé). Selon les données du Système d'information sur la clientèle, 18 % des femmes ont demandé un logement social pendant leur séjour au refuge et seulement 4 % ont emménagé dans un logement aidé après avoir quitté le refuge. Ainsi, il semble exister une pénurie d'hébergement transitoire, de logements à long terme abordables et de logements aidés.

#### **I. Le mécanisme de financement des immobilisations**

L'un des objectifs énoncés dans le décret de 1988 au sujet d'Opération refuge consistait à établir l'utilité d'un financement conditionnel non remboursable pour l'aménagement de refuges. La suffisance et la convenance du mécanisme de financement des immobilisations utilisé par Opération refuge sont liées à des aspects précis de la conception du programme, notamment l'exigence d'obtenir les fonds d'exploitation des provinces ou territoires ou du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, la capacité des refuges de faire face à l'augmentation des coûts, la suffisance du financement pour entretenir et réparer les bâtiments et la surveillance continue des budgets et des services des refuges à plus long terme. L'ensemble des dispositions de financement aura problèmement une incidence sur la viabilité de la prestation de services par les refuges en raison des risques liés au mécanisme de financement des immobilisations utilisé par Opération refuge.

Étant donné que le financement des immobilisations et de l'exploitation sont interdépendants, la question du financement des immobilisations est abordée au chapitre VI qui traite des questions de conception du programme.

## VI LES INCIDENCES ET EFFETS DU PROGRAMME

Le présent chapitre aborde six questions liées aux incidences et aux effets du programme Opération refuge : la mesure dans laquelle le programme répond aux besoins et à la demande de services d'hébergement, son incidence sur la réduction de la violence familiale, les effets du programme sur les clients servis, l'incidence sur la demande d'hébergement transitoire et de logements aidés et la mesure dans laquelle le programme répond aux besoins spéciaux des groupes cibles.

Pour répondre à ces questions d'évaluation, on a puisé dans les sources de renseignements quantitatifs et qualitatifs suivants : l'Enquête sur la violence envers les femmes menée par Statistique Canada en 1993, l'Enquête de 1992-1993 sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées, réalisée par Statistique Canada, le Système d'information sur la clientèle pour l'évaluation d'Opération refuge de la SCHL, des études de cas de collectivités et une étude des besoins spéciaux, ainsi que des sondages auprès des groupes de parrainage, des ministères provinciaux et territoriaux des services sociaux, des bureaux régionaux du MAINC et des bureaux extérieurs de la SCHL.

Cette évaluation des incidences et des effets du programme doit, par la force des choses, mettre l'accent sur les résultats immédiats et à plus court terme. Le programme a été appliqué entre 1988 et 1992, et certains refuges sont entrés en exploitation en 1992-1993, à peine un an avant le début de l'évaluation entreprise afin de respecter l'échéance de mars 1994. Les effets à plus long terme du programme, notamment ceux ayant trait aux attitudes de la collectivité à l'égard de la violence familiale, à la contribution du programme à la réduction de la violence familiale et même aux résultats obtenus pour les clients concernés pourraient ne se manifester que dans plusieurs années.

### A. L'incidence sur le besoin et la demande de refuges

#### 1. La demande éventuelle de refuges

Il est clair que le financement de places d'hébergement supplémentaires par le programme Opération refuge a augmenté la capacité totale des refuges de répondre aux besoins des femmes violentées et à la demande de services d'hébergement. Comme on l'a vu au chapitre III, section A, les places supplémentaires produites par le programme Opération refuge ont permis de servir 6 000 femmes de plus en 1993, ce qui représente une augmentation de 20 % par rapport au nombre de femmes aidées par les refuges existant avant 1988. Les données de l'Enquête sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées de Statistique Canada indiquent qu'environ 37 500 des quelque 312 000 femmes qui, d'après l'Enquête sur la violence envers les femmes de Statistique Canada, ont été victimes de mauvais traitements aux mains de leur conjoint en 1992-1993 ont eu recours aux refuges cette année-là. En plus, selon les données du SIC de la SCHL, on estime que le nombre de femmes qui ont recouru aux services non résidentiels des refuges est de trois à quatre fois plus élevé que le nombre de femmes hébergées. Si l'on combine les deux groupes, c.-à-d. les clientes hébergées et non hébergées, il semble qu'environ 112 000 femmes aient bénéficié des services des refuges en 1992-1993. Ainsi, on évalue à quelque 200 000 le nombre de femmes qui n'ont pas eu accès à un refuge en 1992-1993. Ce que l'on cherche à savoir, c'est dans quelle mesure ces femmes auraient eu besoin de services d'hébergement et les auraient utilisés s'ils avaient été disponibles.

Il est difficile de quantifier la demande éventuelle de services d'hébergement pour plusieurs raisons. Certaines femmes quittent une situation de violence familiale sans utiliser un refuge. D'autres endurent indéfiniment les mauvais traitements sans tenter de quitter leur conjoint violent. Par conséquent, certaines des femmes qui n'ont pas utilisé les refuges ne désiraient peut-être pas en faire usage. De plus, le besoin et la demande de services d'hébergement sont généralement assez localisés. Même si certaines femmes n'hésitent pas à quitter leur collectivité pour aller trouver refuge dans un centre d'hébergement, plusieurs préfèrent utiliser les services disponibles dans leur collectivité. Certaines femmes vivent dans des régions où elles n'ont pas facilement accès à un refuge et elles auraient peut-être utilisé les services d'hébergement si la collectivité en avait été dotée.

Bien que l'Enquête sur la violence envers les femmes de Statistique Canada n'ait pas eu pour but d'estimer la demande de services, les données recueillies fournissent quelques indications qui aident à évaluer la demande éventuelle de services d'hébergement. Cette enquête a permis de faire des estimations des proportions de femmes violentées qui disent avoir quitté leur conjoint violent et des femmes qui disent n'avoir jamais quitté un conjoint violent. Le tableau 6.1 montre que près de 60 % des femmes qui ont avoué avoir été victimes de mauvais traitements au cours des douze derniers mois disent ne pas avoir quitté leur conjoint, alors que 40 % disent l'avoir fait. Les données montrent que plus de 80 % des femmes qui ont dit avoir quitté leur foyer (34 % des femmes maltraitées) n'ont pas séjourné dans une maison d'hébergement ou un refuge.

**TABLEAU 6.1**  
**PROPORTIONS DE FEMMES MALTRAITÉES QUITTANT LA SITUATION**  
**DE VIOLENCE ET UTILISANT UN REFUGE**

	MALTRAITÉES DANS LES 12 DERNIERS MOIS %	MALTRAITÉES À UN MOMENT QUELCONQUE DE LEUR VIE %
N'ont pas quitté la situation de violence	59	56
Ont quitté la situation de violence	7	4
Ont séjourné dans un refuge	<u>34</u>	<u>41</u>
N'ont pas séjourné dans un refuge	<u>41</u>	<u>45</u>
Total des femmes maltraitées	100.0	100.0
<b>SOURCE:</b> Statistique Canada, Enquête sur la violence envers les femmes, compilations spéciales, 1993.		

On a demandé aux femmes violentées qui avaient fui leur agresseur d'indiquer où elles avaient séjourné. La grande majorité (77 %) ont dit avoir habité chez des parents ou des amis, 13 % ont indiqué avoir trouvé leur propre logement, 5 % ont dit être restées dans un hôtel ou un motel et 13 % ont déclaré avoir séjourné dans un refuge.

On a demandé aux répondantes de l'Enquête sur la violence envers les femmes d'indiquer les raisons pour lesquelles elles n'avaient pas communiqué avec un service existant (comprenant les refuges, les services d'écoute téléphonique, les conseillers, les centres d'aide aux femmes, les centres de services communautaires ou familiaux) pour obtenir de l'aide. Les raisons le plus souvent données sont indiquées au tableau 6.2. Quarante pour cent des répondantes ont déclaré qu'elles ne voulaient pas ou n'avaient pas besoin d'aide, 16 % ont dit ne pas connaître l'existence de tels services et 14 % ont indiqué que ces services n'étaient pas offerts. Le quart des répondantes ont affirmé que l'incident n'était pas assez grave pour justifier le recours à ces services. Une petite proportion (4,5 %) ont dit qu'elles avaient trouvé de l'aide ailleurs. Il convient de faire remarquer que certaines répondantes ont donné plusieurs réponses à cette question.

**TABLEAU 6.2**  
**RAISONS DE LA NON-UTILISATION DES SERVICES EXISTANTS**

RAISONS	%
Ne voulait pas ou n'avait pas besoin d'aide	40,3
L'incident n'était pas assez important	25,0
Ne connaissait aucun service	16,3
Aucun service offert	14,0
Honte/gêne	6,1
Obtenu de l'aide ailleurs	4,5
Ne voulait pas mettre fin à la relation	2,2
Voulait garder l'incident confidentiel	1,6

**SOURCE:** Statistique Canada, Enquête sur la violence envers les femmes, 1993.  
**NOTES:** 1 - Les totaux peuvent dépasser 100 % puisque les répondantes pouvaient donner plusieurs raisons.  
 2 - Aucune des répondantes n'a choisi les raisons suivantes : les listes d'attente, n'aurait pas été crue, a été empêchée par le conjoint, la distance, peur de perdre le soutien financier, peur de perdre les enfants.

Si l'on doit interpréter ces données avec prudence, on peut quand même dire que pas moins de 40 % des femmes n'utilisent pas les services existants parce qu'elles ne désirent pas ce genre de services (ce pourcentage peut comprendre les femmes qui considèrent que l'incident n'était pas assez sérieux pour qu'elles demandent ce genre d'aide). En outre, environ 16 % des femmes maltraitées qui n'ont pas utilisé les services en ignoraient l'existence et 14 % ont dit qu'aucun service n'était offert. Certaines de ces femmes auraient peut-être eu recours à ces services si elles en avaient connu l'existence ou s'ils avaient existé. En supposant que 40 % des femmes violentées ne veulent pas de ces services, l'autre 60 %, ou 120 000 des quelque 200 000 femmes qui n'ont pas utilisé ces services, en auraient peut-être fait usage.

Si l'on suppose que seulement les femmes qui fuient une situation violente (40 % de toutes les femmes maltraitées en 1993) seraient susceptibles d'avoir recours aux services, et en prenant en compte l'utilisation déclarée des services en 1993 par au moins 30 % de l'ensemble des femmes violentées, on obtient une demande non satisfaite éventuelle de près de 32 000 femmes en 1993. Ce chiffre serait indubitablement une sous-estimation de la demande potentielle parce que de nombreuses femmes demandent aide et appui tout en demeurant avec un conjoint violent. Cependant, ces deux chiffres nous donnent une indication de l'ampleur de la demande supplémentaire possible, qui se situe entre 32 000 et 120 000 femmes. Si toutes ces femmes demandaient des services d'hébergement au cours de la même période d'un an, il faudrait doubler la capacité actuelle d'accueil des refuges pour répondre à cette demande non satisfaite éventuelle de services d'hébergement. Il convient de noter que ces estimations sont des hypothèses puisque l'Enquête sur la violence envers les femmes de Statistique Canada ne visait pas à mesurer directement la demande de services.

Deux autres facteurs à considérer dans l'évaluation de la demande éventuelle de services sont l'utilisation répétée des services par certaines femmes qui quittent une situation de violence et la proportion de femmes qui retournent à la même situation qu'elles avaient quittée. Les données rassemblées par le SIC de la SCHL ont indiqué que 45 % des femmes qui sont restées dans ces refuges l'ont fait plus d'une fois sur une période de plusieurs années, et plusieurs refuges assurent des services

de consultation de suivi et des groupes de soutien aux clientes après leur départ du refuge. Les services que les centres d'hébergement offrent à certaines femmes s'étalent parfois sur de longues périodes, de sorte qu'ils ne sont pas nécessairement disponibles pour de nouvelles clientes dans les années qui suivent. Par conséquent, la capacité des refuges existants de répondre aux besoins et à la demande d'hébergement des femmes violentées est considérablement moins suffisante que ne le laissent croire les statistiques annuelles sur les besoins et la demande.

Une demande éventuelle non satisfaite existe dans des collectivités de tous les genres. Selon les sondages auprès des groupes de parrainage, des employés de bureaux extérieurs de la SCHL, des services sociaux provinciaux et territoriaux et des bureaux régionaux du MAINC, les deux tiers des répondants de la SCHL et du MAINC sont d'avis qu'il existe un grand besoin de refuges d'urgence dans les réserves, et tous les répondants du MAINC perçoivent un grand besoin de centres d'hébergement transitoire dans les réserves. Les deux tiers des groupes de parrainage d'Opération refuge croient qu'il y a un grand besoin d'hébergement transitoire dans les collectivités rurales et urbaines. Cinquante pour cent des répondants des services sociaux provinciaux et territoriaux perçoivent un grand besoin de refuges d'urgence dans les collectivités rurales.

## **2. La capacité des centres d'hébergement d'Opération refuge**

Le sondage de la SCHL auprès des groupes de parrainage d'Opération refuge nous donne d'autres indications de la mesure dans laquelle la capacité actuelle des refuges suffit à répondre à la demande dans les collectivités où se trouvent les centres d'hébergement d'Opération refuge. Plus de la moitié des centres d'hébergement d'Opération refuge ont indiqué que la demande de places dépassait la capacité d'accueil du refuge. Certains refuges ont dit avoir à refuser d'héberger jusqu'à 20 femmes par mois, mais la moyenne était de une à deux femmes par mois. Une moyenne de deux femmes par mois pour la moitié des 78 centres d'hébergement indique que près de 1 000 femmes auraient séjourné dans ces refuges s'il y avait eu de la place. Ces données donnent à entendre qu'il existe une demande excédentaire de plus de 16 % (en supposant que 1 000 femmes de plus auraient séjourné dans les refuges, ainsi que les 6 125 femmes qui y sont demeurées pendant l'année).

La capacité annuelle des 78 centres d'hébergement d'Opération refuge comptant 458 lits dépend fortement de la durée des séjours. Comme on l'a déjà mentionné, environ le quart des refuges ont une durée de séjour maximale de deux semaines, 15 % accordent trois semaines, 25 % prévoient quatre semaines et 25 %, plus de quatre semaines. Presque tous les refuges ont indiqué qu'il était possible de prolonger le séjour des clientes et la plupart ont des politiques régissant les circonstances permettant le prolongement de la durée de séjour (la plupart ont trait à la protection des femmes et des enfants et à l'incapacité de trouver un logement).

Lorsqu'ils n'ont plus de place libre, la plupart des refuges (80 %) ne tiennent pas de liste d'attente parce qu'ils s'efforcent de loger les femmes ailleurs (87 % disent trouver des places dans d'autres refuges et 47 %, dans un hôtel ou un motel). Comme bon nombre de femmes viennent au refuge en situation de crise, il est peu probable qu'elles présentent une demande d'hébergement et qu'elles puissent attendre qu'une place devienne disponible. Par conséquent, les renseignements qu'on pourrait tirer des listes d'attente ne sont pas des indicateurs utiles de la demande de refuges.

L'utilisation des centres d'hébergement d'Opération refuge montre des variations saisonnières et autres qui indiquent que certains refuges semblent fonctionner à pleine capacité (ou au-delà) pendant certaines périodes. On définit la « capacité » comme le nombre total de lits ordinaires et d'enfant signalé par chaque refuge. En ne tenant compte que des refuges en exploitation depuis au moins un an au moment de la collecte des données du SIC de la SCHL (afin d'exclure les effets possibles de l'ouverture d'un centre d'hébergement), on a estimé que le taux d'occupation quotidien moyen des refuges durant les 12 mois de l'étude a été d'environ 80 % et que pendant n'importe quelle journée, plus de la moitié des refuges fonctionnaient à pleine capacité ou au-delà. Il convient de noter qu'on a accordé un poids de

100 % aux refuges fonctionnant au-delà de leur pleine capacité. Au début de l'année de collecte de données par le SIC, environ le tiers des refuges ont indiqué un taux d'occupation de 100 % ou plus et un autre tiers, un taux d'occupation de moins de 50 %.

Les taux d'occupation calculés par Statistique Canada à partir des données de l'Enquête de 1992-1993 sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées ont été obtenus en exprimant le nombre total de résidents des refuges le 31 mars 1993 en pourcentage du nombre total de lits disponibles dans les refuges. Le taux d'occupation moyen de toutes les maisons d'hébergement ayant répondu à l'enquête était de 68 %. (Statistique Canada, Enquête de 1992-1993 sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées, Tableau 2, mai 1994). Ce taux d'occupation se fonde sur un relevé d'une journée des résidentes de refuges, alors que le taux d'utilisation du SIC de la SCHL est la moyenne de l'occupation quotidienne sur la période de douze mois pendant laquelle les données ont été recueillies. Les données du SIC montrent que beaucoup de refuges sont surpeuplés et très fortement utilisés alors que presque tous les autres centres d'hébergement dans cette étude fonctionnaient à leur capacité limite à un moment quelconque pendant l'année.

Les saisons semblent produire d'importantes fluctuations du nombre de femmes admises dans les refuges, les périodes de pointe survenant au cours des mois d'été et les périodes creuses, en février et en décembre. On a également noté d'importantes variations selon le jour de la semaine, moins de femmes se présentant aux refuges en fin de semaine que sur semaine. De plus, les probabilités que des femmes se rendent au refuge le premier du mois sont deux fois plus élevées que le dernier jour du mois, le nombre pour cette journée étant très inférieur à la moyenne des autres jours du mois (voir l'annexe B). Ces données indiquent des fluctuations de la demande, non seulement de mois en mois, mais aussi de semaine en semaine et de jour en jour. Des fluctuations importantes de l'utilisation des refuges peuvent imposer un fardeau aux refuges et compliquer leur tâche de satisfaire aux besoins de la clientèle, surtout en période de pointe. Les facteurs qui entraînent ces fluctuations devraient être étudiés de plus près.

Une meilleure compréhension des fluctuations de la demande et des périodes de pointe pourrait aider les refuges à mieux planifier les horaires de travail et à mieux prévoir les périodes de surcharge, d'où l'avantage de tenir des dossiers à des fins administratives. Plus du quart des refuges qui ont participé à l'étude du SIC de la SCHL ont déclaré avoir adapté des parties des formules du SIC utilisées pour cette étude pour dresser des dossiers leur permettant de mieux gérer leurs services à l'intention de la clientèle.

Ces données indiquent que, même dans les collectivités où se trouvent des centres d'hébergement d'Opération refuge, la capacité d'hébergement n'est pas toujours suffisante pour répondre à la demande. Le personnel des refuges a noté que la capacité des refuges d'héberger des clientes supplémentaires est limitée par le séjour prolongé de femmes qui ne parviennent pas à trouver un logement abordable dans la collectivité.

### **3. La perspective des collectivités sur les besoins et la demande**

Les treize études de cas en profondeur qui ont été menées dans le cadre de l'évaluation fournissent une évaluation qualitative des besoins perçus en matière de violence familiale dans diverses petites collectivités urbaines, des régions rurales et dans des réserves où sont été établis des centres d'hébergement d'Opération refuge. Elles ont aussi permis d'évaluer la mesure dans laquelle les centres d'hébergement d'Opération refuge satisfont aux besoins. Les résultats de ces études de cas sont exposés en détail dans le rapport intitulé *Community Needs and Impacts Study of Project Haven*, préparé par SPR Associates (mars 1994).

Les représentants communautaires interviewés dans ces treize collectivités (comprenant des employés des refuges, des représentants des groupes de parrainage et des employés de divers organismes communautaires tels les corps policiers, les services sociaux et de santé) ont indiqué que la violence



familiale est un problème sérieux dans toutes les collectivités, mais beaucoup ont souligné qu'il est impossible de mesurer l'ampleur du problème parce qu'une grande partie de la violence demeure cachée. Les répondants dans les collectivités autochtones étudiées ont estimé qu'environ 80 % des femmes autochtones connaissent une forme quelconque de violence dans leur collectivité, alors que les répondants dans les autres collectivités estimaient que la fréquence de la violence familiale dans leur collectivité était comparable à la moyenne nationale (certains ont parlé de 1 sur 8 ou 1 sur 10). Des études d'évaluation des besoins avaient été entreprises dans la plupart des collectivités afin d'établir le besoin de services et les répondants se sont dits d'avis que la violence familiale touche tous les segments de la population.

Plusieurs des facteurs relevés par les représentants des collectivités autochtones comme facteurs contribuant au problème de la violence familiale sont les mêmes que ceux qu'ont mentionnés les représentants des autres collectivités : taux de chômage élevé, attitudes stéréotypées à l'égard des rôles de chaque sexe ( « la croyance généralisée que le rôle des hommes est plus important que celui des femmes » ), les attitudes paternalistes et la déséquilibre des pouvoirs au sein de la famille et les cycles de violence intergénérationnels ( « la perpétuation de la violence par ceux qui l'ont vécue » ). Bien que l'érosion des valeurs de la famille et de la collectivité ait été perçue comme un facteur dans les collectivités en général, dans les collectivités autochtones, on a mentionné la perte de la culture traditionnelle, la perte de l'estime de soi des hommes et les effets à long terme des pensionnats comme facteurs additionnels. Les études de cas semblent indiquer un refus d'admettre l'existence d'un problème de violence familiale dans les collectivités autochtones. L'abus d'alcool et d'intoxicants est plus souvent mentionné comme facteur contribuant à la violence familiale dans les collectivités autochtones que dans les autres collectivités.

Les études de cas ont examiné la mesure dans laquelle les refuges sont adaptés aux besoins de la collectivité ainsi que les obstacles à la lutte contre la violence familiale dans ces collectivités. Dans toutes les collectivités, la majorité des répondants ont affirmé que les refuges fournissaient des services très nécessaires. Dans les refuges autochtones, les clientes ont accès aux pratiques de la culture traditionnelle et dans deux autres refuges où de 30 % à 40 % de la clientèle est autochtone, des services culturellement pertinents sont offerts. Les études de cas ont révélé que certaines femmes autochtones préfèrent se rendre à des refuges à l'extérieur de leur collectivité pour des raisons de sécurité et d'anonymat.

Tous les centres d'hébergement d'Opération refuge qui ont participé aux études de cas ont déclaré qu'ils faisaient face à des obstacles dans la prestation des services. Il s'agit le plus souvent de problèmes de transport, d'attitudes sociales et d'isolement culturel. Les études de cas donnent à penser que ces difficultés sont particulièrement marquées dans les refuges des collectivités autochtones. Certains refuges dans les réserves desservent d'autres réserves éparpillées sur de plusieurs centaines de milles. Les difficultés de transport et les frais encourus pour amener des clientes des régions éloignées du Nord sont considérables. De la même façon, ce problème de transport constitue un grave obstacle pour les refuges dans les régions rurales. Le manque de ressources financières et d'installations d'accueil était perçu comme le principal obstacle à la satisfaction des besoins. On a indiqué que certaines femmes demeurent dans des situations violentes à cause du manque de centres d'hébergement d'urgence (surtout dans les régions rurales) et que certaines femmes rurales refusent de trouver refuge à l'extérieur de leur collectivité. En outre, les femmes rurales et autochtones ont moins tendance à recourir à des services d'hébergement parce qu'elles craignent le rejet de la société et qu'elles éprouvent de la honte ou de la gêne. On a constaté que les femmes âgées dans tous les genres de collectivités ont moins tendance à recourir aux refuges à cause des valeurs traditionnelles auxquelles elles souscrivent voulant que la violence familiale soit un problème à traiter en famille. Les femmes autochtones semblent faire face à des difficultés supplémentaires liées à la décision d'amener ou non leurs enfants au refuge (p. ex., les problèmes de garde légale et de droit aux prestations d'aide à l'enfance). Si la plupart des collectivités semblent accepter assez bien les refuges, les centres d'hébergement dans les réserves ont buté à une certaine résistance à cause du refus de reconnaître l'existence du problème et des opinions

traditionnelles au sujet de la famille. Les attitudes à l'égard des refuges dans ces deux genres de collectivités sont bien résumées par les représentants communautaires qui expriment les deux positions suivantes : « les refuges sur les réserves contribuent à la désintégration des familles » et « les refuges ne sont pas nécessaires parce qu'il n'y a pas de problème de violence familiale ici ». Dans ces deux genres de collectivités, les études de cas indiquent que les attitudes changent lentement et deviennent de plus en plus positives à l'égard des refuges.

Par conséquent, toutes les données quantitatives et qualitatives suggèrent qu'un besoin non satisfait considérable de services d'hébergement existe dans tous les genres de collectivités. Même dans les collectivités dotées de centres d'hébergement d'Opération refuge, la capacité actuelle des refuges est souvent insuffisante pour répondre à la demande.

## **B. La réduction de la violence familiale et l'incidence sur la collectivité**

On peut s'attendre à ce que l'implantation d'un refuge d'urgence, surtout dans une collectivité qui manquait jusque-là de tels services, contribue à réduire l'incidence de la violence familiale aux niveaux individuel, interpersonnel et communautaire.

Le fait d'ouvrir un refuge là où il n'y en avait pas peut influencer sur les décisions des femmes quant à la situation qu'elles vivent et leur donner la possibilité de quitter le foyer, de mettre fin à une relation violente ou d'aller vivre ailleurs. Il faut parfois plusieurs années pour qu'une femme mette fin définitivement à une relation violente, mais les documents de recherche à ce sujet indiquent que la tolérance des femmes envers un conjoint violent diminue à mesure qu'elles prennent conscience du problème et des solutions qui s'offrent à elles. Les refuges ont donc un effet immédiat en fournissant un encadrement sûr et sécurisant à court terme aux femmes qui fuient une situation violente. Certaines femmes trouvent immédiatement d'autres solutions que de retourner vivre avec un conjoint violent, alors que d'autres doivent suivre un long cheminement pour parvenir à une vie exempte de violence. L'incidence d'Opération refuge sur les clientes des refuges est examinée à la section C ci-dessous.

D'autre part, le fait d'offrir un refuge aux femmes maltraitées peut sensibiliser la collectivité aux questions de violence familiale et, avec le temps, changer ses attitudes à l'égard de la violence faite aux femmes. Dans certains cas, la reconnaissance de l'existence du problème peut prendre beaucoup de temps, alors que dans d'autres collectivités, le soutien communautaire des refuges se manifeste spontanément. Les refuges ont un rôle à jouer dans l'éducation du public, la prise de conscience de l'existence du problème, la promotion des appuis et l'organisation d'activités préventives au sein de la collectivité. Avec le temps, on peut s'attendre à ce que le degré de sensibilisation et les attitudes de la collectivité évoluent progressivement vers une attitude moins tolérante envers la violence faite aux femmes et une participation plus active de la collectivité à la lutte contre la violence familiale. Les changements d'attitudes entraînent des changements de comportement chez les hommes et chez les femmes. Cependant, les effets de l'implantation d'un refuge sur la réduction de l'incidence de la violence familiale dans le milieu ne peuvent être mesurés qu'après de nombreuses années.

On peut s'attendre à ce que ces effets soient plus prononcés dans les collectivités où les refuges sont situés. De nombreux refuges dans les régions rurales et les réserves desservent de vastes territoires et les effets devraient être ressentis, dans une certaine mesure, sur tout le territoire desservi. De plus, on peut prévoir certaines retombées sur les collectivités voisines ou adjacentes puisque certaines femmes se rendent dans d'autres collectivités pour échapper à une situation de violence. Des preuves tangibles de ces retombées seraient une demande accrue de services d'hébergement dans les collectivités non desservies et des demandes d'hébergement de la part de clientes venant de l'extérieur.

## 1. La réduction de la violence familiale

Les répercussions immédiates et à court terme d'Opération refuge et de l'Initiative de lutte contre la violence familiale sur l'ampleur du problème de la violence familiale au Canada ont été évaluées au moyen des sondages effectués pour l'évaluation. Ces sondages ont recueilli les opinions de personnes intervenant directement dans le programme et les questions de la violence familiale, à savoir les groupes de parrainage qui exploitent les centres d'hébergement d'Opération refuge, les représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux et les employés fédéraux du MAINC et de la SCHL qui ont participé à ces activités. Ces opinions, bien que subjectives, constituent un ensemble de jugements avisés de personnes bien informées au sujet de la violence familiale.

On a demandé aux représentants des gouvernements d'indiquer dans quelle mesure l'Initiative de lutte contre la violence familiale avait sensibilisé les collectivités ayant un centre d'hébergement d'Opération refuge et les autres collectivités au problème de la violence familiale. Comme le montre le tableau 6.3, environ 60 % des répondants de la SCHL, 75 % des répondants provinciaux et 100 % des répondants du MAINC ont déclaré que l'ILVF avait eu une incidence plus ou moins grande sur la sensibilisation des collectivités d'Opération refuge. Quarante-vingt-dix-huit pour cent des groupes de parrainage d'Opération refuge ont déclaré que leur projet avait sensibilisé leur collectivité au problème de la violence familiale. Comme on s'y attendait, les répondants ont indiqué que la sensibilisation à la violence familiale de l'ILVF a été plus marquée dans les collectivités où des centres d'hébergement d'Opération refuge ont été implantés que dans les autres collectivités. Plus du tiers des répondants de la SCHL et des provinces et territoires et 83 % des répondants du MAINC croient que l'ILVF a eu des répercussions dans d'autres collectivités, ce qui confirme le fait qu'elle a eu des effets plus généralisés. Les réponses aux sondages laissent croire que les effets de sensibilisation ont été plus généralisés dans les collectivités autochtones que dans les autres collectivités.

**TABLEAU 6.3**  
**INCIDENCE DE L'ILVF SUR LA SENSIBILISATION ACCRUE À LA VIOLENCE FAMILIALE**  
**(POURCENTAGES DES RÉPONDANTS)**

	SCHL	MAINC	SSPT
<b>COLLECTIVITÉS D'OPÉRATION REFUGE</b>			
Incidence marquée	36	50	-
Incidence quelconque	24	50	75
Incidence faible	20	-	25
Ne sait pas	20	-	-
<b>AUTRES COLLECTIVITÉS VOISINES</b>			
Incidence marquée	12	33	-
Incidence quelconque	24	50	38
Incidence faible	24	17	38
Ne sait pas	40	-	25
<b>SOURCE:</b> Sondages auprès des bureaux régionaux et locaux de la SCHL, des services sociaux provinciaux et territoriaux et des bureaux régionaux du MAINC, SCHL, Division de l'évaluation de programme, 1993.			

Les sondages auprès des groupes de parrainage, des représentants des services sociaux provinciaux et territoriaux, du MAINC et des bureaux extérieurs de la SCHL ont recueilli des avis sur les effets des centres d'hébergement d'Opération refuge sur les collectivités dans lesquelles ils ont été implantés. S'il existe un consensus parmi les répondants concernant l'effet de sensibilisation des centres d'hébergement d'Opération refuge dans les collectivités dans lesquelles ils se trouvent, peu de répondants ont signalé que la violence faite aux femmes avait diminué dans ces collectivités. Aucun des répondants de la SCHL et des provinces et territoires ne croyait que la violence avait diminué et seulement 10 % des groupes de parrainage croyaient à une réduction de la violence (Tableau 6.4). Les proportions de groupes de parrainage autochtones (18 %) et de répondants du MAINC (17 %) qui sont d'avis que la violence a diminué sont plus élevées que dans les autres groupes de répondants aux sondages, ce qui laisse supposer que l'effet perçu de réduction de la violence est plus marqué dans les collectivités autochtones.

**TABLEAU 6.4**  
**INCIDENCE DES CENTRES D'HÉBERGEMENT D'OPÉRATION REFUGE**  
**SUR LEURS COLLECTIVITÉS (POURCENTAGES DES RÉPONDANTS)**

	GROUPES DE PARRAINAGE D'OPÉRATION REFUGE			SCHL	MAINC	SSPT
	Autoch.	Autre	Total			
Sensibilisation accrue	100	98	98	72	100	88
Modification du comportement des femmes	55	55	55	36	67	-
Modification du comportement des hommes	55	30	35	12	50	-
Moins de violence envers les femmes	18	8	10	-	17	-
Plus de femmes dévoilent la violence dont elles sont victimes	100	88	90	48	83	63
Modification des attitudes	91	78	80	32	50	63
Plus d'appui de la collectivité contre la violence	73	78	76	64	50	63
Peu d'incidence	9	2	4	8	17	-

**SOURCES :** Sondages auprès des groupes de parrainage d'Opération refuge, des bureaux régionaux et extérieurs de la SCHL, des services sociaux provinciaux et territoriaux et des bureaux régionaux du MAINC, SCHL, Division de l'évaluation de programme, 1993.

Même si la plupart des répondants étaient d'avis que la violence n'avait pas diminué, on était généralement d'accord pour dire que plus de femmes divulguent la violence, surtout dans les collectivités autochtones. Les groupes de parrainage étaient généralement plus positifs que les fonctionnaires à l'égard des changements d'attitudes dans les collectivités (comme la baisse de la tolérance envers la violence) et de la participation de la collectivité à la lutte contre la violence familiale. Plus des trois quarts des groupes de parrainage croyaient que les appuis communautaires s'étaient améliorés et que les attitudes avaient changé, alors que seulement la moitié des répondants du MAINC et 60 % des répondants des SSPT étaient de cet avis. Dans l'ensemble, le personnel de la SCHL était le moins positif quant à l'incidence des refuges sur les collectivités.

Les résultats de ces sondages appuient la conclusion que l'ILVF, le programme Opération refuge et les centres d'hébergement sont perçus comme ayant des répercussions positives sur la plupart des collectivités sur les plans de la sensibilisation accrue aux questions de violence familiale, de la contribution à un changement des attitudes et de l'intensification de la participation communautaire à la

lutte contre les problèmes. Ils donnent aussi à penser que la présence des refuges encourage plus de femmes à dévoiler l'existence de violence au sein de leur famille. Cependant, la plupart des répondants sont d'avis que les refuges n'ont pas entraîné de baisse de la violence faite aux femmes dans ces collectivités. Comme on l'a déjà mentionné, le délai prescrit pour l'évaluation a nécessité la collecte d'information à peine un à quatre mois après l'ouverture de certains refuges, ce qui est nettement insuffisant pour qu'on puisse observer des changements importants quant à la fréquence de la violence familiale.

Ces résultats confirment également des retombées au-delà des collectivités desservies par Opération refuge, même si ces effets sont moins remarquables dans les autres collectivités. Ces effets dans les autres collectivités peuvent être attribuables aux vastes territoires desservis par de nombreux refuges, surtout dans les régions rurales et les réserves. Les données sur la clientèle d'Opération refuge montrent qu'environ la moitié des femmes utilisant des refuges urbains et ruraux et environ le tiers des clientes des refuges dans les réserves viennent de collectivités autres que celles où se trouvent ces refuges. Lorsqu'elles retournent dans leur collectivité d'origine après leur séjour au refuge, ces femmes seront portées à communiquer leur expérience aux autres femmes de leur milieu. Les interviews effectuées dans le cadre des études de cas ont indiqué que les femmes qui entendent parler des refuges par d'autres femmes ayant vécu l'expérience ont plus tendance à envisager la possibilité de recourir à ces services. Donc, les répercussions de l'implantation des centres d'hébergement d'Opération refuge sur ces collectivités sont beaucoup plus étendues que pour les refuges situés dans de grandes régions métropolitaines.

## **2. La perspective de la collectivité sur l'incidence des refuges**

Les effets de l'implantation de refuges dans de petites collectivités rurales et autochtones ont été examinés plus en détail dans les études de cas de treize collectivités dotées de centres d'hébergement d'Opération refuge.

Dans l'ensemble, les études de cas confirment les résultats des sondages présentés ci-dessus. Les entrevues en profondeur avec divers représentants de la collectivité effectuées dans le cadre des études de cas (y compris les employés des refuges, des organismes sociaux et des services médicaux et sociaux) ont révélé que les refuges sont perçus comme ayant des répercussions positives sur leurs collectivités, particulièrement en ce qui concerne la sensibilisation aux questions de violence familiale et la modification des attitudes à l'égard de ces problèmes. En général, les attitudes collectives à l'égard de la violence familiale semblaient s'améliorer par suite d'une sensibilisation accrue à ces problèmes et, dans certains cas, par la participation de ces petites collectivités aux efforts de lutte contre la violence familiale. On considérerait que ces refuges fournissent aux femmes de précieux renseignements qui entraînent des changements de leur comportement qui, indirectement, commencent à avoir une incidence sur les attitudes et les comportements des hommes.

On considérerait aussi que les refuges avaient une incidence sur les comportements des femmes en proposant des solutions de rechange ou des choix. On était généralement d'accord sur le fait que plus de femmes dévoilent la violence dont elles sont victimes qu'avant l'implantation des refuges. Certains répondants se sont dit déçus du fait que les hommes ne se soient pas attaqués collectivement au problème de la violence familiale. Dans les collectivités autochtones, la visibilité des refuges dans les réserves constitue une preuve tangible de la réalité du problème, mais beaucoup reconnaissent qu'il était encore trop tôt pour déterminer les effets. Pour les femmes vivant dans les réserves, les refuges étaient perçus comme un répit de la violence, un endroit offrant protection et appui, et la possibilité pour les femmes de changer la situation qu'elles vivent. Les répondants ont mentionné que les services fournis par les refuges permettaient aux femmes de prendre conscience de la situation et de s'en éloigner plus tôt qu'auparavant et de s'informer des solutions de rechange qui s'offrent à elles. Les femmes plus jeunes sont plus disposées à exercer ces choix que les femmes plus âgées, surtout dans les collectivités rurales, ethniques et autochtones. Dans les collectivités autochtones, on s'est dit d'avis que les refuges ont une incidence marquée sur le comportement des hommes grâce aux services de

consultation individuelle et à l'éducation publique. Tous ne partagent pas le même avis quand au rôle que les refuges devraient jouer dans le traitement des hommes violents. Certains refuges sont d'avis que des services pour hommes violents devraient être offerts par d'autres organismes alors qu'un des refuges ayant fait l'objet d'une étude de cas fournissait des programmes sur place pour les hommes violents de la collectivité.

Dans la plupart des collectivités, on considérait que l'éducation du public par les refuges contribuait à la sensibilisation des habitants aux questions de violence familiale. Par contre, certains refuges ont indiqué que leur responsabilité première était de fournir des services aux femmes et non de prévenir ou de réduire la violence familiale dans la collectivité. Dans les collectivités autochtones, on était d'avis que les programmes culturellement adaptés mis au point par le personnel des refuges à l'intention des familles contribuaient à la revitalisation culturelle des collectivités et au raffermissement de la famille à cause de l'approche globale des problèmes.

De nombreux refuges ont bénéficié d'un appui considérable de leurs collectivités, comme en témoignent les contributions, les dons et les services bénévoles offerts. Cependant, on a noté que de nombreuses collectivités rurales et immigrantes et certaines collectivités autochtones continuent à nier l'existence du problème. Dans les collectivités autochtones, on s'attend généralement à ce que les femmes retournent dans leur famille une fois la crise passée. Dans ces collectivités, les refuges mettent davantage l'accent sur le traitement de toute la collectivité, de la famille et de la femme, alors que dans les autres collectivités, les efforts sont surtout axés sur l'aide aux femmes. Compte tenu de cette différence de priorité, l'incidence des refuges peut être quelque peu différente dans les collectivités autochtones.

Par ailleurs, les études de cas documentent les difficultés d'établir un refuge et de surmonter la résistance initiale dans de nombreuses collectivités qui n'avaient pas de centre d'hébergement avant l'application d'Opération refuge. Les employés de plusieurs des refuges examinés dans le cadre des études de cas ont parlé des importants obstacles qu'ils ont dû surmonter et de l'opposition continue de certains dirigeants de la collectivité. En plus d'assurer des services aux clients, les nouveaux refuges ont à organiser des activités d'éducation publique et d'extension au cours des premières années. Ce ne sont pas tous les refuges qui ont gagné le plein appui de la collectivité.

En évaluant l'incidence des centres d'hébergement d'Opération refuge sur les collectivités rurales et isolées, des facteurs spéciaux, comme les problèmes de transport, le manque de logements abordables pour les femmes qui quittent les refuges et les questions de sécurité et d'anonymat, tendent à limiter les effets positifs des refuges dans la lutte contre la violence familiale. Les refuges dans les régions rurales et les réserves ont mis au point des services externes et non résidentiels beaucoup plus élaborés que les refuges des grands centres urbains pour répondre aux besoins des femmes de leurs régions.

En somme, les données des sondages et des études de cas confirment que, même si certains refuges ne sont ouverts que depuis peu de temps, les centres d'hébergement ont eu une influence marquée en augmentant le degré de sensibilisation des collectivités à la violence familiale et en favorisant les changements de comportement des femmes grâce aux solutions de rechange qu'ils offrent. Tous s'entendent pour dire que de plus en plus de femmes divulguent les mauvais traitements qu'on leur inflige et que les attitudes collectives ont commencé à changer. On est moins unanime au sujet de l'incidence des refuges sur la diminution de la violence familiale. Dans les études de cas, certains ont exprimé l'avis que les refuges n'ont pas pour mission de prévenir la violence familiale ou de réduire la violence familiale dans les collectivités, mais plutôt d'apporter leur aide aux femmes qui en sont victimes. Les études de cas indiquent que les refuges des différentes collectivités en sont à diverses étapes des processus qui consistent à surmonter la résistance des collectivités et à établir des réseaux de soutien et de services communautaires.

## **C. L'impact des refuges sur leur clientèle**

Les renseignements recueillis par le Système d'information sur la clientèle de la SCHL, l'Enquête sur la violence envers les femmes et les données qualitatives (étude des besoins communautaires et des incidences sur les collectivités et rapport des discussions avec d'anciennes résidentes) ont été utilisés pour évaluer l'apport de l'ensemble des centres d'hébergement d'Opération refuge à la prestation d'aide aux femmes violentées et l'incidence des refuges sur les femmes aidées.

### **1. L'incidence des refuges sur la violence familiale**

Les centres d'hébergement d'Opération refuge ont été établis dans le but de fournir un soutien en milieu protégé aux femmes maltraitées qui quittent une situation de violence familiale. Comme on l'a mentionné à la section précédente, les répondants aux études de cas ont mentionné que le changement de comportement des femmes était l'impact le plus important que les centres d'hébergement d'Opération refuge avaient eu sur les femmes utilisant les refuges en leur fournissant des options et en leur donnant la possibilité de prendre des décisions sur les moyens de mettre fin aux mauvais traitements.

Les résultats des études de cas indiquent que l'incidence des refuges et des organismes de parrainage sur la prise de conscience des problèmes de violence familiale a été très positive. Dans les collectivités étudiées, les répondants ont mentionné que les refuges avaient, entre autres, augmenté le degré de sensibilisation dans les collectivités, réduit la dénégation du problème et la honte liée à la violence familiale et diminué la tendance à blâmer les victimes. Le comportement des femmes change grâce aux options que les refuges leur offrent. On s'entend généralement pour dire que de plus en plus de femmes divulguent les mauvais traitements dont elles sont victimes et que les attitudes collectives changent. Les opinions des répondants sont cependant plus partagées en ce qui a trait à l'influence des refuges sur la diminution de la violence familiale. Selon certaines opinions exprimées dans les études de cas, les refuges n'ont pas pour mission de prévenir ou de réduire la violence familiale dans les collectivités, mais plutôt d'apporter leur aide aux femmes qui en sont victimes. Les études de cas indiquent que les refuges des différentes collectivités en sont à diverses étapes des processus qui consistent à surmonter la résistance des collectivités et à établir des réseaux de soutien et de services communautaires.

Les refuges contribuent à décourager les mauvais traitements en fournissant des renseignements au sujet de la violence familiale aux femmes de la collectivité. La plupart des centres d'hébergement d'Opération refuge offrent des programmes d'extension des services permettant aux femmes qui n'auraient pas accès à un refuge dans leur collectivité de recevoir les services, l'aide et les conseils dont elles ont besoin. Selon les données du SIC, la plupart des femmes sont d'avis que les services fournis leur avaient été très utiles ou quelque peu utiles.

Les résultats de l'Enquête sur la violence envers les femmes de 1993 de Statistique Canada indiquent que le fait qu'un garçon soit témoin de violence envers sa mère augmente la probabilité qu'il inflige des mauvais traitements à son épouse une fois devenu homme. Cette enquête confirme la théorie du cycle de violence intergénérationnelle. Les femmes dont le beau-père est violent courent un risque trois fois plus élevé d'être agressées par leur conjoint que les femmes dont le beau-père n'est pas violent. Par conséquent il y a lieu de s'inquiéter du fait que 39 % des femmes aux prises avec un conjoint violent ont déclaré que leurs enfants étaient témoins de la violence dont elles étaient victimes. Dans le but de faire échec à ce problème, certains refuges offrent des services de consultation aux femmes et élaborent des programmes spécialisés de consultation pour les enfants qui sont témoins des mauvais traitements.

### **2. L'utilisation des centres d'hébergement d'Opération refuge par la clientèle**

Au moment où les femmes arrivaient aux refuges, le Système d'information sur la clientèle de la SCHL recueillait des informations sur leur utilisation antérieure des refuges et leur départ antérieur du foyer pour fuir une situation de violence. Près de 60 % des femmes qui avaient été admises dans un refuge

avaient déjà fuit une situation de violence et 45 % avaient déjà eu recours aux services d'un refuge (Tableau 6.5). La réutilisation indique que les femmes considéraient que les refuges répondaient à leurs besoins et qu'elles pouvaient y retourner si elles avaient encore besoin des services qu'ils offrent.

**TABLEAU 6.5**  
**EXPÉRIENCE PASSÉE DES CLIENTES QUITTANT UNE SITUATION DE VIOLENCE**  
**ET UTILISANT DES CENTRES D'HÉBERGEMENT**  
**D'OPÉRATION REFUGE**

	<b>ONT DÉJÀ QUITTÉ UNE SITUATION VIOLENTE %</b>	<b>ONT DÉJÀ UTILISÉ UN REFUGE %</b>
<b>GENRE DE PROGRAMME</b>		
Opération refuge	50	46
Logement spécial	57	44
<b>GENRE DE REFUGE</b>		
Autochtone	65	52
Autre	58	44
<b>SOURCE:</b> SCHL, Division de l'évaluation de programme, Système d'information sur la clientèle, 1993.		

Selon l'Enquête sur la violence envers les femmes de 1993 de Statistique Canada, 70 % des femmes étaient allées vivre chez des amis après avoir quitté une situation de violence et la plupart retournaient à une situation inchangée après une courte période. Par contre, les renseignements fournis par le SIC indiquent que 50 % des femmes séjournant dans un centre d'hébergement d'Opération refuge n'étaient pas rentrées à la maison. Le pourcentage plus élevé de femmes trouvant un autre logement à leur départ d'un centre d'Opération refuge est peut-être lié à d'autres facteurs comme l'accessibilité. Le refuge permet à la femme de prendre un certain recul par rapport à la situation. Dans le rapport des discussions en groupes, les anciennes résidentes ont indiqué que le séjour dans un refuge leur avait permis de développer assez de confiance en elles-mêmes pour rompre la relation. Les services fournis ont été utiles dans divers domaines, tels l'aide pour l'aiguillage et l'accompagnement aux services communautaires, l'aide pour trouver un logement et les conseils et le soutien moral.

### **3. Les modèles d'utilisation des refuges par les clientes**

La documentation sur la réaction des femmes à la violence du conjoint a révélé que, dans un effort pour résoudre un problème de violence, plusieurs femmes rompent la relation et reprennent la cohabitation avec le même conjoint à plusieurs reprises. Le SIC de la SCHL a été conçu de manière à mieux cerner les divers modèles d'utilisation des refuges par les clientes et à dégager les facteurs qui incitent les femmes à retourner à un milieu violent après un séjour au refuge.

Les données recueillies par le SIC de la SCHL montrent que 44 % des femmes séjournant dans un centre d'hébergement ont dit être retournées à la maison après leur départ du refuge, dont 27 % vers une situation inchangée (Tableau 6.6). D'autres destinations comprenaient des parents (10 %) et des amis (6 %). Deux pour cent des femmes ayant quitté des centres du programme Opération refuge ont emménagé dans un centre d'hébergement transitoire, 4 % dans leur propre logement aidé et 14 % dans leur propre logement du marché privé. Il convient de faire remarquer que ces données ne portent que sur les logements dans lesquels les femmes ont emménagé après avoir quitté les refuges. Il faudrait



faire des études longitudinales pour déterminer si elles ont déménagé ultérieurement dans d'autres logements.

**TABLEAU 6.6**  
**DESTINATION DES CLIENTES QUITTANT LES CENTRES D'HÉBERGEMENT**  
**D'OPÉRATION REFUGE ET LES REFUGES TÉMOINS DU PROGRAMME DE LOGEMENT SPÉCIAL**

	<b>OPÉRATION REFUGE</b>	<b>LOGEMENT SPÉCIAL</b>
	<b>%</b>	<b>%</b>
Retour à une situation inchangée	27	28
Retour à une situation changée	17	18
Parents	10	8
Amis ou voisins	6	7
Propre logement - privé	14	17
Propre logement - aidé	4	3
Autre refuge pour femmes	5	6
Hébergement transitoire	2	1
Autre	11	7

**SOURCE:** SCHL, Division de l'évaluation de programme,  
Système d'information sur la clientèle, 1993.

Le SIC a permis de repérer les femmes qui utilisent les refuges à plusieurs reprises. Les dossiers d'admission du SIC contenaient un numéro de code unique et anonyme pour chaque cliente qui permettrait de retracer toute réutilisation d'un refuge par une même cliente au cours des douze mois de l'étude du SIC. Cette étude n'a pas suivi la situation des femmes qui ne sont pas retournées aux refuges.

Ces données montrent que les admissions répétées des mêmes femmes dans les refuges représentent 32 % de toutes les admissions de la période de douze mois. Des 8 975 admissions inscrites au cours de l'année dans les dossiers des 77 refuges d'Opération refuge et des 20 refuges témoins du programme de logement spécial, 68 % (6 102) concernaient des femmes qui n'ont séjourné au refuge qu'une seule fois. On a relevé 2 872 admissions de femmes qui ont séjourné dans un refuge plus d'une fois au cours de l'année. En moyenne, les femmes qui ont été hébergées plus d'une fois dans un refuge y ont séjourné 2,16 fois au cours de l'année. Ces données indiquent qu'environ 18 % des femmes qui ont séjourné dans un refuge sont venues y rester plus d'une fois pendant les douze mois de l'étude. Dans l'ensemble, ces données montrent donc que 7 433 femmes différentes ont séjourné dans les 97 refuges faisant partie de l'étude de douze mois du SIC. Ces mesures de l'utilisation répétée aident à donner une indication de l'apport des refuges et de leurs services. La plupart des refuges offrent des services de suivi à long terme aux femmes qui les quittent et environ le cinquième des femmes retournent au refuge dans l'année qui suit leur départ. Les mesures statistiques des pourcentages de femmes qui retournent à la maison sous-estiment les services assurés par les refuges.

L'interprétation des modèles d'utilisation répétée des refuges doit tenir compte d'autres variables, notamment les durées de séjour des clientes, la proportion des femmes qui retournent à une situation de violence ou de risque de mauvais traitements après un séjour dans un refuge et la proportion qui quittent à plusieurs reprises un conjoint violent.

Les femmes retournent à la maison pour plusieurs raisons différentes. Les raisons le plus souvent données sont « le conjoint a promis de changer » et « pour essayer encore une fois » (Tableau 6.7). Le manque d'argent et d'un logement convenable sont les raisons qu'ont invoquées 8 % et 6 % des femmes, respectivement. Ces données sont semblables aux constatations de l'Enquête sur la violence envers les femmes qui indiquait que 31 % des femmes retournaient à la maison « pour les enfants », que 24 % voulaient « essayer encore une fois » et que 17 % rentraient chez elles parce que « le conjoint a promis de changer ». Neuf pour cent des femmes ont indiqué que le manque d'argent ou de logement avait motivé leur retour à la maison.

**TABLEAU 6.7**  
**RAISONS DU RETOUR À LA MAISON APRÈS UN SÉJOUR**  
**DANS UN CENTRE D'HÉBERGEMENT D'OPÉRATION REFUGE**  
**(POURCENTAGES DES FEMMES QUI RETOURNENT CHEZ ELLES)**

RAISONS	%
Pour essayer encore une fois	30
Le conjoint a promis de changer	30
On essaie de régler les problèmes	28
Le conjoint/partenaire est parti	26
C'est mieux pour les enfants	20
Manque de revenu/d'argent	8
Manque d'un logement convenable	6

**SOURCE:** SCHL, Division de l'évaluation de programme, Système d'information sur la clientèle, 1993.

L'analyse des données du SIC fait ressortir l'interaction de plusieurs facteurs et la complexité des relations causales influant sur les réactions des femmes aux relations conjugales violentes. Par exemple, les femmes présentant certaines caractéristiques ont tendance à séjourner plus longtemps dans les refuges et sont moins susceptibles de retourner vers une situation de violence ou de risque de mauvais traitements. Plus particulièrement, les femmes ayant leurs propres sources de revenus et celles qui utilisent les services des refuges et les services communautaires ont davantage tendance à séjourner plus longtemps dans les refuges et à ne pas retourner à leur situation antérieure après leur séjour au refuge. Les femmes qui étaient mariées et qui vivaient avec leur conjoint immédiatement avant leur séjour au refuge ont tendance à y rester moins longtemps et sont plus susceptibles de retourner vivre avec leur conjoint violent. Par ailleurs, les femmes qui ont été menacées ou victimes de violence physique ont moins tendance à retourner dans leur foyer que les femmes soumises à d'autres formes de mauvais traitements. Les personnes interrogées dans le cadre des études de cas ont indiqué que les femmes retournent chez elles pour diverses raisons, mais que le manque de revenu et d'un logement abordable est un facteur important.

Une comparaison des données de l'Enquête sur la violence envers les femmes et des données du SIC de la SCHL montre que les femmes qui demeurent dans un centre d'hébergement sont moins susceptibles de retourner vivre dans un milieu violent que celles qui quittent la maison et vont habiter ailleurs. L'Enquête sur la violence envers les femmes a révélé que près de 70 % des femmes maltraitées qui avaient quitté une situation violente ont dit avoir éventuellement réintégré le domicile. Les données du SIC indiquaient que 44 % des femmes qui étaient restées dans un centre d'hébergement étaient retournées à la maison. Il faudrait tenir compte d'un grand nombre de facteurs,

comme la gravité des mauvais traitements et les délais pour mesurer les résultats, mais ces données donnent à entendre que le fait de demeurer dans un refuge influe sur la probabilité qu'une femme retourne à la maison après avoir quitté un conjoint violent.

Il vaut la peine de faire remarquer que les femmes habitant des zones rurales et dans des collectivités autochtones sont un peu plus susceptibles de retourner à la maison que les femmes des centres urbains qui sont demeurées dans une maison d'hébergement. Plus de la moitié des femmes ayant quitté un centre d'hébergement dans une collectivité rurale ou autochtone sont retournées à la maison, comparativement à 41 % des femmes habitant des centres urbains. Il se peut que le manque d'un autre logement soit un facteur plus important dans la décision des femmes de retourner chez elles dans les zones rurales et les collectivités autochtones. Les données du SIC de la SCHL montrent que 22 % des femmes quittant une maison d'hébergement dans un centre urbain emménageaient dans leur propre logement, comparativement à 13 % des femmes des zones rurales et à 6 % des femmes des collectivités autochtones.

L'analyse des données du SIC de la SCHL par province ou territoire a révélé certaines différences entre les centres d'hébergement de différentes régions du Canada. Comparativement à la moyenne établie pour tous les centres d'hébergement (44 %), 35 % seulement des femmes ayant quitté un centre d'hébergement en Colombie-Britannique et 38 % en Ontario sont retournées chez elles. Par contre, dans les T.N.-O., à Terre-Neuve et au Québec, 74 %, 51 % et 56 % respectivement, des femmes quittant les refuges ont réintégré le domicile.

Il faudra poursuivre les recherches pour mieux comprendre les facteurs qui influent sur les réactions des femmes aux situations violentes.

#### **D. L'incidence d'Opération refuge sur la demande d'hébergement transitoire**

Le Système d'information sur la clientèle de la SCHL, les sondages auprès des bureaux extérieurs de la SCHL et du personnel du MAINC et des SSPT ainsi que les études de cas sur les besoins communautaires et les incidences sur les collectivités fournissent des renseignements qui aident à évaluer l'incidence des centres d'hébergement d'urgence sur la demande d'hébergement transitoire.

##### **1. La disponibilité de centres d'hébergement transitoire**

La présence d'un centre d'hébergement transitoire dans une collectivité peut offrir sécurité et appui aux femmes qui quittent les refuges d'urgence. Selon l'Enquête sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées de 1992-1993 de Statistique Canada, il y avait 22 centres d'hébergement transitoire pour femmes violentées au Canada en 1993, le logement transitoire étant défini comme un logement sûr à long terme (3-12 mois) pour les femmes maltraitées avec ou sans enfants. (Statistique Canada, 1992-1993, Enquête sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées, Instructions et Définitions, mars 1993). Les 22 centres d'hébergement transitoire relevés dans l'enquête de Statistique Canada étaient des ensembles conçus spécifiquement pour les femmes violentées.

La définition d'un centre d'hébergement transitoire aux fins du présent rapport comprend les logements à sécurité rehaussée pour la protection des occupants, où la durée de séjour peut être de plusieurs mois ou d'un an et d'où les femmes accèdent aux services dans la collectivité. Les centres d'hébergement transitoire comprennent généralement des logements autonomes (plutôt que des lits), et prévoient l'appui des pairs. Les choix de logement offrant ces caractéristiques pourraient prendre diverses formes et pas nécessairement celles d'ensembles construits exclusivement pour les femmes violentées, pourvu qu'on assure une sécurité adéquate et l'accès aux services de soutien dans la collectivité. Par conséquent, l'étude des besoins de logement transitoire ne se limite pas forcément aux modèles actuels produits en vertu des programmes, surtout si l'on tient compte de la pénurie de centres d'hébergement de ce genre.

## 2. La demande de centres d'hébergement transitoire

Les données du Système d'information sur la clientèle de la SCHL montraient que 2 % seulement des femmes qui quittent les centres d'hébergement d'Opération refuge se rendaient dans un centre d'hébergement transitoire. Le petit nombre de femmes passant d'un centre d'hébergement d'Opération refuge à un centre d'hébergement transitoire ne représente pas la demande réelle de services de ce genre. La demande d'installations d'hébergement transitoire est fonction de l'offre, de sorte que la demande augmentera au fur et à mesure que l'offre croîtra. Selon le sondage auprès des groupes de parrainage de la SCHL, 78 % des refuges ont répondu qu'aucun hébergement transitoire n'était disponible et 16 % ont déclaré que ces logements existaient mais pas en quantité suffisante. Les données du SIC de la SCHL montrent que 6 % des femmes quittant un refuge ont été aiguillées vers un logement transitoire et qu'un autre 5 % des clientes auraient voulu être aiguillées à un tel centre d'hébergement. Si 11 % des clientes des maisons d'Opération refuge étaient intéressées à emménager dans un tel centre, ces seules maisons créeraient une demande d'au moins 600 logements par an en centre d'hébergement transitoire.

La disponibilité d'hébergement transitoire offre aux femmes une solution de rechange au retour à la maison lorsqu'elles quittent un centre d'hébergement provisoire et leur donne le temps et les appuis nécessaires pour trouver un logement convenable. Dans le rapport des discussions en groupe, les anciennes résidentes ont mentionné avoir eu de la difficulté à trouver un logement convenable au moment de quitter le refuge, sauf dans la seule collectivité dotée d'un centre d'hébergement transitoire. Le problème décrit par les femmes de ces groupes découle de plusieurs facteurs, notamment le manque de logements abordables et le manque de temps accordé aux femmes dans un refuge d'urgence. Les femmes sont donc contraintes de prendre des décisions hâtives en matière de logement à un moment où elles vivent beaucoup de stress et c'est pourquoi certaines d'entre elles retournent à la maison faute d'une solution de rechange.

Dans l'étude de cas, les anciennes résidentes d'un centre d'hébergement d'Opération refuge situé dans une collectivité également dotée d'un centre d'hébergement transitoire étaient reconnaissantes d'avoir eu la chance de pouvoir se loger dans un lieu sûr et protégé après leur départ du refuge. Certaines ont dit qu'elles auraient aimé y demeurer plus longtemps. Elles ont mentionné qu'un séjour dans un centre d'hébergement transitoire peut profiter aux femmes en leur accordant plus de temps pour prendre un certain recul par rapport à la situation violente qu'elles ont quitté et pour se trouver un logement convenable si c'est ce qu'elles désirent.

L'hébergement transitoire allège le fardeau des employés des centres d'hébergement provisoire qui doivent aider les femmes à se trouver un logement convenable. Le manque d'installations d'hébergement transitoire fait que certaines femmes prolongent leur séjour dans les installations d'urgence d'Opération refuge surtout en raison de problèmes de logement. Dans le sondage auprès des groupes sans but lucratif, 70 % des répondants étaient d'avis que leurs clientes ont de la difficulté à trouver un logement convenable à leur départ du refuge. La fourniture de centres d'hébergement transitoire peut libérer des lits dans les refuges d'urgence pour les femmes en situation de crise et permettre aux femmes de trouver un logement convenable.

Les études de cas ont révélé que dans certaines collectivités autochtones, il peut être difficile d'établir des centres d'hébergement transitoire à cause des attitudes de la collectivité concernant l'importance du maintien de la cellule familiale. Certains membres de la collectivité reconnaissent le besoin de refuges pour l'hébergement à court terme dans les situations d'urgence, mais ils considèrent que les centres d'hébergement transitoire contribuent à l'éclatement de la famille.

## **E. Le rôle des logements aidés**

Selon les données du SIC, une forte proportion des clientes des centres d'hébergement d'Opération refuge ont des ressources financières limitées qui réduisent leurs choix de logements; beaucoup sont admissibles à l'aide au logement. La capacité des logements aidés de satisfaire leurs besoins de logement dépend non seulement de la disponibilité de telles installations dans la collectivité, mais aussi de la priorité accordée à ces clientes sur les listes d'attente.

Les renseignements fournis par le Système d'information sur la clientèle de la SCHL, les sondages auprès des groupes de parrainage sans but lucratif, des bureaux régionaux et succursales de la SCHL, des SSPT et des bureaux régionaux du MAINC, ainsi que les résultats qualitatifs obtenus grâce aux études de cas (étude des besoins communautaires et des incidences sur les collectivités) permettent d'examiner le rôle des logements aidés face aux besoins de logement des clientes des centres d'hébergement d'Opération refuge.

### **1. La demande de logements aidés**

Les femmes qui quittent un centre d'hébergement d'Opération refuge peuvent éprouver de la difficulté à trouver un logement aidé dans la collectivité à cause du manque de places disponibles et des longues listes d'attente. Quand on leur a demandé dans quelle mesure il était difficile pour les femmes de trouver un logement convenable dans la collectivité, plus de la moitié des répondants au sondage de la SCHL auprès des groupes de parrainage ont déclaré que c'était difficile ou très difficile. Selon le SIC, 4 % des femmes ont emménagé dans un logement aidé après leur départ d'un centre d'hébergement d'Opération refuge. Les femmes quittant des refuges dans les centres urbains étaient plus susceptibles d'emménager dans un logement aidé que les femmes provenant d'autres refuges. Les données montrent que 5 % des femmes ayant quitté des maisons d'hébergement d'Opération refuge situés dans des centres urbains ont emménagé dans un logement aidé, comparativement à 1,5 % des femmes ayant quitté un refuge en milieu rural et 1,7 % des femmes venant d'un refuge d'une Première nation. Trente pour cent des femmes séjournant dans une maison d'hébergement d'Opération refuge ont dit avoir fait une demande de logement aidé, dont 20 % pendant leur séjour au refuge et 10 % avant leur arrivée. Pendant le sondage auprès des groupes de parrainage, les deux tiers des refuges autochtones et 40 % des autres centres d'hébergement ont indiqué qu'il n'y avait pas de logements aidés (à LPR) dans leurs collectivités.

Les répondants dans le cadre des études de cas ont indiqué qu'en ce qui a trait aux refuges situés dans de petites collectivités rurales et des réserves, il y avait de longues listes d'attentes et très peu de logements aidés disponibles. Selon ces répondants, l'absence de logements convenables à long terme rend difficile le logement des femmes et en oblige plusieurs à aller se loger dans d'autres collectivités. On a souvent tendance, dans ces collectivités, à donner la priorité aux familles (plutôt qu'aux individus ou aux femmes seules avec enfants). Selon l'étude des besoins communautaires et des incidences sur les collectivités, il n'est pas rare de voir deux ou trois familles partager le même logement dans certaines collectivités situées dans les réserves. Les groupes de parrainage participant à l'étude de cas ont indiqué qu'il arrive souvent que les femmes autochtones qui quittent le refuge n'ont pas d'autre choix que de retourner à la situation violente au foyer, de laisser leur milieu et d'aller vivre dans une collectivité éloignée ou d'emménager dans un logement surpeuplé avec des parents ou des amis.

Les personnes interrogées pour les études de cas ont indiqué que le logement est le problème le plus grave que doivent affronter les femmes qui sont victimes de violence familiale, surtout celles qui viennent dans des refuges situés dans les réserves. Les autres collectivités semblent dotées d'un éventail de choix plus complet, mais le problème de logement y demeure sérieux. Les employés des refuges ont déclaré que la principale cause du problème est le manque de revenus. Le problème est d'autant plus difficile si la femme a plusieurs enfants. On a parlé de la discrimination exercée par les propriétaires, surtout contre les autochtones, les immigrantes et les femmes ayant plusieurs enfants.

Lors des discussions tenues avec les anciennes clientes d'Opération refuge, de nombreuses participantes ont indiqué que, parce que les femmes n'ont pas beaucoup de temps pour se trouver un logement, il arrive souvent qu'elles prennent un logement qui ne convient pas à différents égards. Comme l'explique une ancienne résidente, « vous prenez des décisions que vous ne prendriez pas si vous aviez plus de temps ». Dans les centres urbains, les loyers sont souvent bien supérieurs à ce que les femmes peuvent payer. Une ancienne cliente avec deux enfants explique : « ... je suis allée voir absolument partout... il n'était pas question d'aller vivre avec mes enfants dans un taudis ».

La sécurité et le manque d'intimité sont des problèmes qui ont été soulevés dans toutes les collectivités ayant participé aux études de cas. Certaines femmes trouvent à se loger dans des immeubles peu sécuritaires ou dans des quartiers qu'elles considèrent dangereux. D'autres femmes acceptent d'emménager avec des personnes ou des familles qui recherchent une aide domestique. Ces arrangements permettent d'alléger le fardeau financier, mais laissent peu d'intimité aux femmes.

## **2. L'incidence des politiques de logement prioritaire**

Pour répondre aux besoins de logement des femmes maltraitées et de leurs enfants et pour rendre plus accessibles les logements aidés, la plupart des provinces ont adopté des politiques qui accordent la priorité aux femmes victimes de violence familiale qui demandent un logement à loyer proportionné au revenu (LPR). Selon l'information obtenue des organismes provinciaux d'habitation, neuf provinces et territoires ont adopté des politiques de placement prioritaire des femmes victimes de violence familiale. Il s'agit des Territoires du Nord-Ouest, de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan, du Manitoba, de l'Ontario, du Québec, du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard et de Terre-Neuve. Généralement, on se fonde sur les critères suivants pour déterminer qui aura la priorité : la femme doit avoir été maltraitée ou menacée par un membre de la famille; et un professionnel de la collectivité (comme un avocat, un organisme de services sociaux ou de soins de santé) doit soumettre une attestation des mauvais traitements subis par la femme.

Les politiques de placement prioritaire ont pour effet de placer les femmes et leurs enfants en haut des listes d'attente des logements aidés (à LPR), ce qui réduit la longueur de l'attente. Ces politiques sont le plus efficaces pour aider les femmes à obtenir un logement abordable dans les collectivités où le nombre de logements à LPR et le roulement des locataires sont suffisants pour libérer des logements de ce genre. On retrouve ces conditions plus souvent dans les grands centres urbains que dans les petites collectivités urbaines et rurales.

On a fait un sondage téléphonique de suivi auprès de vingt centres d'hébergement d'urgence de grandes régions urbaines pour évaluer la mesure dans laquelle les politiques de placement prioritaire aident à répondre aux besoins de logement de leurs clientes. Les résultats donnent à entendre que, bien que les périodes d'attente varient considérablement d'une collectivité à l'autre, dans la plupart des centres urbains, les périodes d'attente typiques pour les femmes maltraitées qui demandent un logement à LPR varient entre deux semaines et trois mois. Dans certains cas, seules les femmes avec enfants obtiennent le degré de priorité le plus élevé pour les logements à LPR. Dans d'autres situations, les femmes peuvent obtenir un logement à LPR si elles sont prêtes à déménager dans un grand centre métropolitain. Ces périodes d'attente sont sensiblement plus courtes que celles d'un demandeur typique inscrit sur les listes d'attente des logements à LPR.

Ainsi, les politiques de placement prioritaire aident les femmes à obtenir un logement à LPR dans les grands centres urbains. Toutefois, la plupart des centres d'hébergement d'Opération refuge sont situés dans des petites collectivités urbaines, rurales et des Premières nations, où le nombre de logements aidés est limité. Le fait que la plupart des maisons d'hébergement d'Opération refuge soient situées dans de petites collectivités limite l'impact des politiques de placement prioritaire et le rôle que le logement aidé peut jouer dans la satisfaction des besoins de logement des femmes qui quittent les refuges. Loin d'être propres aux centres d'hébergement d'Opération refuge, ces conditions touchent toutes les maisons

d'hébergement situées à l'extérieur des grands centres urbains. Par exemple, les données obtenues des vingt centres d'hébergement financés dans le cadre du programme de logement spécial sans but lucratif montrent que 3 % seulement des femmes ont emménagé dans un logement aidé après avoir quitté ces centres d'hébergement. Ces maisons sont aussi situées dans des petites collectivités urbaines et rurales et ont été choisies en raison de leur comparabilité avec les centres d'hébergement d'Opération refuge.

Le manque de logements permanents abordables est un problème qui affecte non seulement les femmes, mais aussi les refuges. Premièrement, les refuges se sentent obligés de permettre aux femmes de demeurer plus longtemps (ce qui signifie que moins de lits seront disponibles pour les autres femmes qui ont besoin d'aide). Deuxièmement, les employés des refuges doivent passer beaucoup de temps à aider les femmes à se trouver un logement, ce qui crée un surcroît de travail pour des employés déjà surchargés. Troisièmement, les femmes qui retournent à une situation violente à la maison reviennent souvent au refuge parce que les mauvais traitements recommencent.

Dans certains territoires, les organismes d'habitation révisent actuellement leurs politiques et pratiques afin d'améliorer la capacité des logements aidés de répondre aux besoins des femmes victimes de mauvais traitements, par exemple, en retirant les agresseurs du logement et en permettant aux femmes et à leurs enfants de retourner y habiter, et en permettant le dépassement du nombre de places permis afin d'assurer l'hébergement temporaire des femmes victimes de violence et de leurs enfants. Les dispositions de ce genre peuvent accroître la mesure dans laquelle le logement aidé peut répondre aux besoins d'hébergement de ces personnes.

## **F. L'incidence d'Opération refuge sur la satisfaction des besoins spéciaux**

### **1. Les groupes spéciaux**

Les critères de sélection des projets d'Opération refuge comprenaient des considérations spéciales à l'égard des refuges venant en aide aux femmes autochtones, aux femmes handicapées, aux immigrantes et aux femmes vivant dans des régions éloignées du Nord. Afin de déterminer la mesure dans laquelle Opération refuge servait les femmes de ces groupes et de mieux comprendre les besoins des femmes violentées ayant d'autres besoins spéciaux encore non satisfaits, on a entrepris, dans le cadre de cette évaluation, une étude des femmes ayant des besoins spéciaux. L'étude portant sur les besoins spéciaux des femmes victimes de violence n'ayant pas accès à un refuge est une recherche qualitative dans le cadre de laquelle on a interrogé des employés des refuges et des représentants de divers organismes de services. Aux fins de l'étude, on a inclus dans la définition des besoins spéciaux les problèmes de santé mentale, l'alcoolisme, l'abus de drogues et d'intoxicants, les différences ethniques et culturelles comme l'origine autochtone et le statut de membre d'une minorité visible ou multiculturelle, les handicaps physiques ou les autres circonstances pouvant rendre difficile l'accès aux refuges.

La présente section examine l'incidence des centres d'hébergement d'Opération refuge sur la satisfaction des besoins des groupes prioritaires définis par le programme et examine les services auxquels certaines femmes maltraitées pourraient toujours ne pas avoir accès. Les paragraphes suivants décrivent les circonstances des femmes de différentes origines ethniques ou de minorités visibles, des femmes ayant des handicaps physiques, des femmes vivant dans des régions du Nord ou éloignées, des femmes autochtones, des femmes ayant des problèmes de santé mentale et des femmes ayant des problèmes d'abus d'intoxicants, ainsi que les approches adoptées par les refuges afin de venir en aide à ces femmes.

#### **a) Les femmes d'origine autochtone**

Trente pour cent des centres d'hébergement d'Opération refuge ont été implantés spécifiquement dans le but de servir les femmes autochtones vivant dans les réserves ou à l'extérieur des réserves. Les autres refuges fournissent également des services à un grand nombre de clientes autochtones, un des

refuges faisant état d'une proportion de 40 % de clientes autochtones. Selon les données sur la clientèle, 32 % des femmes qui sont demeurées dans une maison d'hébergement d'Opération refuge étaient d'origine autochtone.

Les personnes interrogées pour les études de cas ont dit que les refuges intègrent dans les services qu'ils offrent aux femmes autochtones certaines caractéristiques de la culture et des traditions autochtones, comme le respect des façons différentes d'élever des enfants, les visites prolongées de la famille et les régimes alimentaires spéciaux. Bien que les refuges tentent de répondre aux besoins des femmes autochtones en leur assurant des services adaptés à leur culture, certains répondants dans le cadre des études de cas s'inquiètent du fait que les femmes autochtones violentées qui cherchent un refuge continuent de faire face à de nombreux obstacles.

**b) Les femmes immigrantes et les femmes de différentes origines ethniques ou de minorités visibles**

Deux des centres d'hébergement financés par le programme Opération refuge étaient conçus spécifiquement pour servir un important groupe d'immigrantes et de femmes de différentes origines ethniques. Selon l'Enquête sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées de Statistique Canada, plus des deux tiers des autres refuges ont déclaré qu'ils offraient des services adaptés à la culture des femmes de minorités ethnoculturelles et de minorités visibles.

D'après le sondage de la SCHL auprès des groupes de parrainage, une moyenne annuelle de 32 femmes de minorités visibles ou de différentes origines ethniques et 6 immigrantes avaient séjourné dans les refuges. Le nombre de clientes immigrantes et de minorités visibles varie considérablement d'un refuge à l'autre. Les groupes de parrainage estimaient qu'ils hébergeaient et offraient des services à entre 0 et 192 femmes de différentes origines ethnoculturelles et à entre 0 et 60 immigrantes. Selon les entrevues de départ liées au SIC, 7 % des clientes des centres d'hébergement d'Opération refuge n'étaient pas nées au Canada et 50 % de ces femmes étaient arrivées au Canada en 1980 ou après.

Le personnel des refuges interrogé dans le cadre des études de cas a indiqué que la faible incidence de mauvais traitements signalés par les immigrantes peut refléter, entre autres, des différences culturelles. Dans certaines cultures, il est acceptable que l'homme ait recours à la force physique ou à la manipulation émotive et psychologique pour manifester son « autorité ». Dans ces circonstances, les femmes peuvent croire que cette situation est normale et ne pas chercher d'aide à l'extérieur. Les répondants ont aussi indiqué que les barrières linguistiques et la crainte d'être rejetées par la collectivité pourraient empêcher certaines femmes de recourir aux services des refuges.

**c) Les personnes handicapées physiquement**

Selon l'Enquête sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées de Statistique Canada, 44 % de ces maisons au Canada sont accessibles aux personnes en fauteuils roulants, 11 % offrent le service d'appareils de télécommunications pour sourds (ATS) et 16 % ont des équipements audio ou braille. Les données administratives du programme recueillies par la SCHL indiquent que la moitié de tous les centres d'hébergement d'Opération refuge sont accessibles aux personnes en fauteuil roulant (ont été conçus pour leur utilisation) ou sont adaptables (ont l'espace nécessaire pour les déplacements en fauteuil roulant mais ne comprennent pas de dispositifs ou d'aménagements spéciaux pour les femmes handicapées). Treize pour cent des maisons d'Opération refuge offrent le service ATS.

Le Système d'information sur la clientèle révèle que moins de 2 % des femmes admises dans un refuge ont une forme quelconque de handicap physique. Ces chiffres pourraient indiquer que les femmes handicapées continuent d'avoir de la difficulté à avoir accès aux refuges. Toutefois, on a fait remarquer que les services auxiliaires aux handicapés ne sont généralement offerts que dans les centres urbains, ce qui pourrait expliquer le nombre moins élevé de femmes handicapées qui utilisent les refuges dans



les collectivités rurales et plus petites. Bien qu'on ne connaisse pas la fréquence des cas de mauvais traitements infligés aux femmes handicapées, les répondants dans le cadre des études de cas estimaient qu'entre 50 % et 90 % des femmes handicapées sont victimes de violence.

Les centres d'hébergement répondent aux besoins des femmes handicapées en offrant des logements adaptés aux fauteuils roulants, des salles de bain accessibles aux personnes en fauteuils roulants, des portes plus larges, des rampes et des barres d'appui pour baignoire et toilette. Dans le sondage de la SCHL auprès des groupes de parrainage, la plupart des employés des centres d'hébergement ont dit que leur refuge répondait bien ou très bien aux besoins des femmes handicapées.

Bien que la plupart des centres d'hébergement s'efforcent de bien accueillir les femmes handicapées, l'accessibilité physique demeure, selon le personnel des refuges, le plus important obstacle que présentent ces centres pour les femmes handicapées. On a réalisé des progrès à cet égard pendant les dernières années en assurant le transport et en rendant les refuges accessibles aux personnes en fauteuils roulants. Toutefois, beaucoup de ces centres d'hébergement sont situés dans des bâtiments difficiles d'accès.

Les études de cas dégagent des facteurs psychologiques et sociaux contribuant à la faible utilisation des refuges par les femmes handicapées. Les mauvais traitements subis par ce groupe à besoins spéciaux peuvent être infligés par de nombreuses personnes : médecins, aidants, préposés, chauffeurs d'autobus, parents et conjoints. Comme l'agresseur n'est pas toujours un membre de la famille, certains refuges peuvent refuser leurs services aux femmes handicapées parce qu'il ne s'agit pas d'un cas de violence familiale (comme on l'a signalé dans les études de cas). Certains organismes d'aide aux femmes handicapées exercent des pressions pour qu'on élargisse la définition de violence familiale, mais on s'en tient toujours, dans certains refuges, à la définition étroite n'englobant que le conjoint et les membres de la famille immédiate. Lorsque l'agresseur est le conjoint, la femme peut se trouver dans une situation de dépendance financière et peut donc ne pas vouloir le quitter. En plus, de nombreuses femmes handicapées ignorent l'existence des services offerts par les refuges ou ont de la difficulté à trouver un moyen de transport pour y accéder.

#### **d) Les femmes dans les régions éloignées et rurales**

Onze centres d'hébergement d'Opération refuge sont situés dans des zones rurales (définies comme des collectivités ayant 2 500 habitants ou moins), ce qui est compatible avec les objectifs du programme. Les données sur la clientèle montrent que 28 % des femmes séjournant dans les maisons d'hébergement d'Opération refuge habitaient dans des zones rurales.

Comme l'ont révélé les études de cas, les refuges desservant de vastes territoires ont mis au point diverses méthodes pour servir les collectivités éloignées. Une de ces méthodes consiste à établir des bureaux satellites dans les régions rurales non desservies, qui fournissent tous les services offerts par des centres d'hébergement sauf les services de résidence. Une autre méthode consiste à transporter les femmes par avion des réserves isolées vers les collectivités dotées de refuges. Les coûts de transport limitent le nombre de femmes qui peuvent être hébergées de cette façon, de sorte que certaines collectivités ont établi des maisons protégées qui servent de refuge d'urgence pour les femmes maltraitées des collectivités isolées.

Dans les études de cas, on a fait remarquer qu'il est difficile d'assurer des services confidentiels dans les petites collectivités rurales, éloignées et dans les réserves où les femmes qui utilisent les services des refuges peuvent rencontrer d'autres femmes ou des employés des refuges qu'elles connaissent. On continue de croire, dans certaines collectivités, que la violence familiale est une affaire de famille et les femmes ont peur d'être rejetées par la société. Dans un effort pour préserver leur anonymat, certaines femmes ont recours aux services d'hébergement offerts dans d'autres collectivités.

**e) Les femmes ayant des problèmes de santé mentale**

Les femmes ayant des problèmes de santé mentale n'étaient pas considérées comme un groupe prioritaire dans le cadre du programme Opération refuge. Toutefois, l'étude des besoins spéciaux a révélé des lacunes dans les services que les refuges offrent aux femmes maltraitées ayant des problèmes de ce genre. Selon l'Enquête sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées de Statistique Canada, 22 % seulement des refuges au Canada ont dit pouvoir accueillir des femmes ayant de graves problèmes de santé mentale.

Pendant les études de cas, la majorité des membres du personnel des centres d'hébergement d'Opération refuge ont dit pouvoir accueillir les femmes ayant des problèmes de santé mentale, à condition qu'elles puissent prendre soin d'elles-mêmes et de leurs enfants et qu'elles ne compromettent pas la sécurité des autres résidents. Selon le personnel des centres d'hébergement, les caractéristiques des femmes souffrant de problèmes de santé mentale peuvent comprendre la désorientation, l'incapacité de prendre des décisions, de graves problèmes d'adaptation, des questions difficiles liées à leurs enfants, le risque de suicide, et souvent, un historique de victimisation. Les membres du personnel ont indiqué qu'il était extrêmement difficile d'assurer des services appropriés aux femmes ayant de graves problèmes de santé mentale en raison d'un manque de ressources financières et d'une formation limitée dans ce domaine.

Pendant le sondage auprès des organismes de parrainage, on a demandé au personnel des refuges d'estimer le nombre de femmes ayant des problèmes de santé mentale qui cherchent un refuge et des services. En moyenne, les centres d'hébergement font état de 21 demandes par an dont environ la moitié (11 femmes par refuge par an) ont été refusées en raison d'un manque d'espace ou de services spécialisés permettant de répondre à leurs besoins.

Si un refuge ne peut fournir des services à une femme ayant des problèmes de santé mentale, il l'aiguille vers d'autres organismes de santé se spécialisant dans les services de santé mentale. Selon le personnel interrogé pendant les études de cas, les femmes souffrant de problèmes de santé mentale ont besoin de plus de surveillance et de conseils que les autres, ce qui crée des difficultés pour les employés qui s'efforcent de fournir des services à toutes les clientes de façon équitable.

D'après les personnes interrogées pour les études de cas, plus une femme a des besoins spéciaux, plus elle est vulnérable et isolée et plus les obstacles qu'elle doit surmonter pour accéder à un centre d'hébergement sont nombreux.

**f) Les femmes ayant des problèmes d'abus d'intoxicants**

Lors de l'Enquête sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées de Statistique Canada, 42 % des refuges au Canada ont dit pouvoir accueillir les femmes ayant des problèmes d'abus d'intoxicants. Selon le sondage auprès des groupes de parrainage, douze femmes en moyenne abusant de substances toxiques ont demandé des services à chaque centre d'hébergement d'Opération refuge chaque année. La plupart de ces femmes ont été hébergées et certains centres ont dit offrir des programmes supplémentaires sur place ou dans la collectivité pour les femmes maltraitées ayant des problèmes d'abus d'intoxicants.

Les six centres d'hébergement faisant partie de l'étude de cas ont indiqué qu'ils interdisaient l'usage d'alcool ou de drogues pendant le séjour au refuge. La plupart des refuges refusent d'admettre les femmes qui sont « visiblement accrochées », mais ils les aiguillent vers des organismes spécialisés dans ce domaine. Cependant, deux refuges ont indiqué qu'ils admettaient les femmes intoxiquées pour une nuit mais qu'ils expliquaient les règles de la maison le lendemain. Un des refuges a mentionné que les femmes doivent d'abord résoudre leur problème d'alcoolisme ou de toxicomanie avant de revenir au refuge. Un autre a indiqué que la consultation à long terme en service externe n'est pas offerte aux

clientes tant qu'elles n'ont pas d'abord surmonté le problème d'abus d'intoxicants. Les femmes qui sont admises dans un refuge peuvent trouver l'interdiction de consommer de l'alcool ou des drogues trop difficile à respecter et peuvent décider de partir.

Les employés des refuges interrogés pour les études de cas ont dit avoir beaucoup de difficultés à fournir des services aux femmes abusant de l'alcool ou d'autres drogues, surtout lorsque ces problèmes sont liés à la violence ou aux agressions sexuelles dans la famille.

## **2. Les services et l'accès aux refuges pour les femmes maltraitées ayant des besoins spéciaux**

Les résultats des études de cas donnent à penser que, dans l'ensemble, les refuges répondent aux besoins spéciaux des clientes en aidant les femmes dans la mesure du possible avec les services et les ressources existants. Cependant, les employés des refuges ont indiqué qu'il y a encore des lacunes dans les services offerts aux femmes ayant des besoins spéciaux et ont fait les suggestions suivantes pour mieux servir ces femmes :

améliorer les occasions de perfectionnement des employés des refuges;

intensifier l'éducation du public au sujet des besoins spéciaux;

resserrer la coordination entre organismes et améliorer les services connexes;

fournir des installations spéciales pour certains groupes à besoins spéciaux, notamment les femmes maltraitées ayant des problèmes de santé mentale; et

communiquer l'information aux immigrantes et fournir les services connexes (traduction).

En somme, les résultats indiquent que les centres d'hébergement d'Opération refuge répondent bien aux besoins des femmes rurales et autochtones. Par contre, même si les handicapées et les immigrantes sont servies, il se pourrait que le programme Opération refuge réponde moins bien à leurs besoins qu'à ceux des autres groupes cibles.

De façon générale, ces résultats sont compatibles avec ceux de l'enquête signalés au Chapitre III. Les membres du personnel de la SCHL et les représentants d'autres organismes de financement et des groupes de parrainage qui ont été interrogés ont tous indiqué que le programme répondait très bien aux besoins des femmes autochtones et de la plupart des femmes en milieu rural. Toutefois, on considérerait que le programme arrivait moins bien à répondre aux besoins des femmes habitant dans des collectivités éloignées et des handicapées et qu'il répondait le moins bien aux besoins des immigrantes. Dans les études de cas, on a aussi mentionné deux autres groupes de femmes maltraitées ayant des besoins spéciaux, soit les femmes ayant des problèmes d'abus d'intoxicants et celles qui souffrent de problèmes de santé mentale, groupes qui n'avaient pas été relevés comme des groupes prioritaires cibles du programme. Pour répondre aux besoins de ces femmes, les employés de certains centres d'hébergement d'Opération refuge ont dit avoir établi des relations de travail étroites avec d'autres organismes communautaires se spécialisant dans les soins aux femmes maltraitées ayant ces besoins spéciaux. Souvent, les refuges aiguillent ces femmes vers des organismes communautaires.

## VII LA CONCEPTION ET L'APPLICATION DU PROGRAMME

Le présent chapitre évalue certains éléments liés à la conception et à l'application du programme Opération refuge qui étaient toutes deux fondées sur les principes du partenariat, le financement provenant de la SCHL et des ministères provinciaux et territoriaux des services sociaux et, dans le cas des refuges établis à l'intérieur de réserves, de la SCHL et des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC). De plus, la réalisation des projets de refuges a fait intervenir des organismes de parrainage qui ont élaboré les différentes propositions de projets, établi les refuges et veillé au fonctionnement de ces centres d'hébergement pour les clients. Comme la mise en oeuvre et le fonctionnement réussis du programme ont nécessité la collaboration de ces partenaires de financement et d'application, il importe que la conception et l'application du programme soient évaluées dans la perspective des diverses parties qui y ont participé.

La SCHL tire ses données de trois sondages qu'elle a menés : le sondage auprès des groupes de parrainage du programme Opération refuge; le sondage auprès des ministères provinciaux et territoriaux des services sociaux et auprès des bureaux régionaux du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC); et le sondage auprès des bureaux régionaux et des succursales de la SCHL. L'analyse des frais de fonctionnement et des sources de financement s'appuie sur les données provenant des refuges, qui ont été rassemblées par Statistique Canada dans le cadre de son Enquête de 1992-1993 sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées (EMHFV). Ces données permettent également d'effectuer une analyse comparative des coûts des centres d'hébergement d'Opération refuge et des refuges produits dans le cadre des anciens programmes de logement sans but lucratif mis sur pied en vertu de la Loi nationale sur l'habitation (LNH). Les bases de données administratives de la SCHL ont fourni des renseignements sur les coûts d'application du programme. Enfin, l'information concernant la qualité, l'entretien et la réparation des ensembles a été recueillie à partir de l'inspection, par la SCHL, de certains établissements d'Opération refuge.

### A. Le financement des services de refuges

Le financement des immobilisations pour les centres d'hébergement d'Opération refuge a été assuré par le gouvernement fédéral et le financement du fonctionnement, par les provinces et territoires, le MAINC ou d'autres sources. Pour qu'un projet d'Opération refuge soit accepté, il fallait d'abord que les partenaires au financement se soient engagés à financer le fonctionnement du futur refuge.

La présente partie comporte quatre grands volets : une évaluation de la méthode générale de financement du programme, y compris le type de financement des immobilisations et la facilité d'obtenir des fonds de fonctionnement; les structures des fonds de fonctionnement; l'analyse des revenus et dépenses de fonctionnement; et la suffisance des fonds de fonctionnement.

#### 1. La méthode de financement du programme

Le financement des immobilisations a pris la forme de prêts-subventions de 15 ans plutôt que de subventions initiales inconditionnelles. Ainsi, on s'assurait que les centres d'hébergement créés continueraient de fonctionner comme des refuges pour la clientèle visée. Un des objectifs définis dans le décret de 1988 autorisant le programme Opération refuge consistait à déterminer l'utilité de ce financement conditionnel non remboursable pour la création de refuges.

L'évaluation a permis d'examiner l'opportunité de cette méthode de financement pour la création de centres d'hébergement. Selon les résultats du sondage auprès des organismes de parrainage d'Opération refuge, la plupart des organismes participants estimaient que la méthode de financement utilisée était efficace. Les organismes de parrainage étaient particulièrement satisfaits de la méthode de financement par prêts-subventions de 15 ans; de fait, 95 % d'entre eux ont indiqué qu'il s'agissait d'une façon efficace ou très efficace de financer la création de refuges. Plus de 80 % des groupes de parrainage ont indiqué que le financement des immobilisations prévu pour les refuges était adéquat et

15 % d'entre eux estimaient que les montants n'étaient pas suffisants pour payer tous les coûts d'immobilisation de leur refuge. Les sondages menés auprès des bureaux extérieurs de la SCHL et des bureaux des services sociaux provinciaux et territoriaux (SSPT) et du MAINC qui ont participé à l'application du programme ont révélé que plus des quatre cinquièmes des répondants jugeaient que la méthode de financement utilisée (soit le financement des immobilisations sous forme de prêts susceptibles de remise sur 15 ans) était efficace ou très efficace (Tableau 7.1). L'opinion du personnel des organismes de financement se rapproche de celle qui a été exprimée par les organismes de parrainage en ce qui a trait au financement du fonctionnement. Environ les deux tiers du personnel des bureaux extérieurs de la SCHL et des répondants des SSPT étaient d'avis que les exigences établies concernant l'obtention de fonds de fonctionnement des SSPT et du MAINC étaient efficaces ou très efficaces. Cependant, 28 % du personnel de la SCHL et 25 % des répondants des SSPT croyaient que ces exigences étaient inefficaces ou très inefficaces. Tous les répondants du MAINC étaient d'avis que les exigences relatives aux fonds de fonctionnement étaient efficaces.

**TABLEAU 7.1**  
**EFFICACITÉ DE LA MÉTHODE DE FINANCEMENT**  
**DU PROGRAMME OPÉRATION REFUGE**  
**(POURCENTAGES POUR LES COTES « EFFICACE » ET « TRÈS EFFICACE »)**

COMPOSANTES DU FINANCEMENT	SCHL	PARTENAIRES AU FINANCEMENT			Organismes de parrainage
		MAINC	SSPT	Total	
Financement des immobil.	86	83	88	86	82
Prêt-subvention de 15 ans	80	83	87	86	92
Fonds de fonctionnement	64	100	63	83	70

**SOURCE:** Sondage auprès des organismes de parrainage, des bureaux régionaux et des succursales de la SCHL et des bureaux régionaux des SSPT et du MAINC, SCHL, 1993.

Le financement des immobilisations sous forme de prêt-subvention était assujéti aux modalités d'accords de financement de 15 ans, conclus entre la SCHL et les organismes de parrainage d'Opération refuge. On a opté pour des conventions hypothécaires plutôt que pour des accords d'exploitation afin de s'assurer que les groupes de parrainage respecteraient les modalités du prêt-subvention (sauf dans le cas des projets mis en oeuvre dans les réserves, qui sont régis par un accord d'exploitation de la SCHL). Les conventions hypothécaires visant les projets précisaient les obligations des organismes de parrainage. Entre autres, ils devaient demeurer des organismes sans but lucratif; continuer de faire fonctionner leurs établissements uniquement comme des refuges pour les femmes victimes de violence familiale et pour leurs enfants; gérer et entretenir les centres de façon efficiente; ne pas vendre ou aliéner les propriétés sans l'autorisation écrite préalable de la SCHL; et soumettre des états financiers annuels à la SCHL. Aux termes des conventions hypothécaires, la remise des prêts se gagne en quinze montants égaux, pourvu que les organismes de parrainage continuent de respecter les conditions établies. Si un organisme de parrainage manque à ses obligations de façon grave, la partie du prêt pour laquelle la remise n'a pas encore été gagnée doit être remboursée.

Pour assurer l'utilisation continue des centres comme refuges pour les femmes violentées et leurs enfants, les établissements d'Opération refuge devaient obtenir un financement permanent du fonctionnement du partenaire au financement approprié (services sociaux provinciaux ou territoriaux ou MAINC). Les organismes de parrainage devaient donc aussi se conformer aux conditions des organismes leur fournissant les fonds de fonctionnement et continuer de répondre aux exigences des accords conclus avec la SCHL (c.-à-d. utiliser les installations comme refuges pour la clientèle visée). Étant donné que les fonds de fonctionnement couvrent les dépenses d'entretien et de réparation, les

organismes de parrainage devaient veiller à ce qu'ils soient suffisants pour entretenir les centres et respecter les exigences des ententes conclues avec la SCHL.

Les conditions relatives au financement des centres d'hébergement d'Opération refuge sont semblables à celles qui régissaient le financement des immobilisations en vertu du programme de logement spécial sans but lucratif de la LNH, qui avait servi à produire des refuges avant la mise en oeuvre du programme Opération refuge. Ce programme sans but lucratif versait des subventions annuelles de bonification d'intérêt pour le remboursement du capital et des intérêts d'un prêt hypothécaire de 35 ans. Ces paiements hypothécaires étaient financés à même les fonds de fonctionnement provenant des organismes de financement (les services sociaux provinciaux et territoriaux ou le MAINC). Le gouvernement fédéral fournissait unilatéralement des subventions de bonification d'intérêt de manière à ramener le taux d'intérêt à 2 %. Les refuges financés aux termes du Programme de logement sans but lucratif étaient donc régis par des accords de 35 ans avec la SCHL, et cette dernière enregistrait des dépenses annuelles pour chaque établissement. La gestion de ces hypothèques de 35 ans entraînait des dépenses administratives continues pour la SCHL.

Les avantages de la méthode de financement du programme Opération refuge par rapport à celle du Programme de logement sans but lucratif sont difficiles à évaluer dans la perspective des organismes de parrainage, étant donné que seul un petit nombre d'entre eux ont participé au Programme de logement sans but lucratif. Toutefois, les organismes qui ont pris part à ce programme ont indiqué qu'ils préféraient la méthode de financement du programme Opération refuge parce qu'ils n'avaient pas à faire des paiements hypothécaires mensuels. Le personnel de la SCHL chargé de l'application du programme a fait remarquer que les principaux avantages de la méthode du programme Opération refuge avaient trait à la gestion simple et facile des prêts susceptibles de remises. On a toutefois signalé deux limites à cette méthode de financement. Premièrement, les employés des bureaux extérieurs ont indiqué que la période durant laquelle le financement des immobilisations est régi par les modalités de la SCHL est relativement courte, et que le contrôle suivi des refuges financés est limité. Deuxièmement, le maintien des services des refuges dépend largement de la disponibilité et des niveaux des fonds de fonctionnement provenant des sources provinciales et territoriales ou du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, qui assurent 80 % ou plus du financement du fonctionnement des centres d'hébergement.

Dans l'ensemble, près du tiers des organismes de parrainage ont déclaré qu'il leur avait été facile ou très facile d'obtenir l'approbation du financement du fonctionnement des sources provinciales, territoriales ou municipales ou du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien; environ le tiers ont dit que cela n'avait été ni facile ni difficile et le tiers restant a indiqué que cette tâche avait été difficile ou très difficile (Tableau 7.2). La facilité à obtenir l'approbation des fonds de fonctionnement varie quelque peu parmi les sources de financement. Parmi les organismes de parrainage qui ont obtenu des fonds d'une municipalité, plus de la moitié ont déclaré qu'il avait été facile ou très facile de faire approuver les fonds par ce type de gouvernement, comparativement à 36 % qui étaient de cet avis en ce qui concerne les approbations par le gouvernement provincial. Les organismes de parrainage utilisant des fonds des gouvernements territoriaux ou du MAINC ont indiqué que la démarche avait été plus difficile : près de la moitié d'entre eux ont indiqué qu'ils avaient eu de la difficulté ou beaucoup de difficulté, comparativement à 36 % pour ce qui est des approbations provinciales.

**TABLEAU 7.2**  
**COTE ATTRIBUÉE PAR LES ORGANISMES DE PARRAINAGE**  
**QUANT À LA FACILITÉ À OBTENIR L'APPROBATION**  
**DU FINANCEMENT DU FONCTIONNEMENT**

SOURCES	TRÈS FACILE	FACILE	NI FACILE NI DIFFICILE	DIFFICILE	TRÈS DIFFICILE
Provinciale	12,8	23,1	28,2	12,8	23,1
Territoriale	-	-	50,0	50,0	-
Municipale	20,0	33,3	13,3	26,7	6,7
MAINC	-	12,5	37,5	37,5	12,5

**SOURCE:** Sondage auprès des organismes de parrainage, SCHL, Division de l'évaluation de programme, 1993.

La facilité à obtenir des fonds de fonctionnement d'autres paliers de gouvernement et du MAINC pourrait être liée, en partie, à la concordance des propositions présentées dans le cadre d'Opération refuge avec les priorités de ces partenaires au financement. Le sondage auprès des bureaux régionaux des SSPT et du MAINC demandait aux partenaires du financement dans quelle mesure le programme concordait avec leurs priorités ou leurs besoins provinciaux, territoriaux ou communautaires. Plus de 80 % ont indiqué que le programme répondait bien (57 %) ou très bien (29 %) à leurs priorités. Environ 17 % des répondants du MAINC ont indiqué que le programme ne répondait ni bien ni mal à leurs priorités et 14 % des répondants des SSPT ont dit que le programme concordait mal avec leurs priorités. Le personnel de la SCHL chargé de l'application du programme a indiqué que le mécanisme d'application assurait à lui seul la concordance du programme avec les priorités des provinces, des territoires et du MAINC, compte tenu des méthodes utilisées pour assurer la participation des partenaires du financement à la sélection des projets devant être financés. On a demandé aux répondants des SSPT et du MAINC comment les priorités auraient pu être modifiées pour mieux répondre aux besoins de leur territoire. Beaucoup de répondants ont indiqué que les centres financés dans le cadre d'Opération refuge comptaient parmi les grandes priorités des collectivités dans lesquelles ils avaient été implantés. D'autres répondants des SSPT et du MAINC ont mentionné qu'il existe dans d'autres collectivités des besoins importants auxquels on n'avait pas pu répondre en raison du budget limité du programme et qu'il fallait augmenter les fonds disponibles. Certaines collectivités où un besoin pressant avait été cerné n'ont pas soumis de projet. Un répondant des SSPT a indiqué que les fonds ne devraient servir à l'agrandissement de refuges existants que lorsque des refuges auront été créés dans toutes les régions. Un autre répondant a mentionné que le programme aurait pu être plus souple pour tenir compte des valeurs culturelles des collectivités autochtones.

Ces résultats semblent indiquer que les exigences relatives à l'obtention de fonds de fonctionnement des SSPT et du MAINC ont été efficaces, dans l'ensemble. Les partenaires au financement considéraient que le programme avait répondu aux besoins et aux priorités définis. Les difficultés qu'ont eues certains organismes de parrainage à faire approuver les fonds de fonctionnement semblent être davantage liées à des contraintes financières à d'autres paliers de gouvernement qu'à des conflits sur le plan des priorités.

La méthode de financement du programme pour la création de services de refuge, utilisant des prêts-subventions pour le financement des immobilisations conjointement avec des fonds de fonctionnement provenant d'autres organismes, est perçue comme une méthode appropriée à long terme par toutes les parties ayant participé au programme Opération refuge.

## 2. Les sources des fonds de fonctionnement

Les centres d'hébergement d'Opération refuge tirent leur financement de diverses sources pour répondre à leurs besoins de fonds de fonctionnement. En règle générale, les refuges reçoivent une grande partie de ces fonds de fonctionnement d'une ou de deux principales sources, soit les programmes de services sociaux provinciaux et territoriaux, ou le MAINC dans le cas des refuges créés pour les femmes autochtones dans les réserves. Dans la plupart des cas, à ces sources principales de financement viennent s'ajouter une ou plusieurs autres sources, y compris les municipalités, dans certaines provinces, les campagnes de financement organisées par les refuges mêmes et(ou) d'autres fonds provenant de dons, de subventions du gouvernement fédéral, de Centraide, de loteries, de bingos, etc. Très peu de refuges sont entièrement financés par les sources provinciales ou territoriales, ou encore par le MAINC.

Selon les données provenant du sondage de la SCHL auprès des organismes de parrainage d'Opération refuge (Tableau 7.3), les quatre cinquièmes des centres d'hébergement du programme ont déclaré que leurs fonds de fonctionnement provenait d'un gouvernement provincial ou territorial et près de 14 % ont indiqué que ce financement provenait du MAINC. En outre, plus du quart des refuges ont reçu des fonds des administrations municipales, près de 60 % ont déclaré avoir mené des campagnes de financement et le quart ont indiqué que leurs dépenses de fonctionnement étaient couvertes par d'autres sources de revenu. Il convient de noter que ces données ne reflètent pas adéquatement la proportion des refuges financés par le MAINC du fait que le taux de réponse des refuges autochtones à ce sondage a été inférieur à celui des autres. Les données de la SCHL sur le programme montrent que 24 refuges (soit près du tiers des refuges financés aux termes d'Opération refuge) étaient destinés à une clientèle autochtone vivant dans des réserves.

**TABLEAU 7.3**  
**SOURCES DE FONDS DE FONCTIONNEMENT**  
**DES CENTRES D'HÉBERGEMENT D'OPÉRATION REFUGE, 1993**

SOURCES DE FONDS DE FONCTIONNEMENT	POURCENTAGE DES REFUGES AYANT OBTENU UN FINANCEMENT
Gouv. provincial/territorial	82,3
Municipalités	27,5
MAINC <sup>1</sup>	13,7
Campagnes de financement	58,8
Autres (dons, subventions, etc.)	25,5
<b>SOURCE:</b> Sondage auprès des organismes de parrainage d'Opération refuge, SCHL, Division de l'évaluation de programme, 1993.	
<b>NOTE:</b> <sup>1</sup> Le pourcentage des refuges financés par le MAINC est inférieur aux données réelles, étant donné le taux de réponse inférieur enregistré pour les refuges autochtones.	

D'après les données rassemblées en 1992-1993 par Statistique Canada dans le cadre de son Enquête sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées, la structure générale du financement des centres d'hébergement d'Opération refuge est sensiblement la même que celle des refuges du programme de logement spécial (Tableau 7.4). Compte tenu du nombre de refuges autochtones financés aux termes du programme, le pourcentage de centres d'Opération refuge qui ont déclaré recevoir des fonds du MAINC est plus élevé. Si l'on compare les autres maisons d'hébergement



d'Opération refuge avec celles du programme de logement spécial ayant participé à cette Enquête (52 et 101, respectivement), les pourcentages d'établissements qui disent recevoir des fonds des services sociaux des provinces, des droits d'occupation et des campagnes de financement sont semblables. Parmi les différences qu'il convient toutefois de noter, on compte un pourcentage moins élevé de centres d'Opération refuge qui reçoivent des fonds provenant des administrations municipales, de loteries et d'autres sources.

**TABLEAU 7.4**  
**SOURCES DE FONDS DE FONCTIONNEMENT, 1992-1993**  
**CENTRES D'HÉBERGEMENT D'OPÉRATION REFUGE ET**  
**REFUGES DU PROGRAMME DE LOGEMENT SPÉCIAL<sup>1</sup>**

SOURCES DE FONDS DE FONCTIONNEMENT	POURCENTAGE DE REFUGES DÉCLARANT AVOIR REÇU DES FONDS		
	OPÉRATION REFUGE		REFUGES DU PROGRAMME DE LOG. SPÉCIAL
	TOTAL	NON AUTOCHTONES	
Services sociaux des provinces	73,1	92,7	91,5
Organisme d'habitation provincial	7,7	12,9	34,7
Administrations municipales	25,0	31,7	42,6
MAINC	17,3	0	3,5
Autres sources fédérales <sup>2</sup>	32,7	41,5	33,5
Centraide	23,1	29,3	36,5
Bandes indiennes	3,8	0	2,5
Droits d'occupation	11,5	14,6	16,5
Loteries	5,7	7,3	10,5
Dons/campagnes de financement	75,0	95,1	88,5
Autres sources (une ou plusieurs)	34,6	43,9	65,5

**SOURCE :** Enquête de 1992-1993 sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées, Statistique Canada.

**NOTE :** <sup>1</sup> Données recueillies auprès de 52 centres d'hébergement d'Opération refuge et de 101 refuges du programme de logement spécial.

<sup>2</sup> Comme les programmes d'emploi d'EIC, ceux du Secrétariat d'État et Santé Canada.

La proportion des fonds de fonctionnement qui provient de chacune des différentes sources varie considérablement d'un refuge à l'autre. La plupart des centres d'hébergement d'Opération refuge ont reçu 75 % de leurs fonds des gouvernements provinciaux ou territoriaux ou du MAINC (Tableau 7.5). Des fonds provenant des municipalités ont été déclarés dans seulement trois provinces et un territoire. Au Yukon et en Alberta, la contribution des municipalités représente moins de 5 % des fonds de fonctionnement des refuges. En Nouvelle-Écosse, les montants versés par les municipalités représentent de 12 % à 15 % des fonds de fonctionnement des refuges, alors qu'en Ontario, la contribution municipale varie entre 5 % et 30 % du total de ces fonds.

**TABLEAU 7.5**  
**RÉPARTITION DU BUDGET DE FONCTIONNEMENT DES CENTRES D'HÉBERGEMENT**  
**D'OPÉRATION REFUGE**  
**PAR SOURCE, 1993 (POURCENTAGES)**

SOURCE DE FONDS DE FONCTIONNEMENT	PROPORTION DU BUDGET DE FONCTIONNEMENT			
	MOINS DE 25 %	25 %-49 %	50 %-74 %	75 %-100 %
Provinciale	2.5	5.0	10.0	82.5
Territoriale	-	-	50.0	50.0
Municipale	85.7	14.3	-	-
MAINC	12.5	-	-	87.5
Camp. de financ.	80.0	13.4	3.3	3.3
Autre	84.6	15.4	-	-

**SOURCE:** Sondage auprès des organismes de parrainage, SCHL, Division de l'évaluation de programme, 1993.

Dans les provinces où les municipalités ne contribuent pas au programme, la différence entre la contribution provinciale et le total des fonds de fonctionnement est comblée par des campagnes de financement ou d'autres ressources (principalement les dons). Par exemple, les refuges du Nouveau-Brunswick payent 20 % de leurs frais de fonctionnement grâce à des campagnes de financement ou d'autres ressources et en Colombie-Britannique, certains refuges recueillent le quart de leur budget par des campagnes de financement. Au Québec, certains refuges accumulent le tiers de leur budget de fonctionnement en menant des campagnes de financement. Dans les provinces où les municipalités contribuent au financement des refuges, la partie des frais de fonctionnement payée grâce aux campagnes de financement est beaucoup moins importante, n'atteignant généralement qu'environ 10 %. Environ les trois quarts des centres d'hébergement d'Opération refuge déclarent organiser des collectes de fonds pour couvrir la partie de leur budget de fonctionnement qui dépasse les fonds versés par les programmes du gouvernement.

Les données de l'Enquête de 1992-1993 sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées, menée par Statistique Canada, permettent d'évaluer l'importance des contributions d'origine privée (non gouvernementale) faites aux centres d'hébergement d'Opération refuge. Les refuges du programme qui ont déclaré les dons et campagnes de financement comme sources de revenus ont reçu en moyenne 26 400 \$ chacun de ces sources en 1992-1993, ce qui représente environ 9 % du total des frais de fonctionnement du refuge pour cette année. Pour les trois quarts des refuges du programme qui reçoivent des sommes de telles sources, le montant de la contribution non gouvernementale à ces centres d'hébergement d'Opération refuge a atteint environ 1,54 million de dollars en 1993. De plus, 23 % des refuges du programme ont déclaré avoir reçu des fonds de Centraide équivalant en moyenne à 18 600 \$, et près de 6 % ont indiqué avoir reçu une somme moyenne de 25 500 \$ grâce à des loteries. Au total, on estime que le financement provenant de ces sources s'est établi à près de 2 millions de dollars en 1992-1993. La plus grande partie de ce financement a été signalée par des refuges qui sont financés par les programmes de services sociaux des provinces. Les refuges autochtones qui sont financés par le MAINC indiquent obtenir peu de revenus de loteries, de campagnes de financement ou encore de Centraide. Même si ces contributions ne couvrent qu'une petite partie des coûts de fonctionnement des refuges (environ 11 % en moyenne), elles jouent un rôle important pour ce qui est d'arrondir le financement accordé à certains établissements par les gouvernements provinciaux.

Il n'y a pas que la partie des fonds de fonctionnement provenant de la source principale qui varie d'une province à l'autre (et dans certains cas à l'intérieur d'une même province). Le type de financement n'est pas non plus le même dans toutes les provinces. Le type de financement le plus couramment reçu des sources provinciales et territoriales, ainsi que du MAINC, est un financement de base établi en fonction d'un budget de fonctionnement annuel pour les refuges. Les deux tiers des centres d'hébergement d'Opération refuge ont indiqué n'avoir reçu que ce financement de base. De plus, 28 % des refuges ont déclaré avoir reçu un financement de base, plus un montant par jour établi en fonction du nombre de clients servis. Les 8 % qui restent ont indiqué n'avoir reçu qu'un financement « par jour ». Parmi les refuges (25 % des centres d'hébergement d'Opération refuge) qui reçoivent des fonds des municipalités, près de 86 % ont indiqué que ce financement correspondait à un montant par jour, et 14 % ont déclaré que les municipalités leur fournissaient un financement de base. Ces données laissent entendre que près de 95 % de ces refuges reçoivent la totalité ou une partie de leur fonds de fonctionnement sous forme d'un montant de base fixe. Néanmoins, près du tiers de ces refuges comptent entièrement ou en partie sur leur source principale de financement, qui leur assure des niveaux de financement variables établis en fonction d'un montant par jour qui fluctue selon le nombre de clients servis. Par surcroît, le quart des refuges reçoivent aussi un financement des municipalités, correspondant presque exclusivement à un montant par jour.

Ces données révèlent que les budgets de fonctionnement de certains refuges sont financés à 100 % et que les fonds que ces refuges reçoivent prend la forme de subventions fixes. Toutefois, d'autres refuges comptent non seulement sur les campagnes de financement et d'autres sources de revenus pour payer leurs coûts de fonctionnement, mais aussi sur des montants variables de sources de financement gouvernementales, établis en fonction du nombre de clients qu'ils servent. En pareil cas, la gestion financière de l'établissement, la dotation en personnel et les services à la clientèle risquent de poser des problèmes. De telles situations peuvent soulever des préoccupations quant à la structure générale du financement du programme Opération refuge. Les montants des fonds de fonctionnement varient considérablement d'une région à l'autre du Canada, ce qui pourrait également susciter des inquiétudes relativement à l'égalité et aux normes des services dispensés par les refuges dans différentes régions.

### **3. Les revenus et dépenses de fonctionnement**

D'après les données recueillies auprès des 52 centres d'hébergement d'Opération refuge qui ont fourni des données financières dans le cadre de l'Enquête sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées (EMHFV) menée par Statistique Canada, le revenu annuel total médian par refuge s'élevait à un peu plus de 270 000 \$ en 1992-1993. Les données indiquent une vaste gamme de revenus de fonctionnement annuels, allant de 57 000 \$ à 1,43 million de dollars. (Ces chiffres n'incluent pas le financement des immobilisations des centres d'hébergement d'Opération refuge, fourni sous forme de prêts-subventions, et ne représentent donc pas le revenu annuel du budget des refuges.)

Plusieurs facteurs peuvent expliquer les écarts qui existent au chapitre des revenus et dépenses de fonctionnement des refuges. Même si l'on avait pu s'attendre à ce que les grands centres d'hébergement bénéficient d'économies d'échelle et enregistrent des coûts de fonctionnement moins élevés par lit, les données provenant de l'EMHFV n'indiquent aucun lien cohérent entre la taille du refuge et les coûts de fonctionnement par lit. De fait, les petits centres d'hébergement (c'est-à-dire les établissements comptant un plus petit nombre de lits) enregistrent des coûts de fonctionnement inférieurs à ceux des grands centres. À l'échelle provinciale ou territoriale, les niveaux de financement varient considérablement d'un refuge à l'autre. Dans l'ensemble, les refuges situés en Ontario reçoivent des fonds de fonctionnement moyens plus élevés par lit que les refuges établis dans la plupart des autres endroits. Cette situation reflète peut-être des coûts de fonctionnement plus élevés dans les milieux urbains, où un plus grand nombre de refuges sont situés en Ontario, par comparaison aux autres provinces où les refuges se trouvent principalement dans de petites collectivités. De manière générale, les budgets de fonctionnement sont peut-être davantage liés à la portée et à l'éventail des services pour lesquels les refuges ont réussi à obtenir des fonds. Les grands refuges réussissent peut-être à obtenir plus de fonds

pour accroître leur personnel et offrir une gamme plus vaste de services, dont des services d'extension, de sensibilisation et aux non-résidents, par comparaison aux petits refuges qui obtiennent un financement minimal pour recruter le personnel nécessaire à la prestation de leurs services aux résidents.

Ces données montrent cependant un écart sur le plan des niveaux de financement entre les refuges autochtones et les autres centres d'hébergement d'Opération refuge. Dans l'ensemble, les autres refuges bénéficient de revenus de fonctionnement plus élevés que les refuges autochtones. Le revenu de fonctionnement annuel médian des autres centres d'hébergement d'Opération refuge (provenant des gouvernements provinciaux et d'autres sources) s'élève à près de 300 000 \$, comparativement à près de 235 000 \$ dans le cas des refuges autochtones (financés par le MAINC). L'écart relevé entre ces deux types de centres d'hébergement d'Opération refuge s'explique généralement par les recettes plus élevées que les refuges non autochtones tirent de campagnes de financement et d'autres sources.

À des fins de comparaison, on a examiné un échantillon de 20 refuges financés par le programme de logement spécial sans but lucratif, établis dans des milieux semblables à ceux où se trouvent des centres d'hébergement d'Opération refuge. On a comparé les revenus et dépenses de fonctionnement des établissements d'Opération refuge avec les données financières de ces refuges témoins pour lesquels il existait des données. On a utilisé de l'information tirée des systèmes de gestion et de contrôle du portefeuille de la SCHL pour combler les lacunes dans les données financières sur les refuges obtenues au moyen de l'EMHFV de 1992-1993. L'analyse des revenus et dépenses de fonctionnement a permis de constater que les revenus et dépenses des centres d'hébergement d'Opération refuge étaient considérablement plus bas, par refuge et par lit, que ceux des refuges témoins du programme de logement spécial (Tableau 7.6).

**TABLEAU 7.6**  
**RECETTES ET DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT**  
**CENTRES D'HÉBERGEMENT D'OPÉRATION REFUGE ET REFUGES DU PROGR. DE LOG.**  
**SPÉCIAL 1992-1993**

	OPÉRATION REFUGE	REFUGES TÉMOINS DU PROGR. DE LOGEMENT SPÉCIAL
Nombre de refuges répondants	51	16
<b>OPÉRATION REFUGE</b>		
Revenus totaux médians	270 000	335 000
Fourchette	57 000-1 430 000	162 700-965 200
Dépenses totales médianes	264 000	320 000
Fourchette	591 250-1 749 100	178 000-896 400
<b>MOYENNES PAR LIT</b>		
Revenus médians par lit	44 800	61 000
Fourchette	19 000-178 835	38 100-181 100
Dépenses médianes par lit	44 000	60 000
Fourchette	19 700-218 600	35 000-182 000
<b>SOURCES:</b> Enquête sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées, Statistique Canada, 1992-1993; données de la gestion du portefeuille pour les programmes, SCHL.		
<b>NOTE:</b> Les données manquantes ont été extraites des données du programme et intégrées aux calculs portant sur les refuges témoins.		

Le revenu médian des refuges témoins du programme de logement spécial était de 335 000 \$, comparativement à 270 000 \$ dans le cas des centres d'hébergement d'Opération refuge. Les dépenses médianes des refuges témoins s'élevaient à 320 000 \$, comparativement à 264 000 \$ dans le cas des établissements d'Opération refuge. Les revenus médians par lit étaient de 61 000 \$ pour les refuges témoins et de 44 800 \$ pour ceux d'Opération refuge, et leurs dépenses médianes par lit étaient de 60 000 \$ et de 44 000 \$, respectivement.

Les écarts de revenus et de dépenses entre les centres d'hébergement d'Opération refuge et les refuges témoins s'expliquent en partie du fait que les coûts en capital et intérêts hypothécaires sont inclus dans les dépenses des refuges, et les subventions pour le logement sans but lucratif, dans les revenus. La valeur médiane des paiements de capital et d'intérêts des refuges témoins était de 18 000 \$ et la valeur médiane de la subvention pour le logement sans but lucratif était de 15 000 \$. De plus, l'écart peut être lié, en partie, à des coûts d'entretien plus élevés dans les refuges témoins (dont la plupart ont été créés au début des années 1980, comparativement à la plupart des centres d'hébergement d'Opération refuge qui ont été établis au cours des trois dernières années). En outre, aux termes des accords conclus avec la SCHL, les refuges témoins étaient tenus de financer une réserve de remplacement, et environ la moitié de ces refuges ont déclaré un fonds de réserve au chapitre de leurs dépenses de 1992-1993 pendant l'EMHFV. Cependant, même si l'on tient compte des montants moyens qu'indiquent les données de l'EMHFV pour l'entretien (de 5 000 \$ à 10 000 \$) et la réserve de remplacement (de 1 000 \$ à 2 000 \$ dans la plupart des cas), les refuges témoins semblent avoir des dépenses supérieures de 10 000 \$ à 15 000 \$, en moyenne, à celles des centres d'hébergement d'Opération refuge, montant qui correspond à entre 5 % et 10 % du budget d'un centre moyen d'Opération refuge.

On peut aussi comparer les revenus et dépenses de fonctionnement des centres d'hébergement d'Opération refuge à ceux d'autres refuges qui n'ont pas été financés dans le cadre d'Opération refuge ou du programme de logement spécial sans but lucratif. Selon les données de l'Enquête de 1992-1993 sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées, menée par Statistique Canada, les revenus médians de ces autres refuges étaient de 345 000 \$, ce qui est à peu près identique à ceux des refuges témoins du programme de logement spécial mais plus élevé que les 270 000 \$ des centres d'hébergement d'Opération refuge. Ces autres refuges ont dit avoir des frais de logement (loyer ou dépenses liées à un emprunt hypothécaire) de 13 000 \$ en moyenne en 1992-1993. Ces données donnent à entendre qu'en moyenne, les revenus des maisons d'hébergement d'Opération refuge et des refuges témoins étaient inférieurs d'environ un cinquième à ceux des autres refuges, après paiement des frais liés au logement. Il convient de faire remarquer que ces autres refuges ont déclaré recevoir des proportions semblables de leurs recettes de fonctionnement de sources gouvernementales provinciales (73 %, à comparer à 75 % dans le cas des maisons d'Opération refuge) et de leurs propres campagnes de financement et de dons (environ 8 % en moyenne, comparativement à 9 % pour les centres d'Opération refuge). Ainsi, bien que les structures de financement de tous les types de refuges soient assez semblables, les niveaux des recettes de fonctionnement semblent un peu plus bas dans le cas des maisons d'Opération refuge que dans les autres centres d'hébergement, après avoir tenu compte des frais de logement.

Tel qu'indiqué ci-dessus, les niveaux des revenus de fonctionnement disponibles influent sur l'éventail et la portée des services que les refuges peuvent fournir. Puisque les maisons d'hébergement d'Opération refuge semblent avoir des revenus plus bas, en moyenne, que les autres refuges, on pourrait s'attendre à ce qu'elles offrent moins de services. L'analyse des services offerts (Chapitre II, Tableau 2.7) montre que les maisons d'Opération refuge sont un peu moins susceptibles d'offrir certains services (comme les services éducatifs, l'initiation au travail et la formation en dynamique de la vie, la formation en compétences parentales et l'aiguillage pour l'hébergement). Toutefois, les centres d'Opération refuge sont plus nombreux que les autres maisons d'hébergement à offrir d'autres services (comme la consultation individuelle à long terme, la consultation familiale, les programmes de désintoxication, les services juridiques et les services adaptés aux différences culturelles des femmes autochtones) à leurs résidentes et, dans certains cas, à leurs clients non résidents. Il faudra poursuivre les recherches pour mesurer la quantité des services assurés aux clients dans différents types de refuges afin d'évaluer l'impact des différences des recettes de fonctionnement sur la suffisance des services offerts.

#### **4. La suffisance des fonds de fonctionnement**

Même si 31 % des centres d'hébergement d'Opération refuge ont dit obtenir 100 % de leur fonds de fonctionnement d'une seule source (le gouvernement provincial ou territorial, le MAINC ou les dons et leurs propres campagnes de financement), 69 % ont déclaré avoir plusieurs sources de financement. Par conséquent, la plupart des refuges ne peuvent compter que sur leurs propres campagnes de financement ou d'autres sources, et sur les contributions des administrations municipales, dans certaines provinces, pour financer leurs activités.

La mesure dans laquelle le financement du fonctionnement suffit pour couvrir les coûts des refuges a été examinée du point de vue des organismes de parrainage des refuges. En premier lieu, les organismes de parrainage du programme Opération refuge ont dû indiquer dans quelle mesure le financement du fonctionnement qu'ils ont obtenu leur permet de payer les frais de fonctionnement de leurs refuges. En deuxième lieu, on leur a demandé de déterminer dans quelle mesure le financement obtenu a augmenté, au cours des deux dernières années, afin de compenser la hausse de leurs coûts de fonctionnement. Comme l'indique le tableau 7.7, 36 % des refuges ont déclaré que le montant des fonds de fonctionnement reçu couvre bien ou très bien leurs frais, 24 % ont indiqué que le financement était adéquat et 40 % ont déclaré que le financement correspondait mal ou très mal à leurs besoins.

**TABLEAU 7.7**  
**SUFFISANCE DES FONDS DE FONCTIONNEMENT**  
**SELON LES ORGANISMES DE PARRAINAGE D'OPÉRATION REFUGE**

<b>LE FINANCEMENT COUVRE LES FRAIS DE FONCTIONNEMENT</b>	<b>%</b>
Très bien	12,0
Bien	24,0
Adéquatement	24,0
Mal	30,0
Très mal	10,0

**SOURCE:** Sondage auprès des organismes de parrainage d'Opération refuge, SCHL, Division de l'évaluation de programme, 1993.

Pour ce qui est des augmentations du financement du fonctionnement au cours des deux dernières années, 25 % des refuges ont déclaré qu'elles avaient été suffisantes, 43,8 % ont dit qu'elles n'avaient pas été suffisantes et 31,2 % ont indiqué qu'ils ne savaient pas. Dans leurs commentaires, plusieurs refuges ont indiqué que leurs ressources étaient mises à rude épreuve, qu'ils ne disposaient pas de fonds d'urgence et que tous les coûts ne cessent d'augmenter. Il est de plus en plus difficile d'obtenir des fonds d'autres sources (comme les campagnes de financement et les collectes de dons) et certains refuges doivent recourir à ces moyens pour payer jusqu'à 20 % de leurs frais de fonctionnement. De nombreux refuges ont indiqué que la demande augmente mais que leur budget ne s'accroît pas, et qu'ils ne disposent pas du personnel ou des fonds suffisants pour poursuivre la formation et le perfectionnement du personnel (en particulier pour le travail auprès des enfants et des adolescents). Dans certains cas, les refuges fonctionnent à perte et doivent ensuite réduire leurs frais de fonctionnement dans certains domaines.

Comme on l'a indiqué auparavant, la nécessité d'obtenir l'approbation du financement du fonctionnement est un mécanisme efficace pour la création de refuges. Néanmoins, la structure et la suffisance de financement suscitent des préoccupations concernant les écarts entre les refuges et l'incertitude quant à l'obtention des fonds nécessaires. Même si le financement des immobilisations par le gouvernement fédéral a permis de garantir une certaine équité en ce qui a trait aux installations physiques, les niveaux et les types de fonds de fonctionnement fournis aux refuges ne sont peut-être pas suffisants pour la prestation des services dans 40 % des refuges créés. La plupart des refuges dépendent déjà de plusieurs sources de financement, et certains comptent sur leurs propres efforts pour rassembler une grande partie des fonds dont ils ont besoin pour fonctionner. En outre, certains refuges ont indiqué que les fonds de fonctionnement provenant des principales sources de financement n'augmentent pas suffisamment pour compenser la hausse des coûts et que la collecte de fonds devient de plus en plus difficile. Comme le montre l'analyse comparative des dépenses dans la partie précédente, il semble que les centres d'hébergement d'Opération refuge ont des recettes et dépenses inférieures à celles des refuges témoins examinés. Cette situation pourrait justifier certaines préoccupations quant à la viabilité financière à long terme de certains refuges, compte tenu notamment des conventions hypothécaires de 15 ans conclues entre la SCHL et les organismes de parrainage d'Opération refuge.

#### **B. Les mécanismes de contrôle des coûts d'immobilisation**

En planifiant la répartition du financement d'Opération refuge, la SCHL a établi par directive un coût d'immobilisation de 45 000 \$ par lit de foyer et a défini les éléments de coûts d'immobilisation admissibles qui pourraient être financés dans le cadre du programme. À l'évaluation, on a examiné les

coûts réels d'immobilisation et vérifié si les coûts d'immobilisation par lit étaient suffisants pour les refuges financés aux termes du programme. On a également examiné les autres sources de financement des éléments de coûts d'immobilisation non admissibles au financement en vertu d'Opération refuge.

Le coût d'immobilisation réel moyen par lit dans le cadre d'Opération refuge est de 42 517 \$. Le montant prêté comprend les prêts pré-engagements fournis aux organismes de parrainage pour l'élaboration de leurs projets. Ce montant varie considérablement d'un refuge à l'autre. Ces différences reflètent un certain nombre de facteurs, y compris les coûts plus élevés de l'acquisition et de l'aménagement de terrains dans certaines régions (comme en Ontario) et les coûts plus élevés de la main-d'oeuvre et des matériaux dans d'autres régions (en particulier dans le Nord, où les coûts de construction sont considérablement plus élevés que la moyenne nationale).

On a tenté de déterminer si les représentants des bureaux extérieurs de la SCHL et des organismes de parrainage considéraient que le maximum accordé par lit pour les immobilisations était suffisant. Environ 15 % des organismes de parrainage étaient d'avis que les montants destinés aux immobilisations pour la création de refuges n'étaient pas suffisants. La majorité des organismes de parrainage a toutefois indiqué que le financement des immobilisations lui semblait adéquat.

Les employés des bureaux extérieurs de la SCHL n'étaient pas aussi nombreux à considérer le financement suffisant. Près des trois quarts d'entre eux étaient d'avis que le montant par lit était suffisant ou plus que suffisant, alors que le quart croyait que ce montant était insuffisant ou très insuffisant. Dans leurs commentaires, plusieurs employés de la SCHL ont indiqué que des coûts d'immobilisation maximaux de 50 000 \$ auraient été plus réalistes. Ils ont mentionné que les organismes de parrainage étaient contraints d'obtenir des montants supplémentaires (de 2 000 \$ à 8 000 \$ par lit) pour payer l'ensemble des coûts d'immobilisation des refuges, faute de quoi ils devaient réduire la taille du projet ou s'en tenir à l'essentiel. L'insuffisance du financement des immobilisations était particulièrement contraignant dans les localités où les coûts des terrains sont très élevés (dans le cas des refuges créés par construction neuve), les sommes n'ayant pas été assez importantes pour payer les coûts liés aux locaux administratifs et de consultation ou aux aires d'agrément (tels les aires de jeu à l'intérieur et à l'extérieur). Néanmoins, la plupart des représentants locaux de la SCHL ont indiqué que la directive limitant les coûts d'immobilisation à 45 000 \$ ne les a pas empêché de créer des refuges et que ce montant était suffisant pour acheter une propriété existante ou agrandir un refuge existant. Selon les employés des bureaux extérieurs de la SCHL, les groupes de parrainage devaient faire preuve de créativité afin de respecter leurs budgets et il semble qu'ils aient très bien réussi à maintenir leurs coûts en-deça des limites établies.

On a demandé aux employés de la SCHL s'ils croyaient que celle-ci aurait dû fournir des fonds supplémentaires pour payer d'autres coûts d'immobilisation qui n'étaient pas admissibles en vertu du programme. La plupart (80 %) ont répondu « non », 12 % ont répondu qu'ils « ne savaient pas » ; et 8 % ont répondu « oui ». Ceux qui ont répondu par l'affirmative ont indiqué que les locaux destinés à la consultation et aux bureaux auraient dû être des éléments admissibles et certains ont même mentionné que les prêts pré-engagements auraient dû faire l'objet d'une remise complète lorsque les projets de refuges étaient acceptés.

### **C. La suffisance du financement de démarrage**

Le programme Opération refuge avait pour but de favoriser la création de refuges dans les collectivités qui étaient auparavant mal desservies par les services de ce genre. Reconnaisant la nécessité d'encourager la formation de nouveaux organismes de parrainage pour élaborer des propositions dans les collectivités où aucun organisme existant n'offrait des services d'hébergement, le programme a prévu un financement de démarrage prenant la forme de prêts pré-engagement (PPE). Les organismes de parrainage pouvaient obtenir, à même le budget d'Opération refuge, des PPE d'au plus 2 000 \$ par lit



et pouvant atteindre un maximum de 50 000 \$ par projet de refuge, pour les aider à élaborer leurs propositions. Dans le cas des propositions dont le financement des immobilisations a été approuvé dans le cadre d'Opération refuge, les montants consentis aux organismes de parrainage sous forme de PPE ont été capitalisés à l'intérieur du prêt accordé pour la réalisation du projet. Les PPE accordés aux organismes dont les propositions n'ont pas été approuvées ont été imputés au budget général d'Opération refuge.

Le mécanisme des PPE ressemble à plusieurs égards aux dispositions de la LNH visant les fonds de démarrage pour l'élaboration de projets en vertu du programme de logement sans but lucratif, et qui s'appelle le financement pour la préparation de projets (FPP). Le FPP accordé aux organismes était ajouté au montant des prêts hypothécaires lorsque leurs projets étaient acceptés. On constate toutefois une différence importante : la SCHL avait un budget distinct pour le FPP. Par conséquent, les montants du FPP accordés pour des projets qui n'étaient pas approuvés étaient imputés au budget du FPP, plutôt qu'au budget de financement du programme comme c'est le cas de l'Opération refuge. Le rapport provisoire sur Opération refuge indiquait que certains membres du personnel des bureaux extérieurs de la SCHL se demandaient si la structure des PPE d'Opération refuge n'avait pas nui au financement de démarrage des projets du programme. Les employés de la SCHL ont déclaré que des PPE étaient généralement consentis aux organismes de parrainage dont on s'attendait à ce que la proposition soit approuvée. L'expérience liée au financement de démarrage des projets d'Opération refuge montre que presque tous les PPE utilisés ont servi à des organismes de parrainage dont les propositions ont été approuvées et ont donné lieu à la création de refuges. L'information recueillie indique qu'un seul PPE a dû être radié.

Quant à la suffisance du financement de démarrage, l'évaluation a tenté de déterminer deux points : premièrement, s'il y avait suffisamment d'organismes de parrainage sans but lucratif pour utiliser le financement du programme Opération refuge (et surtout s'il y avait un équilibre entre les organismes existants et les nouveaux organismes); et deuxièmement, si les montants des PPE étaient suffisants pour aider les organismes à préparer leurs propositions et leurs demandes de financement.

#### **1. Les avis des organismes de parrainage quant aux PPE**

Parmi les répondants au sondage mené auprès des organismes de parrainage, 43 % ont déclaré qu'ils avaient reçu un PPE pour élaborer leur proposition, 37 % ont dit qu'ils n'avaient pas obtenu de PPE et près de 20 % ne savaient pas si leur organisme avait reçu un tel prêt.

Parmi ceux qui ont indiqué avoir reçu un PPE, la majorité a déclaré que le montant accordé avait bien ou très bien répondu à leurs besoins. Près de 32 % ont indiqué que ce financement avait très bien répondu à leurs besoins et 45 % ont dit qu'il avait bien répondu à leurs besoins. Environ 18 % ont indiqué que ce financement n'avait ni bien ni mal répondu à leurs besoins et 4,5 % des répondants ont mentionné que les montants des PPE avaient mal répondu à leurs besoins. Les commentaires formulés au sujet des PPE comportaient des éléments positifs, notamment le fait que le projet n'aurait pas pu être élaboré sans ces fonds, que les fonds avaient permis d'évaluer les besoins de la collectivité et qu'ils avaient permis de donner le coup d'envoi au projet. D'autres commentaires laissaient entendre que les montants des PPE n'étaient pas suffisants, un groupe ayant d'ailleurs indiqué qu'il avait dû utiliser 20 000 \$ de son budget principal.

Le sondage a révélé que beaucoup d'organismes de parrainage avaient utilisé d'autres sources de financement pour préparer leurs propositions. De fait, 27 % ont indiqué qu'ils avaient utilisé des fonds provenant d'autres sources, 59 % ont déclaré n'avoir utilisé aucun autre financement et près de 14 % ne savaient pas si leur organisme avait utilisé d'autres fonds. Parmi les autres sources de financement de démarrage, les trois principales étaient les dons, d'autres groupes ou organismes et d'autres organismes gouvernementaux.

## **2. Les organismes nouveaux et les organismes existants**

Les données obtenues au moyen du sondage auprès des bureaux extérieurs de la SCHL montrent que 42 % des propositions de projets dans le cadre d'Opération refuge avaient été soumises par des organismes de parrainage nouvellement créés et constitués en personne morale et que 58 % des propositions avaient été présentées par des organismes existants. Dans quelques cas, le personnel de la SCHL était conscient d'un effort visant à répartir équitablement les fonds entre les organismes « nouvellement créés » et les organismes « existants ».

Les données rassemblées pendant le sondage auprès des organismes de parrainage indiquent que près de la moitié (soit 44 %) des organismes de parrainage d'Opération refuge qui ont obtenu des fonds dans le cadre du programme étaient de nouveaux organismes créés depuis 1988, année où le programme a été mis en oeuvre. Par ailleurs, 20 % des organismes existaient et géraient des refuges avant 1988 (organismes qui ont reçu des fonds dans le cadre d'Opération refuge pour agrandir leurs installations) et 35 % des organismes existaient déjà et avaient travaillé dans le domaine de la violence conjugale, mais n'avaient créé des refuges qu'après 1988.

Comme on s'y attendait, les besoins relatifs au financement de démarrage varient selon le type d'organisme. Par exemple, les organismes sans but lucratif qui existaient déjà et qui géraient déjà un refuge avaient le moins besoin d'un PPE s'ils étaient déjà constitués en personne morale et n'avaient pas à faire l'acquisition d'une propriété ou à payer les frais de conception. Les organismes existants qui ne géraient pas de refuge avant de présenter leur demande de financement n'avaient qu'à absorber les coûts de conception et d'élaboration du projet. Par contre, les organismes nouvellement créés devaient absorber les coûts de constitution en personne morale et les frais juridiques, de même que les coûts de conception du projet et les honoraires d'experts-conseils, d'où des coûts de démarrage beaucoup plus élevés.

## **3. Les avis des employés des bureaux extérieurs de la SCHL quant aux PPE**

Selon les réponses des employés des bureaux extérieurs de la SCHL, près du tiers des organismes qui ont reçu un PPE étaient des organismes « nouvellement créés » et les deux tiers, des organismes « existants ».

On a demandé aux employés de la SCHL d'évaluer, d'après leur expérience, l'efficacité du PPE. Les deux tiers des employés ont indiqué que le mécanisme du PPE est efficace ou très efficace sur le plan de l'aide générale fournie aux organismes pour l'élaboration de leurs propositions. Leurs réponses laissaient aussi entendre que le mécanisme du PPE était probablement plus efficace pour les organismes existants que pour les nouveaux organismes. Si le tiers des répondants de la SCHL étaient d'avis que le PPE est efficace ou très efficace pour les nouveaux organismes, il demeure qu'un autre tiers percevait le mécanisme comme inefficace. Par ailleurs, même si un tiers des répondants croyaient que le PPE a été efficace pour ce qui est d'inciter des organismes à présenter des propositions en réponse à des besoins spéciaux (c'est-à-dire les femmes autochtones, les femmes handicapées, les femmes des milieux ruraux ou les immigrantes), près du quart des répondants ont indiqué que le mécanisme était inefficace (Tableau 7.8).

**TABLEAU 7.8**  
**EFFICACITÉ DU PPE SELON LES EMPLOYÉS DES BUREAUX**  
**EXTÉRIEURS DE LA SCHL (POURCENTAGES)**

Facteur	Très efficace	Efficace	Inefficace	Très inefficace	Aucun avis	Ne sait pas
Aide générale aux organismes	28	36	12	4	4	16
Création de nouveaux organismes	16	16	28	8	12	20
Financement d'organismes existants	28	32	12	4	12	12
Groupes spéciaux	12	24	20	4	8	32

**SOURCE:** Sondage auprès des bureaux régionaux et des succursales de la SCHL, Division de l'évaluation de programme, 1993.

On a demandé aux employés de la SCHL de déterminer les principales forces et limites du mécanisme du PPE et de proposer des façons de l'améliorer. Plusieurs répondants ont indiqué que la principale force du mécanisme réside dans le fait qu'il permet aux organismes d'élaborer des propositions plus complètes et de présenter de meilleurs dossiers de demande et qu'il facilitait la création de nouveaux organismes, en particulier dans les régions éloignées. Certaines personnes ont mentionné que le financement était facile à obtenir, que les démarches se faisaient rapidement, que la méthode était efficiente et que le PPE aidait à payer des travaux précis (frais de zonage, d'architectes et de services spécialisés, offres d'achat).

Par ailleurs, les principales limites qui ont été relevées par plusieurs personnes interrogées ont trait au fait que le montant des PPE était peu élevé par rapport au travail à effectuer et que ce financement imposait des limites. Étant donné que les fonds disponibles pour l'ensemble du programme étaient limités, certains bureaux de la SCHL ont indiqué qu'ils ne pouvaient pas se permettre d'accorder un financement aux organismes dont les projets semblaient avoir peu de chance d'être acceptés. De plus, certains ont fait remarquer que le PPE ne suffisait pas, à lui seul, à amener les organismes à consacrer du temps à une cause si ces organismes n'étaient pas disposés à donner de leur temps à l'élaboration d'une proposition.

Plusieurs suggestions ont été formulées pour ce qui est de l'amélioration du mécanisme de financement du PPE. On a donné à entendre que des montants plus élevés et plus réalistes étaient nécessaires à certains organismes et dans certaines régions du pays où les coûts d'aménagement sont plus élevés (comme en Ontario). Certaines personnes interrogées étaient d'avis qu'il ne devrait pas être nécessaire de dépenser une partie du PPE pour payer des honoraires d'experts-conseils et qu'il devrait être possible de préparer les demandes sans avoir recours à de tels services. Un répondant croyait que des PPE devraient être accordés à des organismes qui ne sont pas forcément assurés d'obtenir l'approbation de leur projet et une autre personne a déclaré que certains projets potentiellement viables n'avaient pas été poussés plus loin faute de l'obtention d'un PPE.

#### 4. Conclusions

L'efficacité du PPE doit être examinée en fonction de la structure des activités du programme, c'est-à-dire en tenant compte du fait qu'environ 44 % des organismes de parrainage du programme étaient des organismes « nouvellement créés ». Les opinions des employés de la SCHL étaient partagées : un tiers était d'avis que le PPE était efficace, un autre tiers croyait qu'il était inefficace et le

dernier tiers s'est abstenu de formuler une opinion à ce sujet. Ces résultats donnent à penser que le PPE n'est efficace qu'en partie pour ce qui est de favoriser la création de nouveaux organismes de parrainage.

En ce qui a trait à la suffisance du PPE, la plupart des organismes de parrainage (77 %) étaient d'avis que les montants accordés étaient suffisants, comparativement aux deux tiers des employés de la SCHL qui partageaient cet avis. Le personnel de la SCHL a indiqué que les montants accordés étaient moins susceptibles d'être suffisants dans le cas des nouveaux organismes ou de ceux qui travaillaient à la création de refuges destinés aux femmes ayant des besoins spéciaux. Cela donne à penser qu'il y aurait peut-être lieu de permettre la modification des montants en fonction des situations particulières et des types de refuges envisagés.

#### **D. Les fonds d'entretien, de réparation et de remplacement**

Aux termes des accords d'exploitation conclus entre la SCHL et les organismes de parrainage d'Opération refuge, ces derniers doivent s'assurer que les immeubles sont bien entretenus et que les réparations nécessaires sont effectuées. Les réparations sont financées à même le budget de fonctionnement des refuges, qui est fourni par les partenaires du financement (les gouvernements provinciaux et territoriaux ou le MAINC). Contrairement aux conventions hypothécaires normales conclues entre la SCHL et les organismes de parrainage sans but lucratif, les accords d'exploitation d'Opération refuge n'exigent pas que les organismes de parrainage créent une réserve de remplacement pour accumuler des fonds destinés à payer les réparations majeures des différents systèmes des immeubles. Les refuges qui n'entretiennent pas régulièrement leurs installations ou qui n'accumulent pas de réserve pour le remplacement des immobilisations à long terme risquent donc d'éprouver des difficultés financières à un moment donné. La détérioration des immeubles peut également nuire à la prestation adéquate des services à la clientèle.

La capacité des organismes de parrainage d'entretenir les immeubles au fil du temps peut varier considérablement selon l'âge des immeubles et de leurs principaux systèmes. Plus particulièrement, 51 % des centres d'hébergement d'Opération refuge étaient des immeubles nouvellement construits destinés à servir de refuge et bâtis d'après les normes de construction et les exigences actuellement en vigueur. Il serait donc peu probable que ces immeubles se détériorent rapidement, du moins au cours de la période de quinze ans visée par l'accord d'exploitation de la SCHL. Opération refuge a également financé des refuges existants (notamment pour l'ajout de lits, l'ajout de pièces accessibles aux personnes handicapées ou d'autres modifications) et certains de ces projets visaient la rénovation ou l'adaptation de vieilles structures. Selon l'importance des travaux de rénovation requis, il est possible que les systèmes principaux de ces immeubles nécessitent des dépenses de remplacement au cours des quinze prochaines années.

À partir des sondages auprès des organismes de parrainage, des bureaux extérieurs de la SCHL et des partenaires au financement, on a rassemblé des données sur le financement des coûts de réparation des immeubles et de remplacement des immobilisations. La SCHL a inspecté un certain nombre d'établissements du programme Opération refuge afin d'évaluer l'état des lieux et les coûts de remplacement possibles et l'Enquête de 1992-1993 sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées (EMHFV) a fourni des données sur les dépenses d'entretien et les réserves de remplacement.

##### **1. L'entretien normal**

Lors du sondage de la SCHL auprès des organismes de parrainage d'Opération refuge, la plupart des organismes interrogés (87 %) ont déclaré qu'ils arrivaient à payer les frais liés à l'entretien normal et aux réparations mineures de leurs installations. Seulement 6,5 % ont indiqué qu'ils ne parvenaient pas à payer ces frais et 6,5 % ont dit qu'ils ne savaient pas.

Ces opinions formulées par les organismes de parrainage sont différentes de celles des partenaires du financement et des employés des bureaux extérieurs de la SCHL. Le tiers des répondants du MAINC et la moitié des répondants des gouvernements provinciaux et territoriaux ont indiqué que les immeubles étaient entretenus convenablement. Plus du tiers de ces répondants ont déclaré que les immeubles servant de refuges n'étaient pas entretenus adéquatement et le reste des répondants ne savaient pas. Environ les deux tiers des employés des bureaux extérieurs de la SCHL jugeaient que les immeubles étaient bien entretenus et d'autres ne savaient pas. On a fait remarquer que dans certains cas, l'entretien était prévu dans le budget de fonctionnement, alors que dans d'autres, les fonds de fonctionnement étaient très limités et qu'un financement pour des réparations d'urgence était offert (en fin d'exercice) par les organismes de financement provinciaux et territoriaux. Les répondants de la SCHL ont indiqué que certains organismes de parrainage avaient de la difficulté à répondre à leurs besoins fondamentaux au jour le jour en raison de leurs fonds de fonctionnement très limités et qu'il leur faudrait mener des campagnes de financement dans la collectivité pour payer leurs coûts supplémentaires. Étant donné la grande utilisation des refuges et l'usure des bâtiments, les frais de l'entretien normal sont plus élevés que pour d'autres immeubles résidentiels et l'incapacité des refuges d'entreprendre des réparations courantes influe sur la durée utile des structures.

D'après les données de l'EMHFV de 1992-1993, les dépenses annuelles médianes pour l'entretien et la réparation des établissements d'Opération refuge s'élevaient à 3 400 \$ en 1992-1993 alors que celles des refuges témoins du programme de logement spécial étaient de 4 800 \$ cette année-là. Même si le quart des établissements ont déclaré des dépenses d'entretien peu élevées (moins de 1 000 \$ par année), la même proportion de refuges a fait état de dépenses d'entretien et de réparation excédant 10 000 \$. L'inspection d'un échantillon de vingt centres d'hébergement d'Opération refuge, effectuée par la SCHL, a permis de constater que 60 % de ces centres nécessitaient des réparations et que le coût total de ces réparations s'élevait à 39 700 \$ pour les douze refuges concernés. Si l'on extrapole ces résultats sur les 78 établissements d'Opération refuge, les coûts totaux estimatifs des réparations auraient été de 156 000 \$ en 1993, ce qui représente une moyenne de 3 300 \$ par refuge nécessitant des réparations. Les budgets d'entretien annuels sont probablement suffisants pour répondre à ces besoins de réparations.

## **2. Les réserves de remplacement**

On a demandé aux organismes de parrainage s'ils avaient entrepris de gros travaux de réparation ou de remplacement depuis qu'ils avaient obtenu des fonds dans le cadre d'Opération refuge. Parmi ces organismes, 41 % ont répondu par l'affirmative et 57 % ont dit non. En ce qui concerne la façon dont les organismes ont financé ces travaux, les deux sources le plus couramment citées ont été les subventions ou les fonds supplémentaires consentis par le gouvernement (environ 33 % des cas) et le budget de fonctionnement même des organismes (28 % ont indiqué qu'ils avaient dû réduire les activités ou le personnel). Seulement 11 % des organismes avaient utilisé de l'argent provenant d'une réserve de remplacement et 11 % avaient organisé une campagne de financement. Dans 17 % des cas, les organismes avaient eu recours à d'autres sources de financement.

Au cours du sondage de la SCHL auprès des groupes de parrainage, la moitié des groupes interrogés ont déclaré qu'ils avaient mis des fonds de côté pour payer les coûts de réparations ou de remplacements majeurs (problèmes liés au système de chauffage, à la toiture ou à la charpente de l'immeuble) et la moitié ont indiqué le contraire. Parmi les refuges qui ont un fonds de réserve, 30 % croyaient que le montant prévu était suffisant et 70 % étaient d'avis que le fonds n'était pas suffisant actuellement et qu'il ne le serait pas dans l'avenir. Si seulement la moitié des refuges ont un fonds de réserve et que 30 % de ces réserves sont adéquates, seulement 15 % des refuges financés dans le cadre du programme disposeraient de réserves de remplacement suffisantes pour payer des réparations majeures dans l'avenir. Les données rassemblées dans le cadre de l'EMHFV de 1993 indiquent que moins de 16 % des centres d'hébergement d'Opération refuge ont déclaré une réserve de remplacement dans leur budget de 1992-1993 et que la valeur médiane de ce fonds est de 2 000 \$. Par ailleurs, près de la moitié des refuges témoins du programme de logement spécial ont dit avoir une réserve de

remplacement dont la valeur est sensiblement la même que celle des établissements d'Opération refuge. Parmi les autres refuges qui ne reçoivent pas de financement dans le cadre d'Opération refuge ou du programme de logement spécial, environ le cinquième ont déclaré un fonds de réserve dans leurs budgets de 1992-1993.

On a demandé aux refuges d'indiquer leurs principales sources de fonds pour les gros travaux de réparation ou de remplacement. La plupart des organismes de parrainage ont déclaré faire appel aux gouvernements provinciaux ou à d'autres partenaires au financement, ainsi qu'aux campagnes de financement ou aux dons. On a demandé aux organismes de parrainage qui ne constituaient pas de fonds de réserve comment ils entendaient payer les dépenses de remplacement dans l'avenir. La plupart ont dit qu'ils feraient une demande de fonds ou de subventions supplémentaires (auprès des gouvernements provinciaux ou d'autres organismes de financement) et qu'ils mèneraient des campagnes de financement ou demanderaient des dons.

On a aussi demandé aux partenaires du financement s'ils croyaient que les organismes de parrainage affectaient suffisamment d'argent à leur réserve de remplacement. Moins de 20 % des répondants du MAINC et moins de 40 % de ceux des SSPT étaient d'avis que les organismes prévoyaient suffisamment d'argent pour leur fonds de réserve. Douze pour cent des répondants des SSPT ont dit que les groupes n'affectaient pas suffisamment d'argent à leur réserve et les autres répondants des SSPT et du MAINC ont déclaré ne pas savoir. Parmi les personnes interrogées dans les bureaux extérieurs de la SCHL, seulement 16 % croyaient que les organismes mettaient de côté suffisamment d'argent pour payer leurs coûts de remplacement, 20 % étaient de l'avis contraire et 60 % ne savaient pas. Certains des répondants de la SCHL ont mentionné que les organismes auraient à mener des campagnes de financement ou à présenter une demande de fonds supplémentaires à leur organisme de financement pour couvrir ces frais le moment venu. Selon les répondants de la SCHL, à ce jour, seulement un organisme a éprouvé de la difficulté à financer les grosses réparations de son refuge.

Ces données indiquent que les organismes de parrainage semblent en mesure de s'occuper de l'entretien normal du refuge et qu'un petit nombre d'entre eux ont prévu des fonds pour couvrir les frais de remplacement futurs. Toutefois, une grande partie des centres d'hébergement d'Opération refuge (près de 85 %) risquent d'avoir de la difficulté à financer leurs dépenses d'immobilisations importantes dans l'avenir. Les organismes de parrainage semblent compter sur l'obtention de subventions (spéciales) supplémentaires des SSPT ou du MAINC, de même que sur leur propre capacité de mener des campagnes de financement ou de recueillir des dons au sein de leur collectivité. Dans le cas des refuges nouvellement construits, il pourrait s'écouler de dix à vingt ans avant que de gros investissements soient nécessaires pour remplacer les systèmes des immeubles. Cependant, dans le cas des centres établis dans des immeubles existants, des investissements pourraient être requis au cours de la période de quinze ans visée par les accords de fonctionnement de la SCHL. Ces conditions constituent un risque pour l'investissement du gouvernement fédéral et un risque pour les clients au sein des collectivités qui pourraient perdre leurs refuges et les services qu'ils offrent.

#### **E. L'efficacité de l'application du programme par la SCHL**

La SCHL a mis en oeuvre le programme Opération refuge à la demande de Santé et Bien-être social Canada. Les coûts de l'application du programme par la SCHL étaient financés à même le budget de 22,21 millions de dollars prévu pour Opération refuge.

L'évaluation a examiné l'efficacité et l'efficacité de l'application du programme par la SCHL en fonction de deux paramètres : premièrement, les opinions des organismes de parrainage et des partenaires du financement; et deuxièmement, les coûts de l'application du programme par rapport aux coûts de l'application d'autres programmes de la SCHL.

## 1. La satisfaction des organismes de parrainage vis-à-vis de la SCHL

Les processus relatifs à l'application du programme comportent diverses activités, de l'invitation initiale à présenter des propositions allant jusqu'à l'inspection finale des immeubles et à l'élaboration de la forme définitive des conventions de financement hypothécaire d'après les coûts réels engagés. L'efficacité de l'application par la SCHL est donc évaluée par rapport à l'ensemble de ces fonctions, à partir d'indicateurs tels que le temps requis pour la présentation des propositions, la clarté des directives du programme, la méthode utilisée pour l'appel de propositions, la disponibilité des employés de la SCHL pour ce qui est d'aider les intéressés à préparer leurs propositions, l'aide fournie par les employés de la SCHL sur les plans de la conception, de la construction ou de la rénovation des immeubles, et l'aide fournie par la SCHL depuis l'ouverture du centre d'hébergement.

Les résultats du sondage auprès des organismes de parrainage indiquent que plus des deux tiers de ces organismes étaient très satisfaits ou satisfaits de leur expérience avec la SCHL (Tableau 7.9). Parmi les organismes interrogés, 17 % n'étaient ni satisfaits ni insatisfaits. Environ 13 % ont exprimé leur insatisfaction et les principales raisons de cette insatisfaction étaient liées à l'aide accordée par la SCHL pour la conception de leur projet, à l'échéance pour soumettre les propositions et au manque de directives claires. C'est la disponibilité du personnel de la SCHL pour venir en aide aux organismes de parrainage qui a obtenu les taux de satisfaction les plus élevés. Pour ce qui est de l'aide fournie par la SCHL depuis l'ouverture du centre d'hébergement, environ le tiers des organismes de parrainage ont indiqué que la question était sans objet, ce qui laisse croire qu'ils ne s'attendaient pas à recevoir de l'aide de la SCHL. Un autre tiers des répondants ont indiqué qu'ils étaient satisfaits de l'aide fournie par la SCHL depuis l'ouverture de leur refuge.

**TABLEAU 7.9**  
**SATISFACTION DES ORGANISMES DE PARRAINAGE**  
**À L'ÉGARD DE LA SCHL (POURCENTAGES)**

Critères	Très satisfait	Satisfait	Ambivalent	Insatisfait	Très insatisfait	Ne sait pas
1. Délai de soumission des propositions	13	41	20	13	7	7
2. Clarté des directives	13	46	17	15	2	7
3. Méthode d'appel de propositions	9	44	24	9	2	13
4. Disponibilité du personnel de la SCHL	26	37	20	7	4	7
5. Aide de la SCHL -conception	11	30	26	15	4	13
6. Aide de la SCHL - construction/ rénovation	11	33	37	7	-	13
7. Aide de la SCHL depuis l'ouverture du refuge	11	24	30	2	2	30
8. Expérience en général	17	48	17	11	2	4

**SOURCE:** Sondage de la SCHL auprès des organismes de parrainage d'Opération refuge, 1993.

À l'examen des opinions formulées par les organismes de parrainage relativement à leur expérience avec la SCHL dans le cadre d'Opération refuge, il est intéressant de noter que près des trois quarts ont indiqué que leur organisme n'avait jamais créé de refuge auparavant. Dans la plupart des cas, il s'agissait donc d'une première expérience liée à un programme de la SCHL. De plus, pour bon nombre, il s'agissait aussi d'une première expérience d'achat, de construction ou de rénovation d'une propriété.

La collaboration avec des organismes qui n'ont pas d'expérience dans le domaine des programmes de logement et de l'élaboration de projets nécessite généralement un apport plus grand de temps et d'argent à l'application du programme.

Pour évaluer l'efficacité de l'application du programme par la SCHL dans divers types de collectivités, on présente les degrés de satisfaction des groupes de parrainage autochtones et autres au tableau 7.10. Comme les données du sondage l'indiquent, les organismes de parrainage autochtones ont exprimé une plus grande satisfaction à l'égard de la SCHL, relativement à la plupart des indicateurs, que les autres organismes de parrainage. Les trois quarts des organismes autochtones étaient satisfaits ou très satisfaits de leur expérience générale avec la SCHL, comparativement aux deux tiers des autres organismes qui étaient du même avis. Seulement un organisme autochtone était insatisfait de l'application du programme (clarté des directives du programme et aide obtenue de la SCHL sur le plan de la conception du projet). La plus grande insatisfaction a été signalée relativement à l'aide de la SCHL au niveau de la construction ou de la rénovation des immeubles. À cet égard, les autres organismes semblaient un peu plus satisfaits de leur expérience que les organismes autochtones (Tableau 7.10).

**TABLEAU 7.10**  
**SATISFACTION DES ORGANISMES DE PARRAINAGE AUTOCHTONES**  
**ET DES AUTRES ORGANISMES DE PARRAINAGE (POURCENTAGES)**

Critères	Satisfait		Ambivalent		Insatisfait		Ne sait pas	
	Aut.	Non-aut.	Aut.	Non-aut.	Aut.	Non-aut.	Aut.	Non-aut.
1. Délai de soumission des propositions	72	53	28	18	-	12	-	7
2. Clarté des directives	73	58	18	18	9	17	-	7
3. Méthode d'appel de propositions	70	49	30	26	-	13	-	12
4. Disponibilité du personnel de la SCHL	73	68	27	16	-	13	-	3
5. Aide de la SCHL - conception	45	41	46	23	9	20	-	16
6. Aide de la SCHL - construction/ rénovation	37	46	54	33	-	8	9	13
7. Aide de la SCHL depuis l'ouverture du refuge	46	38	54	22	-	5	-	35
8. Expérience en général	74	67	18	15	-	15	9	3

**SOURCE:** Sondage de la SCHL auprès des organismes de parrainage d'Opération refuge, 1993.

On a demandé aux organismes de parrainage de décrire les aspects positifs de leur expérience de collaboration avec la SCHL, de même que les difficultés qu'ils ont rencontrées. Plus des deux tiers des répondants ont fourni des commentaires positifs et plus de la moitié ont fait au moins deux commentaires positifs relativement à leur expérience. Plus de la moitié ont indiqué que le personnel de la SCHL leur avait vraiment prêté main forte, que le personnel était toujours disponible et qu'il tenait vraiment à ce que les projets soient au point. Beaucoup d'organismes remerciaient l'employé particulier de la SCHL avec lequel ils avaient travaillé et un répondant a même dit qu'il avait été « bien agréable de travailler avec la SCHL à toutes les étapes du projet ».

Le processus d'application du programme a néanmoins connu certaines difficultés. Même les organismes de parrainage qui ont fait plusieurs commentaires positifs ont aussi exprimé certaines frustrations quant au processus. La plupart des difficultés relevées se rapportent aux échéances brèves,



aux délais d'approbation, à la longue attente de réponses aux demandes de renseignements, aux demandes d'information déconcertantes, à la lenteur des activités de suivi et d'inspection et, dans des localités particulières, au manque de connaissances du personnel de la SCHL relativement à ce type de projet.

## **2. Les opinions des partenaires du financement quant à l'application par la SCHL**

Pendant le sondage auprès des bureaux des SSPT et du MAINC, on a demandé aux répondants de coter l'efficacité de plusieurs aspects de l'application du programme. Les trois quarts des répondants des SSPT et les deux tiers de ceux du MAINC ont indiqué que la SCHL avait joué son rôle de manière efficace ou très efficace en ce qui a trait à l'application du programme. D'autres participants n'ont pas répondu à la question et personne n'a indiqué que la SCHL avait manqué d'efficacité à ce chapitre.

On a aussi demandé aux répondants de coter l'efficacité de l'application du programme dans les régions éloignées, dans les régions rurales et à l'intérieur des réserves. Il est difficile de comparer ces cotes d'un point de vue statistique entre ces régions, étant donné que les personnes interrogées n'étaient pas forcément au courant de la situation dans les autres régions et que cette question a généré un bon nombre de réponses dans la catégorie « Ne sait pas ». En règle générale, toutefois, les employés des bureaux extérieurs du MAINC semblaient d'avis que l'application du programme dans les réserves et les régions rurales avait été efficace, mais que le programme avait peut-être été plus difficile à mettre en oeuvre dans les régions éloignées. Les réponses des SSPT étaient généralement moins favorables pour ces trois types de régions et un répondant des SSPT estimait que l'application du programme n'était pas efficace dans les réserves.

En formulant leurs commentaires au sujet de l'application du programme, plusieurs personnes interrogées ont souligné la nécessité d'établir des communications plus ouvertes et efficaces entre la SCHL et les partenaires au financement. Certains ont indiqué la nécessité d'accroître le travail effectué à l'échelon local, de même que l'importance d'élaborer une stratégie visant à inciter toutes les collectivités où il existe un besoin de services d'hébergement à présenter une demande. Un répondant a mentionné la nécessité de réduire la paperasserie et un autre a indiqué qu'il fallait accroître l'aide fournie pour l'élaboration des projets. On a aussi souligné le besoin de multiplier les efforts dans les régions éloignées, les régions rurales et les réserves.

## **3. L'évaluation de l'application du programme par les employés des bureaux extérieurs de la SCHL**

Les programmes de logement mis en oeuvre par l'entremise d'organismes communautaires sans but lucratif nécessitent qu'on prévoie un certain temps pour la création d'organismes là où il n'en existe pas, de même que pour l'élaboration des propositions, l'engagement des fonds pour les immobilisations, la mise en chantier ou la réparation des immeubles et l'ouverture des installations. Pour déterminer l'efficacité de l'application d'un programme, on peut comparer le délai prévu pour l'engagement des fonds et l'achèvement des travaux et le temps réel nécessaire à ces activités. Le délai d'application ne donne qu'une approximation du rapport coût-efficacité des activités d'application de la SCHL. Certains retards auraient eu trait aux activités des organismes de parrainage nécessitant une intervention limitée de la part du personnel de la SCHL. De plus, le délai d'application n'est qu'un aspect de l'efficacité. L'efficacité de l'application serait peut-être plus grande si la qualité des résultats, par rapport aux ressources de temps et de personnel investies, était rehaussée.

De nombreux facteurs influent sur l'efficacité des processus d'application de programmes d'habitation. Certains de ces facteurs sont intrinsèques à la conception du programme. Par exemple, dans le Rapport provisoire sur l'Opération refuge, la plupart des employés des bureaux régionaux de la SCHL estimaient que le délai réel d'application du programme, durant la période allant de 1988 à 1991, a été plus long que prévu, ce qui, selon eux, est en partie attribuable à des facteurs relatifs à la conception du

programme, tels que l'appel de propositions en deux étapes et le manque de directives précises au moment où le programme a été mis en oeuvre. Par ailleurs, le personnel de la SCHL a souligné certains facteurs externes ayant un effet sur l'efficacité de l'application du programme par la SCHL, dont le temps consacré à aider les organismes de parrainage moins expérimentés et à consulter les organismes provinciaux et territoriaux une fois que le programme a été mis en oeuvre. L'évaluation finale a permis de réévaluer ces facteurs à la lumière de l'expérience acquise au cours des quatre années suivant la création du programme. De plus, l'impact de facteurs clés sur la qualité des propositions a été pris en compte dans l'évaluation de l'efficacité générale de l'application du programme.

Le sondage auprès des employés des bureaux extérieurs de la SCHL a montré que les deux facteurs le plus souvent perçus comme augmentant le délai d'application étaient l'appel de propositions en deux étapes (selon 60 % des répondants) et les retards liés à la préparation des propositions, par les organismes de parrainage, une fois que le financement de démarrage avait été approuvé (selon 58 % des répondants) (Tableau 7.11).

**TABLEAU 7.11**  
**FACTEURS INFLUANT SUR LE DÉLAI D'APPLICATION ET**  
**LA QUALITÉ DES PROPOSITIONS**  
**SELON LE PERSONNEL DES BUREAUX EXTÉRIEURS DE LA SCHL (POURCENTAGES)**

Facteurs	Délai d'application			Qualité des propositions		
	Augmente	Diminue	Aucun	Augmente	Diminue	Aucun
Financement provincial	35	10	55	47	6	47
Directives du programme	47	21	31	35	6	59
Critères d'évaluation	37	26	37	50	5	45
Appel de propositions en deux étapes	60	-	40	29	6	65
Retards dans l'élaboration des propositions	58	-	42	37	-	63
Délai de sélection (2 <sup>e</sup> étape)	23	17	60	27	7	66
Délai de lecture (1 <sup>ère</sup> étape)	53	5	42	19	6	75
Clarté du rôle de la SCHL	29	35	35	43	7	50

**SOURCE:** Sondage auprès des employés des bureaux extérieurs et régionaux de la SCHL, 1993.

Les problèmes signalés au début du processus d'application du programme, relativement au manque de directives pratiques et au processus de financement des gouvernements provinciaux et territoriaux, semblent avoir diminué au fil des ans. Par exemple, même si 47 % des personnes interrogées étaient encore d'avis que le manque de directives claires avait eu tendance à accroître le délai d'application, il demeure que 21 % croyaient que la clarté des directives élaborées avait permis de réduire ce délai et 31 % ont déclaré que ce facteur n'avait eu aucun effet sur le délai d'application du programme. D'après les commentaires formulés par les répondants au sujet des forces et des faiblesses du programme, les directives du programme sont perçues comme une force par certains et comme une faiblesse par d'autres; ces opinions sont partagées à peu près également.

Environ le tiers des personnes interrogées reconnaissaient que les problèmes liés au financement des coûts de fonctionnement des refuges par les gouvernements provinciaux avaient constitué un facteur prolongeant le délai d'application du programme. En revanche, 55 % des personnes interrogées estimaient que ce facteur n'avait eu aucun effet sur le délai d'application et 10 % estimaient que ce

facteur réduisait le délai d'application du programme. Dans leurs commentaires, certains employés des bureaux extérieurs de la SCHL ont indiqué que les longs délais d'approbation de la part des partenaires du financement avaient constitué un problème, mais un nombre égal de personnes étaient d'avis que la coopération et l'aide de ces organismes avaient été l'une des forces du programme.

Ces résultats indiquent des expériences variées, en ce qui a trait à l'application du programme, qui pourraient se rattacher à des différences du calendrier d'application dans les divers bureaux extérieurs de la SCHL. Les problèmes rencontrés au départ sur le plan des directives et des critères du programme semblent avoir été réglés au fil du temps.

D'après plusieurs répondants de la SCHL, le petit budget disponible avait été une contrainte générale du programme. Même si certains ont mentionné qu'il avait été difficile de travailler avec des organismes inexpérimentés, d'autres ont toutefois indiqué que les groupes avec lesquels ils avaient traité avaient de l'expérience et qu'ils avaient pu retenir les meilleures propositions.

On a aussi demandé au personnel des bureaux extérieurs de la SCHL d'évaluer l'impact de ces mêmes facteurs sur la qualité des propositions soumises. Parmi tous les répondants, un seul a indiqué que les facteurs relevés avaient eu un effet négatif sur la qualité des propositions, tandis qu'entre le quart et la moitié des personnes interrogées estimaient que ces facteurs avaient amélioré la qualité des propositions. Parmi les facteurs qui ont eu pour effet d'améliorer la qualité des propositions, les répondants ont le plus souvent mentionné la priorité accordée par les provinces au financement des services d'hébergement (47 %) et l'utilisation de critères d'évaluation permettant de choisir les propositions les plus pertinentes (50 %).

Le rapport qui existe entre l'augmentation des délais d'application et l'amélioration de la qualité peut être évalué, de manière générale, à partir des réponses fournies par le personnel des bureaux extérieurs de la SCHL chargé de l'application du programme. Les facteurs qui semblent le plus souvent liés à une augmentation de la qualité des propositions supérieure à celle du délai d'application sont les suivants : financement des provinces, critères d'évaluation des propositions, sélection à la deuxième étape et clarté du rôle de la SCHL. Les facteurs qui semblent le plus souvent associés à une augmentation du délai d'application plus marquée que celle de la qualité des propositions sont les suivants : directives du programme, méthode d'appel de propositions en deux étapes, retards sur le plan de l'élaboration des propositions une fois que le PPE a été approuvé, et examen des propositions de la première étape.

En supposant que ces perceptions reflètent correctement le processus d'application du programme, il semblerait que la participation des partenaires au financement provinciaux, la précision des critères d'évaluation, le temps consacré à la sélection des propositions et la définition d'un rôle précis pour les bureaux de la SCHL se traduisent par un accroissement de l'efficacité. Les principales pertes d'efficacité (augmentation des délais d'application sans amélioration de la qualité) semblent liées à la méthode d'appel de propositions en deux étapes, au temps consacré à la présélection des propositions à la première étape et aux retards accusés par les organismes de parrainage dans l'élaboration de leurs propositions une fois que le financement de démarrage a été approuvé. L'effet des directives du programme est quelque peu ambigu. Même si certains répondants (21 %) étaient d'avis que les directives précises avaient réduit le délai d'application, seulement 35 % estimaient qu'elles avaient eu pour effet d'améliorer la qualité des propositions.

On a demandé aux employés de la SCHL de quelle manière le processus et le calendrier d'application auraient pu être améliorés sans toutefois que cela nuise à la qualité des propositions. Tous étaient d'avis qu'il aurait fallu consulter les partenaires de financement au préalable, éliminer la première étape de la méthode d'appel de propositions et mettre en place des directives et des critères pertinents avant que le programme soit mis en oeuvre. Certains répondants ont souligné l'importance de mieux orienter l'aide vers des besoins ou des groupes particuliers, de s'assurer que des fonds suffisants sont disponibles et d'améliorer le processus de répartition des fonds.

#### 4. Les coûts d'application du programme par la SCHL

Trois types de coûts ont été enregistrés dans le cadre de l'application du programme Opération refuge : premièrement, les coûts administratifs, financés à partir du budget du programme; deuxièmement, les fonds de démarrage alloués sous forme de PPE aux organismes choisis, provenant du budget du programme, puis intégrés dans le financement des immobilisations des projets retenus; et, troisièmement, les frais engagés par les organismes de parrainage sous forme de frais généraux, de frais de personnel et du temps consacré à la préparation des propositions et à l'élaboration et à la réalisation des projets. La présente partie s'intéresse aux coûts de la première catégorie, soit les coûts directs de l'application du programme par la SCHL. On a traité, dans la partie C ci-dessus, du PPE et de certains aspects des coûts engagés par les organismes de parrainage à l'étape de l'élaboration de la proposition.

Les coûts d'application d'Opération refuge enregistrés par la SCHL au cours des quatre années du programme ont atteint 3,58 millions de dollars. Plus de 80 % de ces coûts d'application ont été engagés par les bureaux extérieurs de la SCHL et se rattachent aux activités du personnel qui a travaillé avec les organismes de parrainage et d'autres organismes de financement dans le cadre de l'élaboration des projets. Les 20 % qui restent ont été enregistrés par le Bureau national de la SCHL au cours des deux premières années d'application du programme et se rapportent à la préparation du matériel et des directives du programme. La plus grande partie des frais d'administration était composée des salaires des employés, de même que des coûts directs (comme les travaux d'imprimerie, les frais d'expédition par la poste, les déplacements, les appels téléphoniques, etc.).

Les coûts d'application d'Opération refuge étaient un peu plus élevés que ceux d'autres types de programmes de logement. Trois facteurs ont eu un effet sur les coûts d'application du programme. Premièrement, le programme visait principalement les localités mal desservies, et plus particulièrement les régions rurales, les collectivités autochtones et les régions éloignées. Les coûts d'application des programmes dans les régions isolées et éloignées sont généralement plus élevés que dans les régions centrales ou urbaines. Deuxièmement, il existait habituellement peu d'organismes de parrainage dans ces types de régions; les employés de la SCHL ont donc dû consacrer beaucoup de temps à aider les organismes nouvellement créés à élaborer leur proposition et leur projet. L'évaluation a montré que 44 % des organismes de parrainage d'Opération refuge ont été créés après 1988 pour élaborer des projets dans le cadre du programme. De plus, 35 % des organismes de parrainage existants n'avaient jamais géré de refuges avant 1988. Environ les trois quarts des organismes de parrainage qui ont obtenu un financement du programme n'avaient donc aucune expérience relative à l'élaboration d'un projet et au fonctionnement d'un centre d'hébergement.

Troisièmement, la taille des refuges a aussi influé sur les coûts d'application du programme. La moitié des centres d'hébergement d'Opération refuge comptaient cinq lits ou moins, c'est-à-dire cinq chambres ou moins dans un immeuble. La taille relativement petite des projets d'Opération refuge n'a pas permis de réaliser des économies d'échelle à l'étape de l'aménagement. Bon nombre des activités d'application de la SCHL dépendent peu de la taille des ensembles, de sorte que le coût moyen d'application d'Opération refuge a été plus élevé, par lit, que dans le cas d'un programme type de logement locatif où un ensemble comprend habituellement de 40 à 50 logements.

Le coût réel moyen d'application du programme Opération refuge était de 7 817 \$ par lit. Si l'on tient compte des frais d'immobilisation moyens, par lit, de 42 517 \$, le coût total par lit était de 50 334 \$, les coûts d'application correspondant, en moyenne, à 15,5 % du coût total. Les coûts réels d'application étaient plus élevés qu'on ne l'avait prévu au départ (de 14,6 %), ce qui témoigne du temps additionnel que les employés de la SCHL ont dû consacrer aux organismes de parrainage pour les aider à élaborer leurs projets.

On ne disposait pas de données sur les coûts d'application des autres refuges financés dans le cadre du programme de logement spécial sans but lucratif. On pourrait dresser une comparaison avec le

Programme de logement pour les ruraux et les autochtones (PLRA). L'évaluation de 1989 du Programme de logement pour les ruraux et les autochtones a révélé que le coût d'application moyen du volet du logement locatif du PLRA était de 8 725 \$ par logement, et que celui du volet de l'accession à la propriété était de 11 478 \$ par logement (en dollars de 1989). Étant donné qu'une grande partie du programme Opération refuge a été appliquée dans les collectivités rurales et autochtones, ces chiffres indiquent que les coûts d'application du programme se situaient à l'intérieur de limites raisonnables pour ce type d'activité. On a également pu faire des comparaisons avec la composante de logement spécial du Programme de logement sans but lucratif. Cependant, ce programme n'a pas été appliqué depuis le début des années 1980, et les méthodes et coûts d'application ont changé considérablement au cours de la décennie. Les données qui existent laissent entendre que les coûts d'application d'Opération refuge sont un peu plus élevés que ceux qui sont liés à l'application du programme de logement sans but lucratif dans les petites collectivités.

À ce jour, l'expérience indique que les coûts d'application du programme L'étape suivante sont considérablement moins élevés que ceux qui se rapportaient à l'application d'Opération refuge. Le personnel chargé de l'application du programme attribue la baisse des coûts d'application du programme actuel au fait que L'étape suivante est davantage orientée vers les organismes de parrainage plus expérimentés qui nécessitent moins de soutien de la part du personnel de la SCHL.

On pourrait aussi considérer que l'aide à l'application du programme par la SCHL a augmenté, dans les collectivités, la capacité de produire et de gérer des logements. En favorisant la création d'organismes sans but lucratif communautaires, le programme a étendu l'infrastructure locale et facilité d'autres initiatives comme le programme L'étape suivante dans le cadre duquel certains groupes de parrainage d'Opération refuge ont pu aménager des centres d'hébergement transitoire.

#### **F. La gestion des centres d'hébergement par les organismes de parrainage**

Aux termes des conventions hypothécaires conclues entre la SCHL et les organismes de parrainage d'Opération refuge, ces derniers doivent s'assurer que leurs refuges sont gérés convenablement. La gestion des refuges ne peut pas être confiée à des sous-traitants sans l'autorisation préalable de la SCHL. Le maintien de la viabilité financière des centres d'hébergement dépend en partie de la gestion efficace des ressources, des frais de fonctionnement et des installations.

Dans le cadre de l'évaluation du programme, on a tenté de mesurer la qualité de la gestion assurée par les organismes de parrainage dans la perspective des organismes de parrainage mêmes, du personnel des bureaux extérieurs de la SCHL et des partenaires du financement au sein des organismes de services sociaux des provinces et des territoires et du MAINC. Pendant les sondages auprès de ces trois groupes, on a demandé aux répondants d'évaluer le rendement des organismes de parrainage par rapport à six activités de gestion. Il convient toutefois de noter une différence sur le plan de la portée des questions. On a demandé aux organismes de parrainage de coter l'efficacité de leur propre gestion de leur refuge (auto-évaluation), mais on a demandé à la SCHL et aux partenaires du financement d'évaluer la qualité globale de la gestion de l'ensemble des refuges établis dans leur région. Même si certains bureaux de la SCHL et des partenaires du financement ne se sont occupé que d'un seul projet d'Opération refuge, la plupart ont financé plusieurs projets. En conséquence, les cotes attribuées par les organismes de financement constituent une évaluation globale et non pas une mesure du rendement individuel de chaque organisme de parrainage.

Le sondage auprès des groupes de parrainage indique que la plupart évaluent leur rendement de façon très positive relativement aux six activités de gestion définies (Tableau 7.12). Plus de 90 % des organismes de parrainage considéraient que leur rendement était très bon ou bon en matière de gestion financière, de relations communautaires, de gestion des activités quotidiennes, de même qu'en ce qui a trait au savoir-faire des employés et des bénévoles du refuge. De même, 87 % d'entre eux étaient d'avis que leur rendement était également très bon ou bon au niveau de la gestion générale de l'établissement et de la conformité avec les accords d'exploitation de la SCHL.

**TABLEAU 7.12  
RENDEMENT DES ORGANISMES DE PARRAINAGE AU NIVEAU DE LA GESTION  
(POURCENTAGES)**

ACTIVITÉS DE GESTION	% TRÈS BON ET BON			
	ORG. DE PARRAINAGE	SCHL	SSPT	MAINC
Gestion globale du refuge	87	76	63	50
Savoir-faire du personnel et des bénévoles	93	80	75	67
Conformité avec les accords d'exploitation de la SCHL	87	52	50	50
Gestion financière	94	52	75	50
Relations communautaires	93	56	75	67
Gestion des activités quotidiennes	93	56	63	83

**SOURCE:** Sondages auprès des organismes de parrainage, des bureaux régionaux et extérieurs de la SCHL, des services sociaux des provinces et des territoires (SSPT) et des bureaux du MAINC, SCHL, Division de l'évaluation de programme, 1993.

Seulement deux organismes de parrainage ont indiqué un mauvais rendement : l'un pour ce qui est des relations communautaires avec d'autres organismes et l'autre pour la gestion globale du refuge.

Les cotes attribuées par la SCHL et les partenaires au financement étaient généralement moins élevées que celles des organismes de parrainage. Toutefois, ils n'ont donné qu'une cote négative (relativement à la gestion financière). Dans bien des cas, de 20 % à 30 % des répondants des organismes de financement n'ont formulé aucune opinion ou ont indiqué ne pas savoir.

Selon ces résultats, la gestion ne semblait pas vraiment poser de problèmes aux organismes de parrainage d'Opération refuge au moment de l'évaluation. À plus long terme, la SCHL a conclu des accords d'exploitation de quinze ans avec les organismes de parrainage et les partenaires au financement leur fournissent annuellement des fonds de fonctionnement nécessitant l'approbation de leur budget par les organismes provinciaux ou territoriaux ou encore par les bureaux du MAINC. La SCHL pourrait s'attendre à ce que les organismes de financement effectuent en permanence un contrôle annuel des refuges financés, afin de s'assurer qu'ils respectent les directives et les normes établies relativement aux services offerts. Depuis que le programme Opération refuge a pris fin en mars 1992, la SCHL ne dispose d'aucun fonds permanent pour la gestion du portefeuille de refuges financés. Cependant, elle pourrait exercer son droit d'inspection aux termes des accords d'exploitation conclus si un problème se manifestait dans l'un ou l'autre des centres d'hébergement financés dans le cadre d'Opération refuge.

**G. L'efficacité des mécanismes de financement par rapport au coût**

Les coûts de l'application et du financement des immobilisations d'Opération refuge ont été examinés précédemment, dans d'autres parties du présent chapitre. La présente partie porte sur l'efficacité par rapport au coût de la méthode utilisée pour créer des refuges destinés aux victimes de violence familiale. Contrairement à l'analyse coûts-avantages, l'analyse coût-efficacité ne vise pas à mesurer et à quantifier tous les coûts et avantages d'un programme particulier. L'analyse coût-efficacité est axée sur les coûts liés à la prestation d'une unité d'extrait (un service ou un produit) et tient pour acquis que

l'investissement donnera lieu à des résultats positifs pour la société. Ce que l'on cherche à déterminer, c'est le mécanisme du programme qui donne une unité d'exrant comparable au coût le moins élevé.

Pour ce qui est d'Opération refuge, l'évaluation a relevé (mais n'a pas tenté de mesurer quantitativement) de nombreux bienfaits pour les particuliers, les collectivités locales et la société en général. En plus d'assurer des services directs aux clients et à leurs collectivités, les centres d'hébergement contribuent aux activités de développement communautaire qui peuvent procurer des avantages subsidiaires aux collectivités dans d'autres aspects des services communautaires à long terme. Compte tenu du moment où l'évaluation a eu lieu (immédiatement après l'application du programme), on a jugé qu'il était prématuré de chercher des preuves sur les questions liées aux avantages du programme pour les clients servis et à l'impact du programme sur la diminution de la violence familiale. Toutefois, des évaluations ultérieures pourraient porter sur les bienfaits directs et indirects de ce programme pour la société.

#### **1. La définition des coûts pour le gouvernement et des coûts pour la société**

Les évaluations des coûts des refuges peuvent tenir compte de ce qu'il en coûte à la fois au gouvernement et à la société pour offrir ces services. Il est beaucoup plus difficile de quantifier les coûts totaux des refuges pour la société que pour le gouvernement.

Les coûts des centres d'hébergement comprennent les coûts d'immobilisation se rattachant aux immeubles et aux installations physiques, ainsi que les frais de fonctionnement engagés pour fournir les services aux clients. Les frais de fonctionnement comprennent les coûts liés à l'exploitation des immeubles (services publics, entretien, paiements hypothécaires et impôts), de même que les dépenses liées au personnel et à l'administration et les autres dépenses inhérentes à la prestation des services.

Les coûts d'immobilisation et de fonctionnement des refuges sont financés à même des sources gouvernementales et non gouvernementales. La plus grande partie du financement des immobilisations des centres d'hébergement d'Opération refuge a été obtenue du gouvernement fédéral. Cependant, certains organismes de parrainage ont ajouté à ce financement des fonds provenant d'autres sources non gouvernementales, généralement pour couvrir des éléments de coûts d'immobilisation ne pouvant être payés au moyen des prêts consentis par Opération refuge. Il n'existe pas de données sur l'ampleur du financement non gouvernemental des immobilisations des refuges du programme, mais les estimations indiquent que ce type de financement a pu, dans certains cas, représenter jusqu'à 10 % des capitaux investis. De plus, beaucoup de refuges entreprennent des travaux d'immobilisations grâce à des dons de main-d'oeuvre et de matériaux, qui ajoutent à la valeur en capital de leur établissement et améliorent les services offerts. Il n'existe aucune estimation de l'étendue de ces contributions non gouvernementales.

La plus grande partie des fonds de fonctionnement des refuges (qui englobent les frais de logement et les autres dépenses) provient de sources gouvernementales. Toutefois, la plupart des refuges tirent une partie de leurs revenus de sources non gouvernementales (y compris les dons, les campagnes de financement, Centraide et les loteries). D'après les données de Statistique Canada provenant de l'Enquête de 1992-1993 sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées (EMHFV), la plupart des centres d'hébergement d'Opération refuge obtiennent de 10 % à 20 % de leurs fonds de fonctionnement de ces sources. La valeur moyenne des montants provenant de dons et de campagnes de financement était de 26 454 \$ par refuge en 1993, auxquels se sont ajoutées des sommes supplémentaires provenant de Centraide et de loteries, dans le cas de certains refuges. Ces contributions ont ajouté plus de 1,5 million de dollars au financement des coûts de fonctionnement des centres d'hébergement d'Opération refuge en 1993. De plus, dans le cadre de l'Enquête 1992-1993 sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées, environ 11 % des centres d'hébergement du programme ont déclaré des revenus provenant de « cotisations des résidentes » ; la valeur moyenne de ces revenus était de 6 609 \$ par refuge ayant déclaré de tels revenus, ce qui représente moins de 3 %

de leurs budgets de fonctionnement annuels. L'utilisation des sommes provenant de ces cotisations, des campagnes de financement ou d'autres sources pour payer les frais de fonctionnement pourrait réduire le montant de financement que doivent assurer les gouvernements provinciaux ou autres, ou encore, permettre d'accroître les niveaux des services offerts aux clients. De nombreux refuges font appel à des bénévoles pour aider leur personnel à dispenser leurs services à la clientèle. Ces contributions influent clairement sur la portée et le niveau des services offerts aux clients, mais leur valeur monétaire ne se reflète pas dans les coûts de fonctionnement des refuges.

Pour déterminer le total de ce qu'il en coûte à la société pour offrir les services de refuges, il faudrait tenir compte de toutes les sources de capitaux et de recettes de fonctionnement, y compris les contributions gouvernementales et non gouvernementales (à la fois en argent et en services). Il existe des renseignements sur les contributions monétaires non gouvernementales aux fonds de fonctionnement faites par des utilisateurs et des organismes de charité, et elles sont incluses dans les données sur les revenus et dépenses de fonctionnement rassemblées par Statistique Canada dans le cadre de son EMHFV de 1992-1993. Toutefois, il n'existe pas de données sur les contributions, en argent ou en services, qui sont utilisées aux fins des projets d'immobilisations, ni sur la valeur monétaire des contributions en nature au chapitre des coûts de fonctionnement. Par conséquent, toute estimation de ce qu'il en coûte au total à la société pour les refuges serait inférieure au coût total réel de ces services.

Il serait peut-être aussi pertinent d'examiner les coûts des services de refuges indépendamment des coûts liés aux immeubles et aux installations physiques. Les frais de logement comprennent des coûts d'immobilisation et de financement, des coûts d'entretien et des coûts liés aux services publics. Si l'on comparait le même refuge offrant les mêmes services, mais créé à partir d'un mécanisme de financement différent, on ne saurait s'attendre à ce que les coûts d'entretien ou de services publics varient. Cependant, la comparaison de refuges existants qui ont été financés dans le cadre de programmes différents et à des périodes différentes présente des difficultés. Par exemple, on pourrait vraisemblablement s'attendre à ce que les refuges existant depuis assez longtemps enregistrent des coûts de réparation et d'entretien plus élevés que les refuges de construction récente. Les données de Statistique Canada indiquent que la moyenne des coûts d'entretien annuels des centres d'hébergement d'Opération refuge (dont la moitié étaient de construction récente) s'élevait à 3 400 \$, en 1993, comparativement à 4 800 \$ dans le cas des refuges témoins du programme de logement spécial. Les écarts entre les coûts ne représentent qu'une petite partie du total des dépenses de fonctionnement des refuges (lesquelles s'élevaient à 270 000 \$ en moyenne par refuge pour les centres d'hébergement d'Opération refuge, en 1993). Ces écarts ont toutefois un effet plus marqué lorsqu'on examine les frais de logement indépendamment des coûts de fonctionnement.

Les comparaisons suivantes de l'efficacité par rapport au coût tiennent compte des coûts pour le gouvernement et des coûts pour la société (dans la mesure où des données financières existent), de même que des frais de logement et du total des coûts des services. L'analyse se fonde sur trois méthodes d'évaluation de l'efficacité par rapport au coût : premièrement, la comparaison de l'encaisse réelle des centres d'Opération refuge et de celle des refuges témoins du programme de logement spécial; deuxièmement, la comparaison des coûts actuels des refuges du programme et de ceux des refuges témoins du programme de logement spécial; et troisièmement, la comparaison hypothétique du financement d'un refuge type du programme Opération refuge par le mécanisme de l'article 95 (logement spécial). La dernière partie de ce chapitre examine des questions qui se rapportent à l'estimation des coûts unitaires des services assurés aux clients des refuges.



## **2. Une comparaison de l'encaisse réelle des centres d'hébergement d'Opération refuge et de celle des refuges témoins du programme de logement spécial**

Avant la mise en oeuvre d'Opération refuge, certains centres d'hébergement ont été créés grâce au financement accordé en vertu des dispositions de l'article 95 visant les logements spéciaux, dans le cadre du Programme de logement sans but lucratif. Il est donc possible de faire une évaluation comparative de l'efficacité-coût du programme Opération refuge et du mécanisme de financement de l'article 95 au moyen de coûts réels liés à ces deux mécanismes. Pour cette comparaison, on a constitué un groupe témoin de 20 refuges établis aux termes du programme de logement spécial, comprenant des refuges de taille semblable à ceux du programme Opération refuge, situés dans des petites villes et des régions rurales d'un bout à l'autre du Canada et offrant des services semblables à ceux qu'assurent les centres d'hébergement d'Opération refuge. Ces refuges témoins ne sont pas représentatifs de l'ensemble des refuges du programme de logement spécial, dont bon nombre sont situés dans les grands centres urbains du pays. Cette analyse se fonde sur les données recueillies par Statistique Canada pendant son Enquête de 1992-1993 sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées et sur les fichiers de données de la SCHL portant sur la gestion du programme.

Pour ce qui est de l'encaisse, les coûts d'immobilisation et de fonctionnement par lit des centres d'hébergement d'Opération refuge étaient inférieurs à ceux des refuges témoins du programme de logement spécial. Les données sur les coûts d'immobilisation ne comprennent que les coûts pour le gouvernement, car il n'existe aucun renseignement sur les contributions de ce type provenant de sources non gouvernementales. Le coût d'immobilisation moyen par lit dans le cadre d'Opération refuge était de 42 517 \$ pour les établissements financés entre 1989 et 1992. La plupart des refuges témoins ont été financés au début des années 1980 et leurs coûts d'immobilisation moyens étaient de 39 000 \$, d'après la valeur du dollar en 1984, ce qui représenterait environ 54 000 \$ en dollars de 1992. Ces chiffres indiquent qu'en moyenne, le coût d'immobilisation d'un lit financé dans le cadre du programme Opération refuge était inférieur de 27 % à celui des refuges financés dans le cadre du programme de logement spécial au cours des années 1980.

Ces chiffres ne comprennent pas les coûts de l'application du programme par la SCHL puisque ces données n'existent pas pour les refuges du programme de logement spécial. Si le coût d'application moyen par lit du programme Opération refuge était inclus dans le coût d'immobilisation par lit, le coût d'immobilisation moyen de 50 334 \$ d'un lit d'Opération refuge serait tout de même inférieur de 8 % à celui d'un lit des refuges témoins, coût d'application non compris. Ces chiffres indiquent que les mécanismes de contrôle des coûts du programme Opération refuge étaient très efficaces, ce qui confirme d'ailleurs l'opinion des employés de la SCHL chargés de l'application du programme. Ces derniers étaient d'avis que le programme Opération refuge était plus efficace, par rapport aux coûts d'immobilisation, que le programme précédent. Par conséquent, l'application du programme Opération refuge a été moins coûteuse pour le gouvernement que celle du programme précédent. Les résultats montrent que des gains considérables ont été réalisés au chapitre de la conception des projets, ce qui a donné lieu à une diminution des coûts de production unitaires dans le cadre d'Opération refuge. Il convient cependant de noter que les coûts d'immobilisation moins élevés des centres d'hébergement d'Opération refuge pourraient laisser entendre que les niveaux de services et d'installations fournis dans ces refuges grâce au financement des immobilisations par le gouvernement sont inférieurs à ceux des refuges témoins.

Dans une grande mesure, les niveaux des fonds de fonctionnement déterminent les niveaux de services et les coûts de fonctionnement des refuges, en particulier en ce qui a trait aux frais de personnel qui, selon les données de l'Enquête sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées de Statistique Canada, représentent au moins 80 % du budget total des refuges. Les données relatives aux frais de fonctionnement (comprenant les coûts financés par des contributions non gouvernementales) laissent à penser que les établissements d'Opération refuge ont des coûts de fonctionnement inférieurs à ceux des refuges témoins du programme de logement spécial, à la fois par refuge et par lit. En moyenne, les coûts de fonctionnement totaux par refuge du programme Opération refuge étaient inférieurs de 56 000

\$ à ceux des refuges témoins. Même en tenant compte des versements hypothécaires de capital et d'intérêts des refuges témoins (18 000 \$ en moyenne par refuge) et des frais d'entretien légèrement plus élevés pour les refuges témoins plus anciens, les refuges témoins du programme de logement spécial avaient des coûts de fonctionnement plus élevés. Il importe de faire remarquer que ces comparaisons supposent des niveaux de services comparables entre les deux types de refuges.

En ce qui a trait à l'encaisse, plusieurs indicateurs montrent donc que l'efficacité par rapport au coût des établissements et lits d'Opération refuge est plus grande (sur le plan des coûts d'immobilisation pour le gouvernement et des coûts de fonctionnement totaux pour la société) que celle des refuges créés dans le cadre du programme de logement spécial sans but lucratif.

Un élément clé de la comparaison des coûts de la méthode retenue pour Opération refuge avec ceux de l'ancien programme de logement spécial sans but lucratif financé aux termes de l'article 95 se rapporte aux frais d'administration permanents que doit absorber la SCHL pour les créances hypothécaires liées au programme de l'article 95. Étant donné que les prêts-subventions consentis dans le cadre du programme Opération refuge ne nécessitent aucune administration de créances hypothécaires, on pourrait s'attendre à ce que cette méthode permette à la SCHL et au gouvernement de réaliser des économies comparativement au mode de financement du programme précédent (en supposant que les structures et les services fournis soient les mêmes dans les deux cas). Cependant, il convient de noter que certains avantages pourraient découler des activités permanentes de la SCHL en matière d'administration et du contrôle des centres d'hébergement financés en vertu de l'article 95, comparativement au mécanisme de financement par prêts-subventions utilisé dans le cadre d'Opération refuge. Il faudrait approfondir l'analyse pour pouvoir évaluer à la fois les frais d'administration et les avantages des intrants à plus long terme et des activités administratives de la SCHL aux termes de l'article 95.

L'analyse coûts-avantages tient généralement compte de la valeur actuelle des coûts pour un portefeuille donné, extrapolée sur la durée de l'entente de financement. Étant donné que les coûts futurs sont actualisés, ils sont généralement moins élevés que le financement initial et ils baissent encore plus si le taux d'actualisation augmente. D'autres évaluations effectuées antérieurement par la SCHL ont montré que l'efficacité-coût de programmes comme celui de l'article 95, qui nécessitaient des sorties de fonds du gouvernement sur une période prolongée, était la plus grande lorsque le taux d'actualisation social était le plus élevé. En revanche, les programmes qui comportent un prêt-subvention initial pour une durée limitée (quinze ans, par exemple, dans le cas des prêts d'Opération refuge) sont plus efficaces par rapport au coût lorsque le taux d'actualisation est moins élevé.

### **3. Une comparaison de l'efficacité-coût du financement des immobilisations d'Opération refuge et de celui du programme de logement spécial sans but lucratif de l'article 95 de la LNH - Valeur actuelle des coûts des refuges**

Les mécanismes de financement d'Opération refuge et de l'article 95 étaient différents. Le financement d'Opération refuge comportait le prêt initial du capital approuvé. Selon les conditions des accords d'exploitation conclus entre la SCHL et les organismes de parrainage et en supposant que le refuge continuerait d'être utilisé comme un centre destiné à venir en aide aux victimes de violence familiale, le prêt était susceptible de remise sur une période de quinze ans (c.-à-d. qu'un quinzième du montant allait être radié chaque année, pendant 15 ans). Le prêt initial du plein montant approuvé pour le projet représentait une sortie de fonds, pour le gouvernement, la première année. À moins que le refuge ferme ses portes (en quel cas le solde non remis serait remboursable et le gouvernement obtiendrait une rentrée de fonds grâce à la vente de la propriété), aucun paiement n'était requis sur ces prêts initiaux au cours des quinze années que durerait l'entente. Étant donné que rien ne permet de prévoir la fermeture de ces installations, on a supposé, aux fins de l'analyse, que tous les refuges financés continueraient d'être utilisés comme des refuges durant toute la période de quinze ans, que la totalité du montant des prêts d'Opération refuge serait radiée au cours de cette période et que le gouvernement fédéral n'en recouvrerait rien.

Les ensembles de logement sans but lucratif de l'article 95 étaient financés par des conventions hypothécaires de 35 ans. Les prêts hypothécaires étaient généralement accordés par des prêteurs privés aux taux d'intérêt en vigueur, mais le gouvernement versait une subvention annuelle permettant de ramener le taux d'intérêt à 2 %. Dans ces conditions, les ensembles financés devaient faire des remboursements annuels de capital et d'intérêts. Ainsi, les refuges financés en vertu de l'article 95 de la LNH devaient rembourser chaque année une partie du capital et des intérêts à partir de leur budget de fonctionnement, et ce, pendant les 35 ans prévu dans l'acte hypothécaire. Par ailleurs, les refuges recevaient des subventions, aux termes du programme de logement sans but lucratif, qui leur permettaient de compenser en partie leurs dépenses hypothécaires. Étant donné que les refuges hors réserves reçoivent la plus grande partie de leur fonds de fonctionnement des gouvernements provinciaux ou territoriaux, le reste des paiements hypothécaires annuels (moins les subventions) constituent une sortie de fonds pour ces gouvernements. Puisque les frais d'utilisation et les contributions des clients sont infimes dans la plupart des refuges, les subventions et les fonds de fonctionnement fournis aux refuges par les gouvernements servent à payer le coût total des versements de capital et d'intérêts hypothécaires.

La valeur actuelle des coûts pour le gouvernement fédéral d'un lit moyen selon les deux méthodes de financement a été calculée en utilisant des taux d'actualisation symboliques de 10 % et de 15 % (soit l'équivalent de taux d'actualisation réels de 5 % et de 10 %, en supposant un taux d'inflation à long terme de 5 %). Comme on l'a mentionné précédemment, les taux d'actualisation faibles ont tendance à accroître l'efficacité-coût d'Opération refuge par rapport au programme de logement spécial sans but lucratif, et les taux d'actualisation élevés ont tendance à accroître l'efficacité-coût des refuges financés d'après les dispositions de l'article 95.

Étant donné que les coûts d'Opération refuge sont imputés à l'année pendant laquelle le financement est accordé, ils sont traités comme une subvention initiale unique. Par conséquent, la valeur actuelle du coût d'un lit d'Opération refuge est égale au coût d'immobilisation réel du lit (42 517 \$). La valeur actuelle des coûts hypothécaires, selon le mode de financement prévu par l'article 95, est examinée dans deux perspectives : premièrement, comme le montant total des dépenses en capital et intérêts (dont la plus grande partie est financée par des programmes gouvernementaux) et, deuxièmement, les coûts des subventions de l'article 95 destinées aux paiements hypothécaires sont calculés séparément comme la valeur actuelle des coûts du financement des immobilisations par le gouvernement. Tous les autres coûts de fonctionnement (y compris les frais de logement et des services) sont pris en compte pour déterminer la valeur totale actuelle des services de refuges.

La comparaison de la valeur actuelle des coûts réels d'un lit type d'Opération refuge avec celle d'un lit type d'un refuge témoin financé selon l'article 95 montre que les valeurs actuelles des subventions pour les refuges du programme de logement spécial sont de 24 110 \$ et de 16 541 \$ par lit, respectivement, aux taux d'actualisation de 10 % et de 15 %. La valeur actuelle du total des coûts hypothécaires (sur 35 ans) a été estimée à 28 932 \$ et à 19 849 \$, respectivement, aux mêmes taux d'actualisation de 10 % et de 15 %. Par conséquent, la valeur actuelle des coûts liés au financement de lits réels en vertu de l'article 95 est inférieure à la valeur actuelle de 42 517 \$ (égale au coût d'immobilisation) calculée pour les lits d'Opération refuge. Ces calculs ne comprennent que les coûts d'immobilisation du financement de la SCHL. Les autres coûts d'immobilisation ne sont pas disponibles. Par surcroît, ces coûts ne comprennent ni les coûts d'application de l'un ou l'autre programme, ni les frais d'administration liés au financement prévu par l'article 95. Les coûts totaux pour le gouvernement seraient plus élevés aux termes de l'article 95 si ces coûts étaient compris dans les calculs. Ces chiffres laissent croire qu'il faudrait que les frais d'administration supplémentaires soient considérablement plus élevés (plus de 2 000 \$ par lit, par année) pour compenser la différence entre la valeur actuelle des coûts des deux mécanismes de financement.

En tenant compte de l'ensemble des coûts de fonctionnement des refuges, les lits d'Opération refuge affichent des coûts totaux actuels inférieurs à ceux des refuges financés aux termes de l'article 95, étant donné que les coûts de fonctionnement sont plus élevés pour les lits des refuges du programme de

logement spécial. À un taux d'actualisation de 10 %, la valeur actuelle des coûts totaux d'un lit d'Opération refuge est évaluée à 466 860 \$, comparativement à 578 649 \$ dans le cas des refuges financés aux termes de l'article 95. À un taux d'actualisation de 15 %, les valeurs actuelles des coûts sont de 333 647 \$ et de 396 995 \$ respectivement (Tableau 7.13). Ces estimations comprennent les revenus monétaires provenant des sources non gouvernementales (excluant toutefois les contributions en nature).

**TABLEAU 7.13  
COMPARAISON DES VALEURS ACTUELLES DES COÛTS PAR LIT,  
PROGRAMME OPÉRATION REFUGE ET  
PROGRAMME DE LOGEMENT SPÉCIAL SANS BUT LUCRATIF DE L'ARTICLE 95  
(EN DOLLARS DE 1992-1993)**

	OPÉRATION REFUGE moyenne par lit		ARTICLE 95 moyenne par lit	
<b>Coûts d'immobilisation et de fonctionnement</b>				
Coût d'immobilisation moyen par lit	42 517		54 068	
Subventions hypothécaires	0		(2 500)	
Frais de fonctionnement :				
C&I	0		3,000 )	
	<u>44 000</u>		<u>57 000 )</u>	
Autres coûts de fonctionnement	44,000		60 000	
Total médian des coûts de fonctionnement par lit				
	TAUX D'ACTUALISATION		TAUX D'ACTUALISATION	
	10 %	15 %	10 %	15 %
<b>Valeur actuelle des coûts réels (1) (35 ans)</b>				
Coûts d'immobilisation	42 517	42 517	-	-
Subventions hypothécaires	-	-	(24 110)	(16 541)
Coûts de C&I	-	-	28 932	19 849
Autres frais de fonctionnement				
	<u>424 343</u>	<u>291 130</u>	<u>549 717</u>	<u>377 146</u>
Valeur actuelle totale des coûts	466 860	333 647	578 649	396 995
<b>Valeur actuelle des coûts hypothécaires (2) (35 ans)</b>				
Immobilisations	0	-		
Subventions hypothécaires	(29 356)	(20 140)		
Coûts C&I	45 173	30 992		
Autres coûts de fonctionnement	<u>424 343</u>	<u>291 130</u>		
Valeur actuelle totale des coûts	469 516	322 122		
<b>SOURCE:</b> Division de l'évaluation de programme, SCHL.				

#### **4. La valeur actuelle des coûts hypothétiques d'un lit d'Opération refuge, financé par le mécanisme de l'article 95**

La deuxième façon de comparer les deux mécanismes de financement se fonde sur la valeur actuelle des coûts d'un même lit d'Opération refuge, financé par les deux mécanismes. Cette comparaison est hypothétique, car le mécanisme de financement de l'article 95 n'a pas été utilisé pour les mêmes refuges entre 1988 et 1992.

Les coûts d'immobilisation moyens d'un lit d'Opération refuge sont de 42 517 \$ (sans compter les coûts d'application). En supposant que tous ces coûts aient été admissibles à un financement de l'article 95 prenant la forme d'un prêt hypothécaire consenti par un prêteur privé à un taux d'intérêt réaliste moyen de 11 % sur une période de 35 ans, les versements annuels du capital et des intérêts auraient été de 4 684 \$ et les subventions hypothécaires auraient été de 3 044 \$. La valeur actuelle des versements hypothécaires sur une période de 35 ans est évaluée à 45 173 \$ et les subventions hypothécaires auraient une valeur actuelle de 29 356 \$ à un taux d'actualisation de 10 %. À un taux d'actualisation de 15 %, les coûts du capital et des intérêts auraient une valeur actuelle de 30 992 \$ et les subventions s'élèveraient à 20 140 \$. Par conséquent, la valeur actuelle des prêts hypothécaires serait plus élevée, aux termes du mécanisme de l'article 95, que la valeur actuelle des coûts d'immobilisation de 42 517 \$ aux termes du mécanisme d'Opération refuge; la valeur actuelle des subventions serait toutefois moins élevée. Au taux d'actualisation le plus élevé, les coûts du prêt hypothécaire et de la subvention seraient moins élevés aux termes du mécanisme de l'article 95 que la valeur actuelle des coûts d'immobilisation en vertu d'Opération refuge.

Ces chiffres représentent la valeur actuelle des coûts liés au financement des immobilisations en fonction des deux mécanismes et ne tiennent pas compte des coûts d'application ou des frais d'administration permanents qui se rattachent au mécanisme de l'article 95. L'utilisation d'un taux d'intérêt moins élevé augmenterait l'efficacité-coût comparative du mécanisme de l'article 95.

La valeur actuelle des coûts totaux (d'immobilisation et de fonctionnement) d'un même lit est légèrement plus élevée dans le cas du mécanisme de l'article 95 au taux d'actualisation moins élevé (469 516 \$ comparativement à 466 860 \$) et elle est moins élevée au taux d'actualisation plus élevé (333 647 \$ comparativement à 322 122 \$). Ces chiffres indiquent qu'il y aurait eu de petites différences dans la valeur actuelle des coûts de financement des lits d'Opération refuge s'ils avaient été financés par le mécanisme de l'article 95. Un taux d'actualisation plus élevé et un taux d'intérêt hypothécaire moins élevé améliorerait l'efficacité-coût comparative du mécanisme de l'article 95 pour ce qui est à la fois du coût du financement des immobilisations des refuges pour le gouvernement et du total des coûts de fonctionnement des refuges.

#### **5. Les effets sur les contributions intergouvernementales**

En fournissant des fonds d'immobilisation non remboursables pour la création de refuges, le gouvernement fédéral a assumé la totalité de coûts d'immobilisation de ces installations, déchargeant ainsi les autres organismes de financement de l'obligation de contribuer au remboursement des coûts de financement des centres d'hébergement, comme ils le faisaient aux termes du mécanisme de l'article 95.

Dans l'exemple hypothétique examiné précédemment, on estimait que le financement, en 1993, d'un lit type d'Opération refuge selon le mécanisme de l'article 95 comportait un coût annuel de remboursement du capital et des intérêts de 4 684 \$ et une subvention hypothécaire annuelle d'environ 3 044 \$. La différence de 1 640 \$ par lit aurait été payée grâce aux revenus de fonctionnement provenant des programmes du gouvernement provincial ou du MAINC. Si l'on tient compte du coût de fonctionnement moyen de 44 000 \$ par lit des centres d'hébergement d'Opération refuge en 1993, ces dépenses supplémentaires auraient nécessité une augmentation annuelle de 3,7 % des fonds de fonctionnement moyen par lit provenant de ces autres sources. Pour les 458 lits créés dans le cadre d'Opération refuge,

les économies annuelles totales réalisées sur le financement de l'utilisation de ces lits en 1993 aurait été d'environ 0,6 million de dollars, par rapport aux coûts de fonctionnement réels de 20 millions de dollars, en 1993. Dans le cas des centres d'hébergement financés au moyen de programmes provinciaux, une partie du coût du financement du fonctionnement est absorbée par le gouvernement fédéral dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada. Par conséquent, l'économie nette pour les programmes provinciaux aurait été inférieure à 2 %, soit moins de 0,3 million de dollars.

Ces chiffres montrent que la méthode de financement des centres d'hébergement d'Opération refuge a eu un effet très limité sur les contributions financières provenant des gouvernements provinciaux, de même que sur les parts respectives du financement des refuges qu'assument les gouvernements fédéral et provinciaux.

## **6. Les coûts des services à la clientèle**

Dans cette partie, l'analyse des coûts porte principalement sur les coûts par lit des 458 lits répartis dans les 78 centres d'hébergement d'Opération refuge. L'estimation des coûts des services à la clientèle, par lit, est plus difficile à établir, tant sur le plan conceptuel que sur le plan des mesures, en raison de la vaste gamme des services offerts. Les refuges offrent non seulement des services résidentiels aux femmes et à leurs enfants, mais aussi des services non résidentiels (dont des services d'information, de soutien et de consultation) et des services communautaires (dont des services d'éducation, de relations avec d'autres organismes et de sensibilisation). Les données provenant du Système d'information sur la clientèle (SIC) de la SCHL et de l'Enquête sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées (EMHFV), menée par Statistique Canada, indiquent que les refuges servent beaucoup plus de clients hors résidence que de clients en résidence. Les services extérieurs constituent une partie importante des services de la plupart des refuges, de sorte qu'il serait très trompeur d'attribuer la totalité des dépenses de fonctionnement au nombre de clients qui séjournent dans les refuges pendant un certain temps. Les personnes interrogées pendant l'EMHFV ont indiqué que le personnel des refuges consacre environ le tiers de son temps à la prestation de services à des clients non résidents.

Étant donné que les frais de personnel représentent la plus grande partie du budget de fonctionnement des refuges, il est peut-être possible d'en tirer une estimation quelconque des coûts quotidiens des services aux résidents et aux non-résidents et d'associer ces coûts au nombre de clients résidents et non résidents servis. Les répondants à l'EMHFV de Statistique Canada ont indiqué qu'environ les deux tiers du temps des employés étaient consacrés à la prestation de services aux résidents, et l'autre tiers, à la prestation de services aux non-résidents.

D'après les données existantes selon lesquelles le coût de fonctionnement annuel moyen d'un centre d'hébergement d'Opération refuge est de 44 000 \$ par lit, le coût quotidien moyen est de 210 \$ par lit. Si les deux tiers de ce coût se rapportent aux services dispensés à des clients résidant au refuge et que l'autre tiers est lié aux services assurés aux non-résidents, le coût quotidien moyen pour les femmes (et leurs enfants) résidant au refuge serait d'environ 79 \$. En supposant que la durée moyenne de séjour au refuge est de quatorze jours (comme l'indiquent l'EMHFV et les données du SIC de la SCHL), le coût par séjour serait d'environ 1 100 \$. Les 41 \$ par jour qui restent seraient liés à la prestation de services aux non-résidents et à d'autres services. Les données montrent que le nombre de clients extérieurs auxquels les refuges dispensent normalement des services est de trois à quatre fois plus élevé que le nombre de clients qu'ils hébergent. Partant de ces constatations, le coût moyen par jour pour les clients de l'extérieur serait d'environ 10 \$ par client.

Le coût réel par client hébergé varie aussi en fonction du niveau d'occupation du refuge pendant une période de fonctionnement donnée; ce niveau d'occupation varie aussi en fonction de la capacité du refuge. Comme l'indique l'analyse du taux d'occupation se fondant sur les données du SIC de la SCHL, les refuges peuvent accueillir, pendant un certain temps, plus de femmes et d'enfants que le nombre de lits disponibles lorsque ces personnes ont besoin d'un endroit où rester. Par conséquent, il serait nécessaire de relier le nombre réel de femmes (et d'enfants) qui séjournent dans les refuges aux coûts

du fonctionnement des services aux résidents pour obtenir une estimation réelle du coût quotidien par client ou par séjour. De plus, comme le montrent les données du SIC de la SCHL, certaines femmes utilisent les services d'un refuge plus d'une fois au cours d'une même période de douze mois. D'autres utilisent les services des refuges pendant des périodes prolongées. Le coût des services d'hébergement assurés à ces clientes correspondrait au total du nombre de jours qu'elles ont passés au refuge au cours d'une période donnée. On obtiendrait des valeurs différentes pour le coût par séjour d'un client et pour le coût total par client.

Les coûts de fonctionnement annuels des centres d'hébergement d'Opération refuge ne tiennent pas compte des coûts d'immobilisation qui se rapportent à la création même des refuges. Même si les ententes de financement utilisées dans le cadre du programme Opération refuge visent une période de quinze ans, on pourrait vraisemblablement s'attendre à ce que les refuges financés continuent d'exister au-delà de cette période. Les refuges financés aux termes du Programme de logement sans but lucratif sont liés par des conventions hypothécaires de 35 ans, mais on pourrait s'attendre à ce que ces refuges continuent de fonctionner après l'arrivée à terme de ces conventions. Dans les deux cas, il est difficile de déterminer comment il convient d'attribuer le capital ou les coûts du financement aux fins du calcul du coût des services offerts aux clients. Par exemple, il serait trompeur d'attribuer les coûts d'immobilisation d'un lit d'Opération refuge en fonction du nombre de clients servis durant les quinze premières années du programme, étant donné qu'on peut s'attendre à ce que l'établissement continue d'offrir les mêmes services au-delà de cette période.

Ces types de facteurs doivent être examinés attentivement si l'on tente de quantifier les coûts liés aux services offerts aux clients des refuges. Il convient donc de pousser plus loin les travaux, en consultation avec les refuges mêmes, afin de déterminer les mesures à utiliser pour évaluer le coût des services aux clients.

#### H. Le processus de sélection

Opération refuge a été appliquée par une méthode d'appel de propositions en deux étapes. On a adopté ce processus en deux étapes afin de s'assurer que les organismes de parrainage éventuels de toutes les régions du Canada auraient la possibilité de participer au programme Opération refuge. La première étape, soit la demande de manifestations d'intérêt, était ouverte à tous les organismes d'un bout à l'autre du pays. À ce stade, on invitait les groupes à présenter une demande brève décrivant l'organisme de parrainage, le projet proposé, la preuve du besoin du refuge et un budget de fonctionnement provisoire. Après l'annonce du programme Opération refuge, la SCHL a traité plus de 700 demandes d'information, en septembre 1989, en envoyant des dépliants et en invitant les organismes à manifester leur intérêt pour la création d'un refuge dans le cadre du programme. La SCHL a reçu 154 manifestations d'intérêt à cette étape, représentant un total de 1 020 lits (comparativement aux 500 lits visés par le programme). Ces demandes ont été examinées par le personnel des bureaux extérieurs de la SCHL en fonction des critères de sélection établis, afin de déterminer les projets qui concordaient le mieux avec les objectifs du programme. Des critères de sélection précis ont été élaborés pour faciliter la sélection des propositions les plus efficaces par rapport au coût. Les services sociaux des provinces et des territoires et les bureaux locaux du MAINC ont participé à ce processus de sélection. Les organismes choisis ont été invités à présenter des propositions détaillées et, au besoin, les bureaux locaux de la SCHL pouvaient leur fournir un prêt pré-engagement (PPE) pour les aider à préparer leurs propositions détaillées en vue de la deuxième étape de la demande de financement.

Il est intéressant de noter qu'environ 30 % des propositions initiales reçues par suite de la demande de manifestations d'intérêt (représentant 43 % du total des lits) visaient des milieux autochtones, 15 %, des milieux ruraux, 5 %, des établissements adaptés aux handicapés et 2 %, des immigrantes. Les 38 % qui restent portaient sur des projets en milieu urbain, dont onze venaient de Montréal, six de Vancouver et quatre de Toronto. Dans plusieurs provinces (notamment en Colombie-Britannique, au Québec, au Manitoba et en Saskatchewan), le nombre de lits proposé à cette première étape excédait les fonds

disponibles de 200 % dans certains cas. Par surcroît, l'intérêt considérable exprimé par les organismes autochtones (pour lesquels les demandes représentaient près de 400 lits) devait être examiné en tenant compte du fait que le MAINC ne disposait que des sommes nécessaires au financement du fonctionnement de 75 chambres dans le cadre du programme.

Selon le Rapport provisoire de 1992 sur Opération refuge, le personnel des bureaux régionaux de la SCHL était d'avis que la première étape de l'appel de propositions était inutile, étant donné qu'elle n'avait donné guère plus de résultats que ne l'aurait fait une annonce publique et qu'en raison du nombre limité de lits pouvant être subventionnés avec les sommes prévues au budget d'Opération refuge, elle avait créé des attentes auxquelles le programme ne pouvait pas répondre. Dans certaines provinces, toutefois, le processus en deux étapes a été perçu comme un outil permettant de gérer la demande. Pour ce qui est des critères de sélection, on a constaté que les facteurs de sélection les plus importants étaient la possibilité d'obtenir des fonds de fonctionnement des SSPT ou du MAINC, lesquels constituaient une condition préalable à l'approbation des projets par la SCHL. Dans la plupart des régions, on jugeait que la participation des SSPT et du MAINC au processus de sélection et d'approbation était utile, car ces partenaires du financement connaissaient mieux les organismes de parrainage que la SCHL.

L'évaluation finale a permis de réexaminer l'utilité de la méthode d'appel de propositions en deux étapes, l'application des critères de sélection établis, l'efficacité de la méthode de sélection pour choisir les meilleures propositions et la participation des partenaires du financement à la sélection des projets.

Même si la plupart des organismes de parrainage qui ont obtenu des fonds dans le cadre d'Opération refuge voyaient généralement leur expérience d'un bon oeil, ils étaient toutefois un peu moins satisfaits de la méthode d'appel de propositions que d'autres aspects de l'application du programme. Dans l'ensemble, seulement 9 % d'entre eux ont indiqué qu'ils étaient très satisfaits et 44 %, satisfaits de la méthode d'appel de propositions. Par ailleurs, 24 % ont indiqué qu'ils n'étaient ni satisfaits ni insatisfaits de la méthode et 11 % ont déclaré qu'ils en étaient insatisfaits. Une proportion plus élevée des organismes de parrainage autochtones était plus satisfaite de la méthode que ne l'étaient les autres organismes.

Pendant le sondage auprès des bureaux extérieurs de la SCHL mené dans le cadre de l'évaluation finale, on a demandé aux employés de la SCHL de coter l'efficacité du processus et les critères de sélection utilisés pour l'approbation des projets. Le tableau 7.14 montre ces cotes pour cinq aspects clés du processus de sélection en deux étapes consistant à 1) demander des propositions de groupes de parrainage appropriés 2) de régions sous-desservies 3) contenant une conception adéquate, 4) à tenir compte de l'efficacité-coût du processus et 5) à recevoir des propositions de grande qualité. Plus de 90 % des répondants ont indiqué que le processus de sélection en deux étapes était efficace ou très efficace pour susciter des propositions de la part d'organismes de parrainage appropriés. Plus de 50 % ont déclaré que le processus était efficace ou très efficace pour ce qui est de susciter des propositions visant l'établissement de refuges dans des régions sous-desservies, près de 17 % ont dit que le processus était inefficace à cet égard et 27 % ont déclaré ne pas savoir. Plus de 50 % des répondants ont indiqué que le processus était efficace ou très efficace pour ce qui est de susciter des propositions pour lesquelles les installations physiques (taille et type d'immeuble) convenaient aux objectifs du programme alors que 22 % étaient d'avis que le processus était inefficace ou très inefficace à cet égard et que 22 % des répondants n'avaient aucune opinion à ce sujet, ou ne savaient pas.



**TABLEAU 7.14**  
**COTES D'EFFICACITÉ DES PROCESSUS DE SÉLECTION**  
**D'OPÉRATION REFUGE ACCORDÉES PAR LES BUREAUX EXTÉRIEURS DE LA SCHL**  
**(POURCENTAGES)**

Indicateurs	Très efficace	Efficace	Inefficace	Très inefficace	Ne sait pas
Obtention de propositions :					
d'org. de parrainage appropriés	22,2	66,7	5,6	5,6	-
dans des zones mal desservies	22,2	33,3	11,1	5,6	27,0
décrivant une conception appropriée	16,7	38,9	16,7	5,5	22,2
Efficacité-coût du processus	11,1	44,4	33,3	5,6	5,6
Propositions de grande qualité	5,9	35,3	29,4	5,9	23,5
<b>SOURCE:</b> Sondage auprès des bureaux régionaux et des succursales de la SCHL, Division de l'évaluation de programme de la SCHL, 1993.					
<b>NOTE:</b> La colonne des « Ne sait pas » comprend les réponses « Pas d'opinion » et « Ne sait pas ». Ces cotes ne comprennent pas les réponses des bureaux qui n'ont pas participé aux processus de sélection.					

La plupart des bureaux de la SCHL ont trouvé que les processus de sélection étaient efficaces au point de vue des groupes de parrainage, des zones ciblées et de la conception, mais les cotes attribuées aux processus à l'égard de l'efficacité-coût ou de la qualité des propositions n'étaient pas aussi élevées. Alors que plus de 50 % des personnes interrogées ont dit que les processus étaient efficaces, près de 40 % étaient d'avis qu'ils ne l'étaient pas. Alors que 40 % des répondants ont déclaré que les procédés étaient efficaces pour obtenir des propositions de grande qualité, 36 % ont dit que les processus étaient inefficaces à cet égard et 23 % n'avaient pas d'opinion ou ne savaient pas. On a également demandé aux employés de la SCHL s'ils pensaient que les processus utilisés pour sélectionner les projets à financer avaient donné lieu à la sélection des meilleurs projets de centres d'hébergement. Quarante-et-un pour cent des répondants à cette question estimaient que les meilleurs projets avaient été choisis, 12 % ont dit qu'ils ne le pensaient pas et 47 % ont indiqué qu'ils ne le savaient pas.

### 1. L'emploi des critères de sélection

Les directives pour l'application du programme de la SCHL comprenaient des critères détaillés pour l'évaluation des propositions et la sélection des projets qui seraient financés dans le cadre du programme. Ces critères comprenaient : l'admissibilité (l'organisme de parrainage sans but lucratif était dûment constitué ou se proposait de le devenir, ou il s'agissait d'un conseil de bande); la preuve du besoin et la demande du refuge proposé (il fallait des données ou une preuve de la part d'organismes communautaires comme un hôpital, la police ou les services sociaux, et la zone devait être mal desservie en services de refuges); la conception des installations (nouvelle construction ou acquisition, emplacement et plan); la faisabilité du projet (par rapport aux plans de la collectivité et aux obstacles juridiques ou financiers); la viabilité du projet (la disponibilité de fonds de fonctionnement suffisants); l'efficacité-coût (le refuge devait offrir le maximum de chambres et coûter le moins cher possible); et les considérations spéciales (les efforts déployés pour répondre aux besoins particuliers comme ceux des femmes handicapées, vivant dans des milieux ruraux, autochtones ou immigrantes).

On a demandé aux employés des bureaux extérieurs de la SCHL d'évaluer l'importance de ces critères dans les processus de sélection et d'indiquer le critère qui, selon eux, était le plus important dans la sélection d'un projet. Le tableau 7.15 montre les cotes attribuées aux sept critères de sélection d'un projet. À quelques rares exceptions près (celles ayant trait à la conception, à la faisabilité du projet et aux considérations spéciales), la plupart des membres du personnel des bureaux extérieurs de la SCHL considéraient que tous les critères étaient importants dans la sélection d'un projet. La viabilité

(c'est-à-dire la disponibilité de fonds de fonctionnement suffisants) ressort comme étant le critère qui a reçu la cote « très important » de plus de 80 % des répondants. La plupart des employés des bureaux extérieurs de la SCHL considéraient également que l'admissibilité, la preuve du besoin et l'efficacité-coût étaient très importantes. Les critères qui sont le moins souvent considérés comme étant très importants dans la sélection des propositions sont la conception, les considérations spéciales et la faisabilité du projet.

**TABLEAU 7.15**  
**COTES DE L'IMPORTANCE DES CRITÈRES DE SÉLECTION**  
**ATTRIBUÉES PAR LES BUREAUX EXTÉRIEURS DE LA SCHL**  
**(POURCENTAGES)**

Critères	Très important	Important	Moyennement important	Pas important	Pas du tout important
Admissibilité	55,6	44,4	-	-	-
Besoin et demande	55,6	38,9	5,6	-	-
Conception	16,7	44,4	27,8	11,1	-
Faisabilité	33,3	38,9	22,2	5,6	-
Viabilité	83,3	16,7	-	-	-
Efficacité-coût	50,0	43,7	6,3	-	-
Considérations spéciales	27,8	27,8	27,8	16,7	-

**SOURCE:** Sondage auprès des bureaux régionaux et des succursales de la SCHL. Division de l'évaluation de programme de la SCHL, 1993.

Le classement des critères donné par le personnel des bureaux extérieurs de la SCHL confirme ces résultats. Quarante pour cent des répondants ont classé la viabilité du projet comme étant le critère de sélection le plus important et 30 % étaient d'avis que c'était l'un des trois critères les plus importants. Le besoin du projet et la demande qu'il suscite arrivent en second et l'efficacité-coût du projet, en troisième position. Plus de 70 % des répondants considéraient que ces trois critères étaient les plus importants. Seulement 6 % des personnes interrogées ont jugé que les considérations spéciales étaient importantes et la conception appropriée ne s'est jamais retrouvée parmi les trois critères les plus importants.

Dans les commentaires détaillés, les employés des bureaux extérieurs de la SCHL ont noté que la sélection dépendait de l'équilibre de ces grandes considérations mais que, dans la plupart des cas, la volonté des partenaires au financement de fournir des fonds de fonctionnement passait avant tout. Dans la plupart des cas, les aspects relatifs à la conception n'ont pas été directement envisagés, car on accordait plus d'importance aux facteurs de coût. En commentant les points forts et les points faibles des processus de sélection, de nombreux répondants de la SCHL ont exprimé l'avis que les processus créaient, en fait, des règles du jeu assez équitables pour tous les groupes et constituaient une méthode qui permettait de comparer facilement les projets. Par ailleurs, le mécanisme a suscité une vaste réponse qui a peut-être créé des attentes irréalistes, étant donné le budget disponible. Certaines succursales de la SCHL estimaient qu'elles n'avaient influé que de façon limitée sur la sélection et que c'était réellement les partenaires du financement qui choisissaient les projets qui pouvaient être sélectionnés, car ceux-ci dépendaient de l'approbation du financement des frais de fonctionnement. Plusieurs personnes ont mentionné le temps qui s'est écoulé entre l'annonce du programme et le premier appel de propositions, ainsi que le manque de directives détaillées pour le programme et la tendance à favoriser les groupes les mieux organisés, par comparaison à d'autres qui avaient de grands besoins mais qui n'avaient pas su comment préparer une proposition convaincante. D'autres groupes auraient été capables d'élaborer des propositions viables si des fonds de fonctionnement avaient été

disponibles des provinces ou territoires ou du MAINC. Il semble que la connaissance que les partenaires de financement avaient des groupes et des collectivités ait joué un rôle important dans la sélection des projets.

Le personnel des bureaux extérieurs de la SCHL a fait plusieurs suggestions pour améliorer l'efficacité-coût des processus de sélection. Beaucoup de répondants ont mentionné le besoin d'une consultation préalable et étroite avec les partenaires de financement avant le lancement du programme et la nécessité de disposer de directives détaillées avant son application. Certains répondants estimaient que le programme pouvait être orienté vers des groupes particuliers et d'autres ont suggéré d'utiliser une méthode d'appel de propositions en une seule étape. D'autres ont mentionné la nécessité d'accélérer le processus d'application en réduisant les délais entre l'annonce, l'appel de propositions et la sélection des propositions afin de déterminer plus rapidement les projets acceptables.

## **2. Le point de vue des partenaires financiers à l'égard des processus de sélection**

Le personnel des bureaux extérieurs de la SCHL a relevé le rôle important que les partenaires de financement au sein des services sociaux provinciaux/territoriaux (SSPT) et des organismes du MAINC ont joué dans la sélection des projets. Le sondage auprès de ces partenaires financiers avait pour but d'évaluer la façon dont ils percevaient les procédés de sélection utilisés dans le cadre d'Opération refuge.

On a posé aux répondants des SSPT et du MAINC des questions sur leur rôle dans la sélection des projets et sur les mécanismes utilisés pour leur participation à la sélection. À l'exception d'un seul répondant, tous les autres participaient à au moins un aspect des processus de sélection. Il semble que les répondants des bureaux régionaux du MAINC aient participé un peu plus à la sélection des projets visant les collectivités autochtones que leurs homologues des SSPT l'ont fait pour les refuges situés hors réserves (Tableau 7.16). Plus du tiers des répondants des SSPT et du MAINC avaient participé en proposant une répartition initiale des projets dans leur province ou région et avaient étudié les demandes présentées dans le cadre de la première étape du processus d'appel de propositions. Environ la moitié de ces répondants avaient participé à l'étude des demandes à la seconde étape de l'appel de propositions. Les bureaux du MAINC semblent avoir contribué davantage à la communication d'information sur les antécédents des demandeurs que le personnel des SSPT, alors que ces derniers étaient plus nombreux à avoir communiqué avec des groupes établis et à les avoir encouragés à présenter une demande.

**TABLEAU 7.16**  
**RÔLE DES PARTENAIRES DE FINANCEMENT**  
**DANS LES PROCESSUS DE SÉLECTION DES PROJETS**  
**(POURCENTAGES)**

RÔLES	MAINC	SSPT	MOYENNE
Proposé la répartition des projets	50,0	25,0	35,7
Étudié les demandes - 1 <sup>re</sup> étape	50,0	25,0	35,7
Étudié les demandes - 2 <sup>e</sup> étape	50,0	50,0	50,0
Fourni de l'information sur les groupes	83,3	25,0	50,0
Communiqué avec les groupes existants	16,7	25,0	28,5
Fourni du savoir-faire sur les refuges	33,3	25,0	28,5
N'ont pas participé à la sélection	-	12,5	7,1

**SOURCE:** Sondage auprès des SSPT et des bureaux régionaux du MAINC, SCHL, Division de l'évaluation de programme, 1993.

Les mécanismes de participation de ces organismes varient quelque peu selon les régions. Cependant, les deux tiers de tous les répondants ont déclaré qu'ils ont participé au processus de sélection en assistant à des réunions officielles avec la SCHL (Tableau 7.17). Le personnel du MAINC a déclaré des fréquences beaucoup plus élevées de réunions officielles avec la SCHL (83 % par comparaison à 50 % dans le cas des SSPT) et de participation à des comités de sélection mixtes (33 % comparativement à 1,25 % dans le cas des SSPT). Le personnel des SSPT signale un degré plus élevé de participation officieuse, en tête-à-tête avec le personnel de la SCHL, près des deux tiers d'entre eux ayant dit avoir utilisé ce mécanisme.

**TABLEAU 7.17**  
**MÉCANISMES DE LA PARTICIPATION DES PARTENAIRES DE FINANCEMENT**  
**À LA SÉLECTION DES PROJETS**  
**(POURCENTAGES)**

MÉCANISME	MAINC	SSPT	TOTAL
Entretiens officieux, tête-à-tête	50,0	62,5	57,1
Réunions officielles	83,0	50,0	64,3
Comités mixtes de sélection	33,0	12,5	21,4
Téléphone	50,0	62,5	57,1
Correspondance	66,7	50,0	57,1
Pas de participation	-	12,5	7,1

**SOURCE:** Sondage auprès des employés du MAINC et des SSPT, SCHL, Division de l'évaluation de programme, 1993.

Étant donné l'importance de l'approbation du financement des frais de fonctionnement dans la sélection des projets d'Opération refuge, on a demandé aux organismes de financement quels étaient les facteurs qui influençaient leur décision d'approuver ou de refuser le financement des frais de fonctionnement aux demandeurs dans le cadre d'Opération refuge. Les deux tiers des répondants ont déclaré que le facteur clé qui influençait leur décision à cet égard était le besoin urgent ou manifeste du refuge. En plus du besoin, les répondants du MAINC ont mentionné la disponibilité d'un emplacement sur le territoire de la bande pour les refuges autochtones et d'autres répondants ont mentionné la disponibilité de fonds budgétaires et l'appui de la collectivité. Une personne interrogée a fait remarquer que l'approbation par

la SCHL constituait un facteur dans sa décision d'approuver des fonds de fonctionnement. Les facteurs qui menaient le plus souvent à la décision de ne pas fournir de fonds de fonctionnement étaient le manque de fonds budgétaires, le double emploi possible avec les refuges existants et l'emplacement proposé (par exemple, ailleurs que sur le territoire de la bande, ce qui aurait augmenté le coût des installations, ou dans une collectivité considérée comme étant trop petite).

On a également demandé à ces répondants si les processus de sélection étaient efficaces pour sélectionner les meilleurs refuges proposés. Cinquante pour cent des répondants estimaient que les processus étaient efficaces pour choisir les meilleurs projets, environ 20 % pensaient qu'ils ne l'étaient pas et près du tiers des répondants n'en savaient rien. Les répondants qui ont répondu par l'affirmative ont mentionné que la démarche avait été très efficace pour certains organismes autochtones ainsi que dans les cas où la SCHL et les partenaires de financement avaient effectué la sélection conjointement. Dans les autres cas, ils ont mentionné que la sélection avait été influencée par des aspects politiques, que les communications n'étaient pas claires et que les « formalités » avaient tendance à entraver la sélection.

### 3. Conclusions

Globalement, les cotes d'efficacité des méthodes de sélection pour le financement des « meilleures » propositions attribuées par les partenaires de financement et le personnel des bureaux extérieurs de la SCHL se ressemblent beaucoup (Tableau 7.18). Ces résultats donnent à entendre que, de l'avis de l'ensemble des organismes de financement qui ont participé à Opération refuge, les méthodes de sélection n'ont que partiellement réussi à assurer le financement des « meilleures » propositions. Seulement 55 % du personnel des bureaux extérieurs de la SCHL estimaient que les processus de sélection étaient eux-mêmes efficaces par rapport au coût et seulement 40 % estimaient que les processus étaient efficaces pour attirer des propositions de grande qualité.

**TABLEAU 7.18**  
**COTES D'EFFICACITÉ DES CRITÈRES DE SÉLECTION**  
**DANS LE CHOIX DES « MEILLEURES » PROPOSITIONS**  
**(POURCENTAGES)**

	PERS. DES BUREAUX EXTÉRIEURS DE LA SCHL	PARTENAIRES DE FINANCEMENT		
		MAINC	SSPT	TOTAL
Efficaces	41	50	50	50
Pas efficaces	12	17	25	21
Ne sait pas	47	33	25	29

**SOURCE:** Sondage auprès des bureaux régionaux et des succursales de la SCHL et des SSPT et du MAINC, SCHL, Division de l'évaluation de programme, 1993.

Les cotes des critères de sélection semblent indiquer que la considération qui a le plus influencé la sélection des projets financés dans le cadre d'Opération refuge était le besoin et la demande de tels refuges. Le personnel de la SCHL a indiqué que la disponibilité de fonds de fonctionnement était le critère le plus important qui touchait la sélection des propositions, suivi du besoin manifeste d'un refuge. Les organismes de financement des SSPT et du MAINC estimaient que le facteur qui contribuait le plus souvent à la décision de fournir des fonds de fonctionnement était le besoin d'un refuge. Dans ces

conditions, on ne choisissait pas forcément de financer les propositions les plus efficaces par rapport au coût ou celles qui étaient de la plus grande qualité.

**I. La coordination de l'application du programme**

Opération refuge a été appliquée par la SCHL en collaboration avec les ministères des services sociaux des provinces et des territoires, les bureaux régionaux du MAINC et les organismes de parrainage. La structure même du financement du programme nécessitait une coordination soutenue des activités parmi les partenaires de financement et de fonctionnement. Dans le Rapport provisoire d'Opération refuge, on avait examiné cette coordination de façon générale du point de vue du personnel de la SCHL chargé de l'application du programme. La plupart du personnel de la SCHL a déclaré que des efforts considérables avaient été déployés pour assurer une coordination efficace avec d'autres organismes dans l'application du programme. Dans le cadre de cette évaluation définitive, nous avons étudié cette question plus en détail, notamment du point de vue des autres organismes de financement. Dans la présente section, nous traiterons de la consultation et de la coordination entre la SCHL, les gouvernements provinciaux et territoriaux, les bureaux régionaux du MAINC et d'autres organismes pertinents, à l'égard des questions générales relatives à la conception et à l'application du programme.

Le sondage auprès des SSPT et du MAINC a permis d'examiner la mesure dans laquelle ces organismes étaient satisfaits de l'ampleur des consultations à deux étapes de l'Opération refuge : premièrement, avant le lancement du programme, à l'étape de la conception; et, deuxièmement, après le lancement du programme. La plupart des répondants étaient satisfaits des consultations à la deuxième étape de l'application même du programme, mais une bonne partie d'entre eux ne l'étaient pas à l'égard des consultations qui ont eu lieu au cours de la première étape, c'est-à-dire avant le lancement du programme (Tableau 7.19).

**TABLEAU 7.19**  
**SATISFACTION DES PARTENAIRES DE FINANCEMENT**  
**À L'ÉGARD DES CONSULTATIONS**  
**(POURCENTAGES)**

	MAINC		SSPT	
	ÉTAPE 1	ÉTAPE 2	ÉTAPE 1	ÉTAPE 2
Très satisfait	16,7	16,7	-	-
Satisfait	-	50,0	25,0	62,5
Ni satisfait ni insatisfait	33,3	-	25,0	12,5
Insatisfait	33,3	16,7	12,5	25,0
Très insatisfait	-	-	37,5	-
Ne sais pas	16,7	16,7	-	-

**SOURCE:** Sondage auprès des SSPT et des bureaux régionaux du MAINC, SCHL, Division de l'évaluation de programme, 1993.

Ces résultats semblent indiquer que les bureaux des SSPT et du MAINC considéraient que les consultations qui avaient précédé Opération refuge étaient insuffisantes et, en outre, qu'ils auraient préféré être davantage consultés avant le lancement du programme. Dans leurs commentaires, certains répondants ont suggéré que, même si la collaboration s'est améliorée une fois que le programme a démarré, il était souvent trop tard pour que l'on puisse donner suite aux suggestions qu'ils faisaient pour améliorer le programme.

La plupart des personnes interrogées ont proposé des moyens d'améliorer la consultation et la coordination entre la SCHL et les autres partenaires de financement pour les programmes futurs axés sur la lutte contre la violence familiale. Parmi ces suggestions, citons la nécessité d'établir des partenariats fonctionnels, de créer des comités directeurs comprenant des représentants de toutes les parties intéressées, d'améliorer la collaboration entre les ministères fédéraux et leurs homologues provinciaux et territoriaux et de tenir compte des différences provinciales et territoriales dans l'élaboration du programme. Ces résultats indiquent très clairement que les partenaires de financement souhaitent ardemment que les partenaires de financement potentiels de toute initiative fédérale à venir dans le domaine de la lutte contre la violence familiale soient consultés plus tôt au cours de l'élaboration du programme.

Le sondage auprès des bureaux régionaux et des succursales de la SCHL a permis de solliciter l'opinion du personnel de la SCHL chargé de l'application du programme, concernant la mesure dans laquelle il avait collaboré avec d'autres organismes de financement à l'application du programme. Le sondage a révélé que presque tous les bureaux de la SCHL avaient sollicité les idées des ministères des services sociaux provinciaux/territoriaux (88 %) et que 60 % avaient demandé un apport des bureaux locaux du MAINC. Il convient de faire remarquer que les bureaux en question de la SCHL ne s'occupaient pas nécessairement de l'application du programme pour les collectivités dans les réserves et hors réserves, et qu'il ne faudrait donc pas s'attendre à ce que tous les bureaux coordonnent leurs efforts à la fois avec le MAINC et les organismes de SSPT. Environ le tiers des répondants avaient demandé l'apport des organismes de logement provinciaux/territoriaux et des associations de maisons d'hébergement et le cinquième avaient fait la même chose auprès des paliers municipaux ou régionaux.

L'apport demandé à ces organismes variait quelque peu selon le type d'organisme. Dans la plupart des cas, la SCHL demandait l'avis des bureaux des SSPT et du MAINC sur les fonds de fonctionnement, la sélection des propositions présentées par les organismes de parrainage, et les questions relatives au besoin et à la demande. Les organismes d'habitation provinciaux/territoriaux ont également été consultés sur les questions du besoin et de la demande, mais aussi à l'égard des chevauchements possibles avec les refuges établis dans le cadre du programme de logement spécial sans but lucratif de l'article 95. La SCHL a consulté les associations de maisons d'hébergement afin de recueillir leur avis sur les organismes de parrainage, le besoin et la demande et les processus d'appel de propositions. Quelques bureaux de la SCHL ont déclaré qu'ils avaient demandé un apport des administrations locales sur les questions de zonage, de permis et de faisabilité des projets.

On a demandé au personnel des bureaux extérieurs de la SCHL de coter l'efficacité de la coordination et de la collaboration entre les agences et les organismes intervenant dans l'application du programme. Le tableau 7.20 résume les réponses dans trois catégories de coordination, à savoir : entre la SCHL et d'autres organismes de financement, entre le bureau local de la SCHL et d'autres organismes, et à l'interne (entre les divers bureaux de la SCHL).

**TABLEAU 7.20**  
**COTES D'EFFICACITÉ DE LA COORDINATION ATTRIBUÉES**  
**PAR LES BUREAUX EXTÉRIEURS DE LA SCHL**  
**(POURCENTAGES)**

	Très efficace	Efficace	Inefficace	Très inefficace	Ne sais pas
<b>A. SCHL et partenaires de financement</b>					
Gouvernement P/T	23	46	6	6	19
MAINC	6	31	6	6	50
<b>B. Bureau local de la SCHL et :</b>					
SSPT	50	45	5	-	-
SST	33	11	22	-	34
Bureau local du MAINC	18	47	6	11	18
Organismes de parrainage	42	47	6	-	6
Municipalité	-	46	8	15	31
Association de maisons d'hébergement	8	33	17	17	42
<b>C. Au sein de la SCHL :</b>					
Bureaux national et extérieurs	21	58	10	10	11
Bureaux régionaux et succursales	33	52	5	5	10
Bureaux provinciaux et succursales	11	44	-	-	44
<b>SOURCE:</b> Sondage auprès des bureaux régionaux et des succursales de la SCHL, Division de l'évaluation de programme de la SCHL, 1993.					
<b>NOTE:</b> Les pourcentages excluent les réponses « sans objet » et les cas où les répondants n'ont donné aucune réponse					

Ces données montrent les cotes élevées d'efficacité attribuées à la coordination entre les bureaux locaux de la SCHL et les services sociaux provinciaux/territoriaux (95 % de réponses « efficaces » ou « très efficaces ») et avec des organismes de parrainage (89 % de réponses « efficace » ou « très efficace »). C'est au niveau de la coordination entre les bureaux locaux de la SCHL et les bureaux locaux du MAINC et les services sociaux territoriaux que les cotes d'efficacité sont les plus basses (65 % et 44 %, respectivement, de réponses « efficace » ou « très efficace »). La coordination entre les bureaux locaux de la SCHL et le palier municipal a été cotée comme étant inefficace ou très inefficace par 23 % des répondants. En outre, 41 % des personnes interrogées ont indiqué que la coordination avec les associations de maisons d'hébergement avait été efficace.

Les données donnent à entendre que la coordination entre les bureaux locaux de la SCHL et d'autres organismes avait tendance à être plus efficace que celle entre la SCHL, au plan national, et les partenaires de financement. Soixante-neuf pour cent des répondants ont coté la coordination de la SCHL avec les gouvernements provinciaux et territoriaux comme étant efficace ou très efficace, comparativement à seulement 37 % des répondants en ce qui concerne la coordination avec le MAINC. Environ les quatre cinquièmes des répondants ont, de façon générale, coté la coordination au sein de la SCHL (entre le Bureau national et les bureaux locaux) comme étant efficace.

On a demandé aux bureaux extérieurs de la SCHL d'indiquer les types de mécanismes officiels et officieux utilisés pour promouvoir la collaboration et la coordination parmi les organismes qui s'occupaient de l'application du programme. La plupart des répondants ont dit que le principal mécanisme de coordination utilisé était les réunions officielles avec divers organismes et groupes. Par ailleurs, certains ont indiqué les réunions en tête-à-tête et les conférences téléphoniques et environ le cinquième ont mentionné les comités officiels de sélection. Les mécanismes officieux les plus fréquemment utilisés étaient les réunions avec les groupes et des experts techniques, ainsi que les



communications téléphoniques. Quelques répondants ont signalé les comités de liaison officiels, les efforts déployés pour promouvoir la coordination avec les groupes communautaires et les municipalités, et ainsi de suite.

On a demandé aux répondants comment on pourrait améliorer la coordination des projets futurs de lutte contre la violence familiale. Environ le tiers des répondants estimaient que les mécanismes utilisés étaient très efficaces, certains disant même qu'ils étaient exceptionnels. Parmi les domaines qui pourraient être améliorés, les répondants ont mentionné la nécessité d'accroître les efforts officiels pour inclure les associations de maisons d'hébergement, et environ le tiers ont signalé la nécessité de consulter les partenaires de financement avant le lancement du programme. Plusieurs ont signalé la nécessité d'améliorer la coordination avec le MAINC, tant au plan national que local. Certains répondants estimaient qu'il faudrait établir des comités officiels d'organismes de financement et des principaux intervenants avant de lancer un appel de propositions. Un répondant a indiqué la nécessité d'un bulletin périodique destiné aux intervenants régionaux, afin de garder tout le monde au courant, et un autre estimait qu'il serait bon que les communications entre les partenaires de financement soient plus rapides.

Ces résultats reflètent les efforts très considérables qui ont été déployés pour promouvoir la coordination et la collaboration entre les partenaires de financement et d'autres organismes durant l'application du programme et ils semblent indiquer que les mesures utilisées étaient, dans la plupart des cas, considérées comme efficaces à la fois par le personnel de la SCHL et celui d'autres organismes. Non seulement la SCHL, mais aussi les partenaires de financement ont signalé leurs préoccupations au sujet du manque de consultation avec les gouvernements provinciaux et territoriaux avant le lancement du programme. Le message est clair : il faudra combler cette lacune dans toute initiative future ayant trait à la violence familiale.

## VIII LE PROGRAMME L'ÉTAPE SUIVANTE

Le programme L'étape suivante (1991-1995) vise à assurer, pendant une période provisoire d'adaptation, un logement sécuritaire et autonome (sous forme de chambre d'urgence et d'hébergement transitoire) aux femmes qui quittent des refuges d'urgence. On prévoit aménager au moins 250 logements à l'échelle du pays, dont cent pour l'hébergement d'urgence et 150 pour l'hébergement transitoire. Généralement, les emplacements visés des centres d'hébergement transitoire sont les agglomérations urbaines où les résidentes peuvent accéder à des services existants destinés aux victimes de violence familiale. Bien que le programme ne se soit pas adressé expressément aux groupes qui présentent des besoins spéciaux, on encourageait les projets de centres d'hébergement qui pourraient recevoir les personnes ayant des handicaps physiques et répondre aux besoins de la population autochtone du Canada. Le programme est expressément axé sur les femmes et les enfants qui sont victimes de mauvais traitements dans leur foyer, qui courent toujours un risque et qui sont aiguillés par des refuges d'urgence.

La SCHL fournit des prêts hypothécaires qui sont susceptibles d'une remise complète à raison de un quinzième du montant du prêt par an au cours de la période de 15 ans, à condition que les organismes de parrainage continuent d'exploiter les installations en tant que centre d'hébergement aux termes de la convention hypothécaire. La SCHL finance les immobilisations du logement par l'entremise de prêts-subventions, mais les frais de fonctionnement sont payés, dans le cas de l'hébergement transitoire, par l'entremise de loyers modiques versés par les occupants. Les refuges d'urgence créés en vertu du programme L'étape suivante doivent avoir obtenu l'approbation du financement de leur fonctionnement par les gouvernements provinciaux ou territoriaux ou le MAINC.

On trouvera ci-après un résumé de l'élaboration et des activités du programme ainsi que du mécanisme financier utilisé pour le programme L'étape suivante. Les informations ont été recueillies auprès des succursales de la SCHL et au cours de discussions avec le personnel du Secteur des programmes de la SCHL.

### A. L'élaboration et l'application du programme

Le programme L'étape suivante de la SCHL a été instauré pour offrir des chambres d'urgence et un hébergement transitoire aux femmes victimes de violence familiale et à leurs enfants. La SCHL a pour rôle de fournir à des organismes de parrainage sans but lucratif des prêts-subventions pour payer les frais d'immobilisation occasionnés par l'achat, la construction ou la rénovation d'installations. Afin de susciter des idées novatrices et d'accorder une plus grande marge de manoeuvre, les documents utilisés pour l'appel de propositions et les directives données aux demandeurs dans le cadre de L'étape suivante étaient moins contraignants que dans le cas d'Opération refuge. En effet, on avait observé que la conception des refuges proposés dans le cadre d'Opération refuge n'offrait guère de variété, car de nombreux organismes de parrainage avaient pris pour acquis que les logements donnés en exemple dans les directives étaient les seuls que la SCHL approuverait.

Afin de faciliter l'élaboration des directives pour L'étape suivante, on a recueilli des idées au cours de séminaires organisés pour le personnel des bureaux locaux de la SCHL. On a tenu compte de l'expérience acquise par la SCHL dans l'application d'Opération refuge en mettant les directives et les mécanismes du programme L'étape suivante en place avant l'appel de propositions.

On a utilisé l'appel de propositions à une seule étape afin d'améliorer le délai d'application du programme L'étape suivante par rapport à celui d'Opération refuge. Les bureaux extérieurs ont été chargés de déterminer quels seraient les organismes de parrainage que l'on inviterait à soumettre des propositions et de fixer la durée de l'appel de propositions. On a insisté sur des organismes et des groupes établis qui oeuvraient déjà dans le domaine de la violence familiale. On a encouragé les groupes à organiser des campagnes de financement pour aider la SCHL à fournir davantage de chambres avec le budget attribué au programme.

On croyait que les similarités dans la conception et l'application d'Opération refuge et de L'étape suivante permettrait au personnel de la SCHL de s'adapter facilement à la mise en oeuvre de L'étape suivante avec un minimum de formation. On estimait également que les délais seraient écourtés et que les frais d'application seraient moins élevés parce que les organismes de parrainage participant à L'étape suivante seraient moins nombreux et auraient plus d'expérience.

La simplification du processus d'appel de propositions (une étape plutôt que deux), la consultation préalable des provinces et territoires et du MAINC et le fait que les directives et les règles aient été fournies avant l'application du programme devraient avoir amélioré l'efficacité de l'application.

Pour le programme L'étape suivante, les provinces et territoires et le MAINC ont été consultés dès le début. Des discussions ont été organisées au niveau régional et provincial avec les homologues provinciaux afin de les informer de la mise en oeuvre proposée du programme L'étape suivante et d'apprécier la mesure dans laquelle ils seraient disposés à fournir des fonds de fonctionnement pour d'autres chambres en refuges d'urgence. À l'échelle nationale, on a consulté le MAINC afin d'avoir une idée du nombre et du genre d'installations (chambres d'urgence ou hébergement transitoire) que ce ministère pourrait aider à financer.

#### **B. L'affectation des fonds du programme L'étape suivante**

Le programme L'étape suivante a pour but d'appuyer l'aménagement de 250 places, dont 80 chambres en centre d'hébergement d'urgence et 170 en centre d'hébergement transitoire. Ces places seront fournies par l'entremise de nouvelles constructions ou d'acquisitions ainsi que par des transformations apportées à des logements existants, dans le cadre de nouveaux projets ou de l'agrandissement de refuges existants.

On entend par hébergement transitoire un logement sûr offrant des services d'appui (y compris l'appui provenant des autres résidentes) et d'aiguillage aux femmes qui ont besoin d'un séjour plus long que ce que peuvent offrir les centres d'hébergement d'urgence. Le séjour est habituellement assujéti à un maximum qui peut atteindre un an ou davantage, mais ces centres n'offrent pas un logement permanent à leur clientèle. L'hébergement transitoire prend généralement la forme de logements autonomes offrant aux résidentes des aires plus autonomes pour le séjour et les repas.

Le tableau 8.1 montre la mesure dans laquelle les fonds de l'Étape suivante ont été utilisés pour créer des places d'hébergement d'urgence et transitoire supplémentaires dans tout le Canada, par province et territoire, au 31 décembre 1993. Dans l'ensemble, 53 chambres et 36 logements en centre d'hébergement transitoire ont été achevés jusqu'à présent; seize autres chambres et 73 autres logements en centre d'hébergement transitoire ont fait l'objet d'un engagement mais ne sont pas encore terminés. Plus de 70 % des chambres et des logements prévus sont achevés ou en cours de construction et la SCHL a engagé 10,2 millions de dollars (55 %) du budget des immobilisations dans ces projets. Selon la disponibilité de fonds d'immobilisation du budget, on envisage le financement futur de 36 chambres de plus en refuge d'urgence et de 54 autres logements en centre d'hébergement transitoire.

**TABLEAU 8.1**  
**ACTIVITÉ DANS LE CADRE DE L'ÉTAPE SUIVANTE, PAR PROVINCE/TERRITOIRE,**  
**AU 31 DÉCEMBRE 1993**

PROV./ TERR.	ACHEVÉS		AYANT FAIT L'OBJET D'UN ENGAGEMENT ET EN COURS DE RÉALISATION		PROPOSITIONS ENVISAGÉES		TOTAL À CE JOUR		FONDS D'IMMOB. DE LA SCHL À CE JOUR
	Projets	Chamb./ logem.	Projets	Chamb./ logem.	Projets	Chamb./ logem.	Projets	Chamb./ logem.	
T.-N.	-	-	1	5/-	-	-/2	1	5/-	120 000
Î.P.-É.	-	-	1	-/2	1	-/5	2	-/4	160 000
N.-É.	-	-	2	4/2	2	-/6	4	4/7	338 000
N.-B.	2	6/6	-	-	1	6/6	3	6/12	577 000
QC	3	25/-	2	5/6	3	17/5	8	47/12	1 810 589
ONT.	2	-/15	4	-/32	2	4/5	8	4/52	4 024 800
MAN.	1	-/6	2	-/10	-	-	3	-/16	666 500
SASK.	1	-/4	-	-	3	-/7	4	-/11	115 000
ALB.	1	-/4	1	-/4	2	-/10	4	-/18	462 589
T.N.-O.	2	11/-	-	-	-	-	2	11/-	427 000
C.-B.	3	11/1	3	-/17	4	15/13	10	26/31	1 453 450
YUKON	-	-	1	2/-	-	-	1	2/-	90 000
TOTAL	15	53/36 -	17	16/73	19	36/54	51	105/163	10 247 928

**SOURCE :** Données administratives du programme, SCHL, 1994.

**NOTE :** Pour faciliter la présentation des données, les chambres en centre d'hébergement provisoire ou d'urgence et les logements en centre d'hébergement transitoire ont été placés dans la même colonne et séparés par une barre oblique (/)

Le tableau 8.2 indique le nombre de chambres et de logements achevés ou en cours de construction dans le cadre de l'étape suivante au 31 décembre 1993, par province et par genre de construction. Dans l'ensemble, 25 % des projets ayant fait l'objet d'un engagement (ce qui comprend les chambres de refuge et les logements en centre d'hébergement transitoire) ont été réalisés au moyen de la construction de nouveaux immeubles et 75 %, par la transformation ou la rénovation de bâtiments existants.

**TABLEAU 8.2**  
**CHAMBRES ET LOGEMENTS ACHÉVÉS**  
**OU EN COURS D'AMÉNAGEMENT DANS LE CADRE DE L'ÉTAPE SUIVANTE,**  
**PAR PROVINCE ET TERRITOIRE ET PAR GENRE DE BÂTIMENT,**  
**AU 31 DÉCEMBRE 1993**

PROV./ TERR.	NOMBRE DE NOUVELLES CONSTRUCTIONS	NOMBRE DE RÉNOVATIONS DE BÂTIMENTS EXISTANTS
Î.-P.-É.	-	5
T.-N.	2	-
N.-B.	-	6
N.-É.	-	12
QC	-	36
Ont.	28	19
Man.	-	16
Sask.	-	4
Alb.	4	4
T.N.-O.	5	6
C.-B.	4	25
Yukon	2	-
Total	45	133

**SOURCE :** Données administratives du programme, SCHL, 1993.  
**NOTE :** Les chiffres comprennent les logements en centre d'hébergement transitoire et les chambres de refuges d'urgence.

**C. Le mécanisme de financement**

Dans le cadre de l'initiative fédérale de 136 millions de dollars pour 1991-1995, la SCHL a reçu des crédits de 20,6 millions de dollars pour un nouveau programme appelé « L'étape suivante ». Ce programme a surtout pour but d'assurer l'hébergement transitoire des victimes de la violence familiale. Sur les 20,6 millions de dollars destinés au programme L'étape suivante, environ 4 millions serviront à aménager des chambres en centre d'hébergement d'urgence pour les victimes de la violence familiale.

Le gouvernement fédéral finance le programme L'étape suivante en versements échelonnés au cours des quatre années de la durée du programme. L'allocation annuelle accordée par le gouvernement fédéral déterminera le nombre et le genre de projets réalisés chaque année. À l'échelle du pays, on estime que chaque logement de la composante d'hébergement transitoire du programme L'étape suivante revient à environ 85 000 \$.

Le gouvernement fédéral a avancé 300 000 \$ à la SCHL pour le programme L'étape suivante pendant l'exercice 1991-1992. Cette somme couvrait les coûts liés au démarrage du programme, au temps que le personnel a passé à appliquer le programme et à un projet de centre d'hébergement d'urgence de quatre chambres. Si l'on considère ensemble les budgets de 1991-1992 et de 1992-1993, on arrive à un total de 5 millions de dollars, qui ont permis de fournir 95 chambres d'urgence et logements en centre d'hébergement transitoire.

Le budget de 1993-1994 est de 9,9 millions de dollars, dont 4,29 millions ont déjà été avancés pour des projets (3 791 000 \$ en financement des immobilisations et 507 000 \$ en frais d'administration), ajoutant 83 chambres et logements en centre d'hébergement transitoire.

Les frais d'immobilisations du programme L'étape suivante s'élèvent en tout à 18 319 000 \$ et les frais d'administration, à 2 281 000 \$. Au 31 décembre 1993, 55 % du budget avait été engagé pour 178 chambres d'urgence et logements en centre d'hébergement transitoire depuis le début du programme.

En ce qui a trait à l'administration par la SCHL de ces fonds versés aux organismes de parrainage dans le cadre du programme L'étape suivante, l'admissibilité des coûts des projets est déterminée au niveau local en fonction du coût unitaire. On s'attendait à ce que le coût par place à l'échelle du pays soit plus élevé en moyenne que celui d'Opération refuge en raison des différences dans les exigences relatives au type et à l'étendue des installations. Les coûts d'immobilisation maximaux admissibles sont déterminés au niveau local selon le coût par chambre. Une directive a établi à 85 000 \$ le maximum des frais d'immobilisation par logement en centre d'hébergement transitoire et à 45 000 \$, celui des chambres en centre d'hébergement provisoire ou d'urgence. Jusqu'à présent, on estime que la contribution au financement des immobilisations a atteint en moyenne 33 383 \$ par chambre en refuge d'urgence et 69 082 \$ par logement en centre d'hébergement transitoire, ces chiffres étant inférieurs aux coûts d'immobilisation maximaux admissibles (Tableau 8.3).

**TABLEAU 8.3**  
**FRAIS D'IMMOBILISATION PAR CHAMBRE DE REFUGE D'URGENCE**  
**ET LOGEMENT EN CENTRE D'HÉBERGEMENT TRANSITOIRE AU 31 DÉCEMBRE 1993**

	FRAIS D'IMM. (EN MILLIERS DE \$)	ENGAGEMENTS (NOMBRE)	FRAIS D'IMM. ENGAGÉS JUSQU'À CE JOUR (en \$)
Chambres de refuge d'urgence	2 717	69	33 383
Logements en centre d'hébergement transitoire	7 530	109	69 082
Total	10 247	178	-

**SOURCE :** Données administratives du programme, SCHL, 1994.  
**NOTE :** Les engagements peuvent viser des chambres de refuge d'urgence ou des logements au centre d'hébergement transitoire.

## **IX LES LEÇONS TIRÉES D'OPÉRATION REFUGE - SUCCÈS ET LACUNES**

Les auteurs du *Rapport provisoire : Opération refuge/L'étape suivante* (mars 1992) ont mentionné des leçons particulières que l'on pouvait tirer de la mise en oeuvre d'Opération refuge et, en se fondant sur l'expérience acquise dans le cadre d'Opération refuge, on a apporté des modifications à la conception et à l'application de L'étape suivante. Entre autres, on a ramené le processus d'appel de propositions à une seule étape et invité des organismes de parrainage plus expérimentés à soumettre des propositions. Ces changements ont eu pour effet de rationaliser le processus d'application, de raccourcir le délai d'application du programme et d'améliorer l'efficacité de l'application du programme par la SCHL. Par ailleurs, on a cherché à assouplir les délais de la phase d'appel de propositions et à donner une plus grande marge de manoeuvre dans la conception des logements de façon à accroître les occasions d'intégrer des aspects novateurs dans les propositions et de réduire les pressions exercées sur les organismes de parrainage et sur le personnel de la SCHL chargé de l'application du programme.

Lorsque le programme sera arrivé à terme, il faudra évaluer la totalité des effets que les modifications de ce genre apportées à la conception et à l'application du programme auront eu sur L'étape suivante. Cependant, tout indique jusqu'à présent que dans l'ensemble, elles ont simplifié les processus et amélioré l'efficacité de l'application du programme par la SCHL.

Les preuves recueillies pendant l'évaluation définitive d'Opération refuge nous permettent aussi de cerner certains des succès clés de l'initiative et de préconiser l'examen plus approfondi des questions touchant les lacunes dans les services et les besoins insatisfaits.

L'évaluation définitive d'Opération refuge a englobé un éventail d'activités de rassemblement d'information par la SCHL qui n'auraient pas été possibles sans la collaboration et la participation hors pair des organismes de parrainage et du personnel des centres d'hébergement financés dans le cadre d'Opération refuge. En effet, les employés de tous les centres d'hébergement d'Opération refuge ont recueilli quotidiennement des données sur leur clientèle pendant une période de douze mois, et de plus, près de la moitié des centres d'hébergement ont participé à d'autres activités (comme les études de cas et des besoins spéciaux, les inspections de leurs locaux par la SCHL et l'organisation de groupes de discussion avec d'anciennes résidentes des refuges). Le personnel chargé de la recherche ou des inspecteurs ont dû se rendre dans les refuges pour mener à bien ces autres activités, ce à quoi les refuges ont extrêmement bien réagi. En plus des centres d'hébergement d'Opération refuge, vingt centres financés antérieurement dans le cadre du programme de logement spécial sans but lucratif ont accepté de prêter leur concours dans l'évaluation en recueillant des données sur leur clientèle pendant une période de douze mois et en servant ainsi de groupe témoin.

On peut attribuer dans une grande mesure le succès de ces activités de cueillette d'informations sur les centres d'hébergement au fait que le secteur des centres d'hébergement s'intéresse lui-même à mieux faire connaître les besoins des femmes victimes de la violence familiale. Par conséquent, une grande responsabilité incombe aux organismes gouvernementaux pour qu'ils étudient attentivement les leçons tirées du programme et qu'ils en tiennent compte au moment de l'élaboration de toute initiative future visant à satisfaire ces besoins.

### **A. Le succès du programme au niveau de son effet sur les questions de violence familiale**

Dans son évaluation d'Opération refuge, la SCHL a pu constater que le programme avait très bien réussi à fournir des services d'hébergement dans des collectivités qui n'en avaient pas et à répondre aux besoins des femmes violentées.

Les résultats de l'évaluation semblent indiquer que la réussite de l'application d'Opération refuge est principalement due à trois facteurs : premièrement, la réaction des collectivités et des organismes à l'égard des préoccupations en matière de violence familiale dans leurs secteurs; deuxièmement, l'étroite collaboration établie par la SCHL avec les partenaires de financement des gouvernements provinciaux

et territoriaux et avec les bureaux du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien; et, troisièmement, le soutien professionnel et technique intensif fourni par le personnel des bureaux extérieurs de la SCHL aux organismes de parrainage au niveau communautaire pour l'aménagement des centres d'hébergement. L'expérience que la SCHL avait acquise au préalable dans l'application de programmes intéressants d'autres organismes gouvernementaux et groupements sans but lucratif (dont certains offraient notamment des refuges pour les femmes maltraitées) a permis de jeter les bases de mécanismes d'application coopératifs appropriés dans les différentes régions du pays.

Le personnel de la SCHL chargé de l'application du programme a travaillé parallèlement en collaboration étroite avec l'organisme fédéral qui assumait le rôle prépondérant, c'est-à-dire Santé et Bien-être social Canada, et plus particulièrement, la Division de la prévention de la violence familiale, afin de s'assurer qu'Opération refuge se déroule de façon efficace dans le cadre de l'ensemble de l'Initiative de lutte contre la violence familiale. En particulier, la consultation des organismes de services sociaux provinciaux et territoriaux et des associations provinciales de maisons d'hébergement a nécessité une liaison étroite. Le personnel de la SCHL chargé de l'évaluation du programme a également coordonné les activités de consultation sur l'évaluation avec Santé et Bien-être social Canada afin d'éviter toute répétition des efforts. De même, la collaboration de la SCHL et de Santé et Bien-être social Canada dans la cueillette d'informations sur la clientèle a permis de créer la première base de données nationale sur la clientèle des centres d'hébergement au Canada. Tous ces efforts de collaboration déployés dans l'application et l'évaluation du programme ont nécessité la contribution de ressources en personnel supérieure à celle que l'on associe normalement à un programme de la SCHL. Même si la collaboration a procuré des avantages considérables, il faudra prévoir et cerner les besoins de ressources avec plus de précision, tant au Bureau national que dans les bureaux extérieurs de la SCHL, dans toute initiative future de cette nature.

En ce qui concerne les refuges financés et les services fournis aux femmes violentées, l'évaluation a clairement démontré la précieuse contribution de ces installations et des services qu'ils fournissent aux clientes. Le programme a considérablement augmenté la capacité des centres d'hébergement du Canada de satisfaire les besoins des femmes victimes de violence. Les refuges ont eu un effet direct sur les femmes qui s'en servent (non seulement celles qui y séjournent mais aussi les nombreuses autres qui viennent y chercher conseils et appui sans toutefois y vivre). Les refuges offrent aux femmes maltraitées la possibilité de se soustraire aux mauvais traitements qu'elles subissent et aident beaucoup d'entre elles à trouver des solutions de rechange durables. Par ailleurs, il faut reconnaître qu'il est difficile de mettre fin à une relation avec un conjoint violent et que cela demande parfois beaucoup de temps, particulièrement pour les femmes qui ne sont pas financièrement autonomes et qui vivent dans des localités où les choix de logements de rechange sont limités. Les refuges construits dans le cadre d'Opération refuge offrent les appuis dont les femmes ont besoin pour les aider à régler leurs propres problèmes.

L'évaluation montre également que les centres d'hébergement d'Opération refuge ont des répercussions importantes sur la sensibilisation de la collectivité aux questions de violence familiale et qu'ils aident à changer les attitudes de la collectivité à cet égard. Les répercussions à long terme de ces changements sur la réduction de la violence familiale au Canada ne se feront peut-être pas sentir avant longtemps. Cependant, la plupart des centres d'hébergement jouent un rôle important dans l'éducation du public et se livrent à de nombreuses activités destinées à mieux sensibiliser leurs collectivités à ce problème.

Le programme a particulièrement bien réussi à cibler des collectivités qui avaient été mal desservies par des centres d'hébergement dans le passé, notamment les petites communautés rurales et autochtones. Une bonne partie des refuges financés par Opération refuge répondent aux besoins des femmes autochtones. La création de refuges dans ces collectivités a nécessité des efforts considérables de la part des collectivités proprement dites, étant donné qu'il fallait constituer de nouveaux organismes de parrainage et que, dans certains cas, ces organismes ont dû vaincre la résistance de certains secteurs des collectivités. L'application du programme exige également davantage de temps et de ressources lorsque les organismes de parrainage n'ont pas d'expérience. Il n'en reste pas moins que la majorité des



fonds investis dans le programme ont été utilisés pour créer de nouveaux services plutôt que d'agrandir des refuges existants dans les grandes collectivités urbaines.

Le programme a également connu du succès pour ce qui est de permettre un éventail considérable de façons d'aborder la prestation des services de refuges. Comme les études de cas l'ont montré, les modèles et les modes de service varient d'une collectivité à l'autre en fonction de facteurs comme les principes qui sous-tendent les services, les degrés d'appui de la collectivité à l'égard des refuges et la mesure dans laquelle d'autres services communautaires viennent compléter ceux qu'assurent les refuges. Certains centres d'hébergement ont adopté des démarches graduelles pour changer les attitudes dans leurs collectivités, tandis que d'autres recherchent de façon plus dynamique à solliciter des changements sociaux. Certains refuges ont établi de nombreux rapports avec d'autres organismes dans les collectivités afin de coordonner leurs services, tandis que d'autres n'ont guère l'occasion de constituer des réseaux de service lorsque les autres organismes sont rares. Les centres d'hébergement diffèrent également au point de vue des services aux conjoints violents. Certains refuges ont élaboré des programmes de traitement pour les hommes qui battent leur femme, tandis que d'autres axent leurs services sur les femmes, laissant à d'autres organismes le soin de fournir les services à l'intention des agresseurs. En fin de compte, les centres d'hébergement ont tous élaboré leurs propres modèles de service dans le contexte de leur collectivité locale, et la souplesse du programme leur a permis d'appliquer bon nombre d'entre eux.

## **B. Les lacunes dans les services et les besoins insatisfaits**

L'évaluation a fait ressortir un certain nombre de domaines qui nécessitent une étude plus approfondie avant l'élaboration de toute initiative future de lutte contre la violence familiale. Ces enjeux ont des conséquences possibles, pour la conception des politiques et des programmes, qui dépassent la portée des responsabilités de la SCHL et qui devraient être considérées par d'autres organismes fédéraux, particulièrement Santé et Bien-être social Canada à titre d'organisme qui assume le rôle prépondérant.

Un message bien clair s'est dégagé de l'évaluation effectuée par la SCHL : les organismes provinciaux et autres souhaitent être consultés plus à fond et plus tôt pendant l'élaboration de toute initiative future de lutte contre la violence familiale. Même s'il y a eu des efforts considérables de consultation dans le passé, cela semble indiquer qu'il faudrait revoir en profondeur les mécanismes utilisés ou l'ampleur des consultations.

Les organismes provinciaux et territoriaux considéraient que les projets financés dans le cadre d'Opération refuge étaient conformes à leurs priorités et visaient des collectivités qui avaient grand besoin des services. Toutefois, bien d'autres collectivités ont des besoins qu'il a été impossible de satisfaire à cause du budget restreint du programme. Il existe des besoins supplémentaires considérables en matière de services, et les organismes provinciaux se sont dit d'avis qu'il faudrait davantage de fonds d'immobilisation du gouvernement fédéral. Il est difficile de déterminer avec précision l'ampleur de la demande supplémentaire potentielle qui demeure insatisfaite. Cependant, selon une estimation conservatrice, il faudrait augmenter de 100 % la capacité totale des centres d'hébergement au Canada (ce qui comprend les refuges qui existaient déjà et ceux d'Opération refuge). L'importance des fonds d'immobilisation et de fonctionnement qui seraient nécessaires compte tenu de l'ampleur du problème semblent indiquer qu'il faudrait poursuivre l'examen de politiques et de programmes de rechange.

Pendant l'évaluation, on s'est également penché sur les besoins spéciaux de certains groupes de femmes auxquels les modèles actuels de services de refuge ne répondent pas convenablement. Une étude de cas portant sur les besoins spéciaux a donné à entendre qu'il est difficile de servir les femmes violentées qui ont d'autres problèmes liés à la santé mentale ou à l'abus d'intoxicants ou d'alcool et des problèmes de comportement, et que cela impose un fardeau considérable aux centres d'hébergement. Les troubles multiples de la personnalité sont un problème spécialisé que le personnel des centres d'hébergement ne peut pas régler facilement. On s'inquiétait du fait que les femmes aux prises avec ces

problèmes supplémentaires ont tendance à être envoyées d'un organisme à l'autre et que les centres d'hébergement ne disposent que des ressources nécessaires pour s'occuper des problèmes relatifs aux mauvais traitements. Il faudrait consulter d'autres organismes qui s'occupent des problèmes de ce genre afin de cerner des démarches susceptibles de répondre à ces besoins.

La question de la disponibilité d'un logement pour les femmes qui sortent des centres d'hébergement intéresse particulièrement la SCHL. La plupart des collectivités où étaient situés des centres d'hébergement d'Opération refuge n'avaient pas de centres d'hébergement transitoire, beaucoup d'entre elles n'avaient qu'un nombre limité de logements subventionnés à loyer proportionné au revenu du locataire, et certaines (particulièrement dans les réserves et les petites collectivités rurales) ont peu de logements abordables de quelque sorte que ce soit. Le manque de logements de rechange a des répercussions directes sur la clientèle et les centres d'hébergement : les séjours sont plus longs, ce qui réduit la capacité des refuges de servir d'autres clientes; les femmes qui sont retournées dans leur foyer utilisent les refuges à plusieurs reprises; et les cycles de mauvais traitements se prolongent. Même si presque tous les territoires et provinces ont adopté des politiques qui donnent la priorité en matière d'attribution des logements subventionnés aux femmes qui sortent des refuges, le petit nombre de ces logements et le faible taux de roulement dans bien des collectivités font que ces femmes disposent de peu de logements. Il faudra poursuivre les études pour déterminer dans quelle mesure la priorité accordée aux femmes maltraitées pour le logement subventionné répond à leurs besoins dans les grands centres urbains où le nombre de ces logements est plus élevé. Même dans les localités où il y a des logements libres, les femmes qui ont participé aux groupes de discussion ont souligné le manque de ressources financières pour payer les coûts d'organisation d'un foyer bien à elles (comme les frais d'installation des services publics, le téléphone et le mobilier). Il faut approfondir davantage la question pour améliorer les possibilités de logement des femmes qui sortent des refuges, particulièrement dans les petites localités.

L'évaluation a également permis de cerner certaines inquiétudes concernant le contrôle permanent des centres d'hébergement d'Opération refuge, particulièrement en ce qui a trait à la viabilité à long terme et aux besoins potentiels de réparation et de remplacement des équipements dans les immeubles. Les centres d'hébergement financés dans le cadre d'Opération refuge continueront probablement de fonctionner au-delà des quinze années prévues dans des ententes de financement de la SCHL. Même si les fonds de fonctionnement que continuent de fournir les organismes provinciaux et autres permettent d'assurer l'entretien systématique des immeubles, rien ne semble prévu pour les besoins d'immobilisations à long terme. Les organismes de parrainage des refuges ont indiqué qu'ils dépendent de leurs propres efforts de rassemblement de fonds et du financement ponctuel pour les articles importants des immobilisations. Dans ces conditions, on est en droit de s'inquiéter, car l'on risque de perdre des installations financées par des fonds fédéraux. Il faut examiner le besoin d'un contrôle permanent des refuges financés ainsi que des responsabilités visant à garantir l'entretien approprié des installations à long terme.

## **X LE RÉSUMÉ DES RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION**

Dans ce chapitre, on trouvera le résumé des résultats clés du rapport de l'évaluation définitive dans les sept domaines suivants : le contexte du programme, la raison d'être du programme, les profils de la clientèle, la réalisation des objectifs du programme, les répercussions et les effets du programme, la conception et l'application du programme et les leçons tirées de l'Opération refuge.

### **A. Le contexte du programme**

La violence faite aux femmes est un grave problème dans tous les groupes sociaux, économiques et culturels.

Une Canadienne sur cinq a été agressée par son conjoint ou son partenaire. Quarante pour cent des femmes violentées dans leur mariage actuel ont été agressées de façon répétitive, et 44 % des conjoints violents ont utilisé des armes. Le tiers des femmes craignaient que leur vie était en danger. Près de la moitié des femmes agressées par leur conjoint ont subi des blessures corporelles. Les taux déclarés d'agression par le conjoint sont semblables pour les femmes de tous les niveaux d'instruction, mais ils sont un peu plus élevés parmi les jeunes femmes et celles ayant de faibles revenus. C'est dans l'Ouest du Canada et dans la région de l'Atlantique que l'on signale les taux les plus élevés de violence conjugale.

En 1992-1993, on estime que 312 000 femmes ont été agressées par leur conjoint ou leur partenaire.

Trois pour cent des femmes qui étaient mariées ou qui avaient déjà été mariées ont déclaré avoir été agressées au cours d'une période de douze mois. Environ 40 % de ces femmes ont déclaré qu'elles avaient fui la situation violente, la grande majorité d'entre elles (77 %) en allant habiter chez des parents ou des amis. Soixante-dix pour cent des femmes qui ont quitté un conjoint violent ont fini par retourner au foyer, la plupart à cause des enfants ou parce qu'elles voulaient essayer encore une fois de faire fonctionner la relation. Environ 30 % des femmes qui n'ont pas utilisé les services structurés disent qu'elles n'étaient pas au courant de l'existence de ces services ou qu'ils n'étaient pas offerts, tandis que 40 % disent qu'elles ne voulaient pas d'aide ou n'en n'avaient pas besoin.

La violence conjugale a de profonds retentissements sur les enfants qui sont témoins d'actes de violence dans leur foyer et une grande partie de la violence demeure cachée.

Les données de Statistique Canada appuient fortement la théorie du cycle de violence intergénérationnel. Les femmes dont le beau-père est violent courent trois fois plus de risques d'être agressées par leur partenaire que les femmes dont le beau-père n'est pas violent. Seulement 16 % des conjoints violents ont déjà reçu des conseils, et seulement le quart des agressions par les conjoints sont déclarées à la police. Près du quart des femmes disent qu'elles ont utilisé un service social quelconque, mais près du quart des femmes n'ont jamais parlé à qui que ce soit de la violence conjugale.

Le nombre de refuges a plus que sextuplé depuis 1980.

On estime qu'il y avait 57 refuges pour les femmes violentées en 1980 au Canada. En 1993, le nombre de refuges était passé à plus de 370. Près de 80 % de ces refuges sont des centres d'hébergement provisoire. Parmi l'ensemble des refuges qui existent au Canada, environ 30 % sont financés en vertu de programmes de logement de la LNH et 20 % ont reçu des fonds dans le cadre d'Opération refuge.

## **B. La raison d'être du programme**

### Il reste un besoin insatisfait considérable de refuges pour les femmes et les enfants vivant dans la violence au foyer.

Sur les 312 000 Canadiennes qui, selon les estimations, ont été victimes de violence conjugale en 1992-1993, moins de 40 000 (environ 12 %) sont allées habiter dans des refuges d'urgence. On estime à 6 000 le nombre de femmes qui ont séjourné dans les 78 centres d'hébergement d'Opération refuge en 1992-1993. Trois fois plus de femmes ont utilisé les refuges pour y demander des informations ou y rechercher des services d'appui ou autres, sans toutefois y demeurer. La capacité d'accueil des refuges au Canada est bien inférieure à la demande potentielle, étant donné le nombre de femmes agressées par leur conjoint chaque année.

### Tout le monde s'entend pour dire que le gouvernement fédéral a un rôle à jouer dans le financement des immobilisations des refuges.

Selon les sondages auprès des organismes de services sociaux des gouvernements provinciaux et territoriaux et des bureaux régionaux du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ainsi qu'auprès des organismes de parrainage de refuges et des bureaux extérieurs de la SCHL, tout le monde s'entend pour dire que le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer en finançant les immobilisations des refuges. Beaucoup de répondants ont mentionné que le gouvernement fédéral devrait libérer davantage de fonds pour satisfaire les besoins urgents dans les collectivités qui n'ont pas pu être desservies en raison du budget limité d'Opération refuge.

### La SCHL possède un savoir-faire précieux pour l'établissement de refuges.

L'évaluation a révélé un grand appui à l'égard du rôle de la SCHL dans l'application d'Opération refuge. La SCHL a pu fournir le savoir-faire essentiel à la mise au point de projets ainsi que de l'aide aux organismes de parrainage moins expérimentés dans des régions où aucun centre d'hébergement n'avait été créé dans le passé. Étant donné que le programme visait les collectivités mal desservies, environ les trois quarts des organismes qui ont reçu des fonds dans le cadre d'Opération refuge n'avaient aucune expérience préalable de l'élaboration de projets de centre d'hébergement. Les organismes de parrainage ont particulièrement apprécié l'aide et l'appui qu'ils ont reçus de la part du personnel des bureaux extérieurs de la SCHL pour mettre au point leurs projets.

### La création de refuges d'urgence est un moyen approprié de répondre aux besoins de la clientèle au point de vue de la sécurité personnelle et du logement dans les collectivités rurales et autochtones.

Les organismes de financement provinciaux et autres, les organismes de parrainage et le personnel des bureaux extérieurs de la SCHL appuyaient fortement l'établissement de refuges d'urgence pour répondre aux besoins des femmes violentées et considéraient qu'il s'agissait d'un moyen approprié de desservir les collectivités rurales et autochtones. Les répondants estimaient que ce moyen ne répondait pas aussi bien aux besoins qui se manifestent dans les localités éloignées ni à ceux des immigrantes et des femmes handicapées.

## **C. Les profils de la clientèle**

### La plupart des clientes d'Opération refuge sont de jeunes femmes mariées ayant un ou deux enfants.

L'âge moyen des femmes qui séjournent dans les centres d'hébergement d'Opération refuge était de 32 ans; près de la moitié avaient moins de 30 ans et le tiers, entre 30 et 40 ans. Les trois quarts des femmes avaient des enfants et près de 60 % ont amené leurs enfants avec elles au refuge. Plus de 8 000 enfants sont restés dans ces refuges au cours de l'année. Près de 90 % des femmes ont été agressées par leur conjoint ou le partenaire avec lequel elles vivaient.

La majorité des clientes ne sont guère financièrement indépendantes.

Quarante pour cent des clientes dépendaient de l'aide sociale et environ le tiers travaillaient au foyer sans rémunération. Vingt pour cent étaient employées contre rétribution à plein temps, à temps partiel ou occasionnellement. Près des deux tiers des femmes n'avaient pas terminé leurs études secondaires lorsqu'elles ont séjourné dans les refuges.

Beaucoup de clientes viennent d'une autre collectivité que celle où se trouvent les refuges.

Près de la moitié des femmes venaient de collectivités autres que celles où se trouvaient les refuges, soit parce qu'il n'y avait pas de refuge disponible dans leur propre collectivité, soit pour des raisons de sécurité personnelle. Plus de la moitié des clientes venaient de collectivités urbaines ou banlieusardes, 28 % de zones rurales et 17 % de réserves.

Près du tiers de la clientèle d'Opération refuge était autochtone.

Trente pour cent de la clientèle étaient des femmes autochtones, ce qui reflète le fait que 24 centres d'hébergement d'Opération refuge ont été établis dans des réserves ou à proximité de celles-ci pour répondre aux besoins des femmes vivant dans les réserves. Quelques autres centres d'hébergement desservent des régions géographiques englobant des collectivités autochtones et, dans certains cas, de 30 % à 40 % de la clientèle de ces centres étaient des femmes autochtones.

De petites proportions de la clientèle étaient des immigrantes et des femmes handicapées.

Deux centres d'hébergement d'Opération refuge sont expressément destinés à servir les immigrantes et les femmes appartenant à des collectivités ethniques. Dans l'ensemble, environ 7 % des clientes d'Opération refuge étaient des immigrantes. Environ 7 % des clientes étaient handicapées d'une manière ou d'une autre, dont 2 % qui souffraient de mobilité réduite, 1 % d'un handicap visuel ou auditif et 5 % d'autres handicaps (la plupart ayant trait à des problèmes de santé mentale).

De nombreuses clientes ont un long passé de mauvais traitements et ont quitté à maintes reprises un conjoint violent.

Le tiers de la clientèle étaient des femmes qui avaient subi des mauvais traitements pendant plus de cinq ans avant leur séjour au centre d'hébergement. Les deux tiers avaient déjà quitté leur partenaire violent et environ la moitié d'entre elles étaient déjà allées dans un refuge. Le quart des femmes ne vivaient plus avec leur partenaire violent au moment où elles sont venues au refuge.

La clientèle d'Opération refuge présente des caractéristiques semblables à celles de la clientèle de refuges déjà établis dans des secteurs similaires.

De nombreux centres d'hébergement d'Opération refuge sont situés dans des collectivités rurales et des réserves où il n'y avait jamais eu de refuges pour les femmes victimes de violence. Les caractéristiques socio-démographiques de la clientèle d'Opération refuge n'étaient guère différentes de celles de la clientèle des refuges témoins construits en vertu du programme de logement spécial de la LNH au cours de la décennie précédente. La clientèle d'Opération refuge englobe des proportions plus élevées de clientes autochtones et de femmes immigrantes que celles des refuges ayant servi à la comparaison.

#### **D. La réalisation des objectifs du programme**

Les cibles établies pour le programme ont été atteintes : 458 lits ont été financées dans 78 centres d'hébergement dans l'ensemble du Canada.

La moitié des places ont été créées par la construction d'installations nouvelles et le reste au moyen de l'acquisition, de la transformation ou de la rénovation d'immeubles existants. Vingt-et-un pour cent des lits représentent des lits « sauvés » dans des refuges qui éprouvaient des difficultés financières ou autres et qui auraient été perdus sans le financement fourni dans le cadre d'Opération refuge.

Opération refuge sert manifestement la clientèle visée, c'est-à-dire les femmes maltraitées et leurs enfants.

Environ 85 % des femmes qui ont utilisé les centres d'hébergement d'Opération refuge ont indiqué une ou plusieurs formes de mauvais traitements comme la raison pour laquelle elles étaient venues dans ces refuges. Dans l'ensemble, 13 % des clientes ont utilisé les refuges pour des raisons n'ayant pas trait à de mauvais traitements (7 % pour des raisons liées au logement), une partie de cette clientèle, notamment des enfants ayant besoin de protection, étant placée à la demande d'un organisme communautaire. Certaines clientes sont peu disposées à dévoiler, au moment de leur arrivée dans un refuge, les mauvais traitements qu'elles ont subis.

Les centres d'hébergement d'Opération refuge offrent un logement d'urgence à court terme.

La durée moyenne de séjour des femmes dans les centres d'hébergement d'Opération refuge est de deux semaines, ce qui correspond à la moyenne des durées de séjour dans d'autres genres de refuges pour femmes maltraitées. Presque tous les refuges ont des politiques relatives à la durée maximale de séjour, mais la plupart accordent des prolongements aux clientes qui ont besoin de protection ou qui ont de la difficulté à se trouver un logement lorsque vient le temps de partir.

La clientèle d'Opération refuge est satisfaite de la sécurité personnelle que lui assurent les refuges.

Tous les refuges sont dotés d'au moins un dispositif de sécurité (comme des systèmes d'alarme, des interphones, des portes en acier et des règles régissant l'admission des non-résidents) afin d'assurer la protection des clientes qui utilisent les refuges. Beaucoup ont aussi des barreaux aux fenêtres et des fenêtres du rez-de-chaussée en Plexiglass et en verre givré. Certains membres du personnel des refuges jugent qu'il serait souhaitable d'ajouter une surveillance vidéo et une clôture afin d'améliorer la sécurité des lieux. Presque toutes les femmes ont déclaré que les dispositifs de sécurité les avaient beaucoup aidées lorsqu'elles avaient séjourné dans les refuges.

Les refuges offrent une vaste gamme de services que les clientes résidentes et non-résidentes considèrent utiles.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien fournissent des fonds de fonctionnement pour payer le personnel et d'autres coûts liés à la prestation de services à la clientèle. La gamme de services varie d'un refuge à l'autre et selon la région géographique desservie. De nombreux refuges offrent des services de suivi aux clientes après leur départ du refuge, et la plupart assurent d'importants services d'information et d'appui pour les clientes non-résidentes et ont des programmes d'extension communautaire, de sensibilisation et d'éducation sur les questions de violence familiale. Les trois quarts des clientes disent que ces services les ont beaucoup aidées et plus de 20 %, qu'ils les ont aidées à certains égards.

Les divers refuges utilisent beaucoup de démarches ou modèles de service différents liés aux principes de base du service et aux besoins communautaires, notamment des modèles qui conviennent à la culture des collectivités autochtones.

Certains refuges sont principalement axés sur la prestation de services aux femmes qui utilisent leurs services, tandis que d'autres adoptent des démarches plus globales en fournissant des services aux femmes, aux enfants et aux agresseurs. De nombreux refuges autochtones ont adopté des démarches holistiques pour régler les problèmes ayant trait à la violence familiale à plusieurs niveaux, notamment dans la collectivité, la famille et sur le plan individuel. Certains refuges ont élaboré un vaste réseau avec d'autres organismes pour promouvoir la coordination des démarches, tandis que d'autres sont les principaux prestataires des services dans les collectivités.

La plupart des refuges assurent une qualité de logement appropriée pour satisfaire les besoins de la clientèle.

La plupart des refuges satisfont à la plupart des normes matérielles de logement ou les dépassent, mais les inspections effectuées par la SCHL donnent à entendre que quelque 60 % des refuges ont besoin de réparations. En ce qui a trait à l'ensemble des 78 centres d'hébergement d'Opération refuge, on estime les frais de réparation à 177 126 \$. Plus de 60 % des refuges estiment qu'ils offrent des installations appropriées pour les enfants. Certains refuges ont manifesté des inquiétudes à l'égard du manque d'intimité des femmes, des services de soins d'enfants et des zones extérieures sécuritaires pour les femmes.

Étant donné la pénurie de centres d'hébergement transitoire et de logements abordables, les femmes ont de la difficulté à trouver un logement provisoire ou permanent à long terme lorsqu'elles quittent les centres d'Opération refuge.

Peu de collectivités où l'on trouve des centres d'Opération refuge disposent de centres d'hébergement transitoire, la plupart ont un nombre limité de logements subventionnés et presque toutes sont aux prises avec une pénurie de logements abordables. Le personnel et d'anciennes utilisatrices de refuges mentionnent les graves difficultés que les femmes éprouvent à trouver un logement convenable et abordable lorsqu'elles quittent les refuges. Moins du tiers des clientes ont fait une demande de logement subventionné et seulement 4 % ont emménagé dans un logement subventionné lorsqu'elles ont quitté les refuges. Seulement 2 % des femmes sont entrées dans un centre d'hébergement transitoire lorsqu'elles ont quitté les refuges. Certaines collectivités autochtones estiment que l'hébergement transitoire n'est pas approprié et beaucoup signalent de graves pénuries de logements convenables. Après leur séjour dans un refuge, 44 % des clientes sont retournées au foyer où, dans 27 % des cas, la situation était la même qu'auparavant. Il faudra faire d'autres recherches sur les besoins de logement des clientes de refuges situés dans les grands centres urbains.

#### **E. Les répercussions et les effets du programme**

Opération refuge a augmenté la capacité des refuges au Canada d'environ 20 %, mais il reste une importante demande potentielle insatisfaite.

Selon les données de Statistique Canada, moins de 12 % des femmes victimes de violence sont servies chaque année par les refuges actuels (y compris ceux d'Opération refuge). Trente-trois pour cent des femmes maltraitées quittent leur conjoint violent et vont vivre ailleurs, le plus souvent chez des amis ou des parents. Même si 40 % des femmes violentées disent qu'elles ne veulent pas d'aide ou n'en ont pas besoin, environ le tiers ne connaissent aucun service auquel elles auraient pu s'adresser. Les organismes provinciaux et autres ont souligné qu'il existe de sérieux besoins insatisfaits en matière de refuges dans de nombreuses collectivités qu'Opération refuge n'a pas atteintes. Même dans les collectivités desservies par Opération refuge et d'autres programmes d'hébergement, la demande de services est parfois plus grande que ce que l'on peut offrir. L'analyse des données du SIC indique que

les femmes qui ont recours aux services offerts par les refuges et les organismes communautaires sont moins nombreuses à retourner vivre dans une situation de violence.

Une importante répercussion à court terme des centres d'hébergement d'Opération refuge a été d'accroître la sensibilisation aux problèmes de la violence familiale.

Les organismes gouvernementaux, les organismes de parrainage des refuges et les représentants des collectivités s'accordent généralement pour dire que les centres d'hébergement d'Opération refuge ont eu pour effet d'accroître la sensibilisation aux questions de violence familiale dans les collectivités où les refuges étaient situés (et, dans certains cas, dans un secteur géographique plus vaste). Cependant, peu de répondants croient que la violence faite aux femmes a diminué dans ces collectivités et la plupart estiment qu'il ne serait pas raisonnable de s'attendre à de tels effets à court terme. Presque tous sont d'avis que, depuis l'ouverture des refuges dans ces collectivités, plus de femmes dévoilent les mauvais traitements qu'elles subissent, que les refuges ont une incidence sur le comportement des femmes et que les attitudes changent dans les collectivités. Les études de cas semblent indiquer que les collectivités en sont à de nombreux stades différents au point de vue de la résistance qu'elles opposent aux efforts de lutte contre la violence familiale et de l'appui qu'elles accordent aux refuges.

Les refuges ont des répercussions importantes sur leurs clientes en leur donnant des moyens de quitter une situation dans laquelle elles subissent de mauvais traitements et en offrant un soutien aux femmes qui essaient de résoudre les problèmes liés aux mauvais traitements.

Les refuges offrent aux femmes un choix et des solutions de rechange au maintien d'une situation de violence. Ils offrent également un appui aux femmes qui essaient de régler les problèmes de mauvais traitements dans leur vie. Bien des femmes retournent chez elles et reviennent au refuge plusieurs fois au fil des ans et la plupart des refuges offrent leur appui aux femmes afin qu'elles prennent leurs propres décisions. Soixante-dix pour cent des femmes violentées quittent une situation de violence sans avoir recours aux refuges, la plupart d'entre elles en allant habiter chez des amis ou des parents. La plupart de ces femmes retournent chez elles après un bref séjour ailleurs. Selon les données du SIC, il semble que les femmes qui reçoivent des services d'appui dans les refuges et après leur départ du refuge soient plus nombreuses à ne pas retourner vivre avec leur partenaire violent. Il faudrait faire des études à long terme pour évaluer le rapport entre l'utilisation des refuges et l'accession à une vie exempte de violence.

Les organismes de parrainage d'Opération refuge ont cerné le besoin d'un plus grand nombre de centres d'hébergement transitoire pour les femmes qui sortent des refuges.

La plupart des clientes d'Opération refuge n'ont pas la possibilité d'emménager dans un centre d'hébergement transitoire dans leur collectivité, mais elles considèrent ce type de logement comme souhaitable en raison de la protection et de l'appui qu'il offre. Les organismes de parrainage ont relevé le besoin de centres d'hébergement transitoire afin d'offrir une solution de rechange aux femmes qui quittent les refuges. Étant donné que peu de collectivités participant à Opération refuge ont des centres d'hébergement transitoire, le programme augmentera probablement la demande de ce genre de solution de rechange.

Les politiques destinées à améliorer l'accès aux logements subventionnés n'aident pas vraiment à répondre aux besoins de logement de la clientèle des refuges situés dans les collectivités rurales, éloignées et dans les réserves.

Même si la plupart des régions ont des politiques qui donnent la priorité aux femmes violentées qui sortent des refuges, la pénurie de logements subventionnés et les faibles taux de roulement font que les femmes qui désirent emménager dans un logement de ce genre, lorsqu'il y en a, doivent attendre longtemps. Presque toutes les collectivités signalent que le manque de logements abordables est un problème pour les femmes qui sortent des refuges. En effet, ces femmes subissent des pressions pour trouver un logement en peu de temps et elles prennent souvent le premier qui se présente, mais celui-ci



est souvent de mauvaise qualité ou ne convient pas à leur famille. Dans de nombreuses collectivités autochtones, les conditions de logement dans des lieux surpeuplés et de mauvaise qualité font que les femmes autochtones n'ont souvent guère d'autre choix que de retourner vivre avec leur conjoint violent, de quitter la collectivité ou de déménager dans un logement surpeuplé.

Les femmes ayant certains types de besoins spéciaux ne sont pas convenablement servies par les refuges avec les ressources de personnel actuelles.

Les refuges déploient des efforts considérables pour satisfaire les besoins spéciaux de nombreux genres de clientes. Ils aimeraient améliorer leurs services aux clientes ayant des besoins spéciaux (comme des problèmes de santé mentale, d'alcoolisme ou des problèmes multiples), mais ils ont de la difficulté à y parvenir parce que leur personnel n'a pas le savoir-faire spécifique requis, ni le temps de s'en occuper.

#### **F. La conception et l'application du programme**

La méthode globale de financement utilisée dans le cadre d'Opération refuge a été très efficace pour la création de refuges.

Les organismes de financement et de parrainage ont trouvé que le mécanisme de financement des immobilisations par prêt-subvention utilisé dans le cadre d'Opération refuge était soit efficace, soit très efficace pour financer les centres d'hébergement. Le personnel de la SCHL a souligné que le mécanisme de financement d'Opération refuge était plus simple, plus facile et plus rapide à appliquer que celui des prêts hypothécaires dans le cadre du programme de logement sans but lucratif.

Les structures et les niveaux des fonds de fonctionnement varient considérablement et certains refuges subissent parfois des pressions financières.

La plupart des refuges dépendent de sources multiples de financement, notamment des subventions de base pour le fonctionnement et/ou des indemnités journalières calculées d'après le nombre de clientes desservies, des contributions municipales, des dons de charité, des campagnes de financement et d'autres subventions. Quarante pour cent des centres d'hébergement d'Opération refuge estimaient que leurs fonds de fonctionnement ne suffisaient pas à payer leurs frais de fonctionnement et près de 44 % ont dit que leurs fonds de fonctionnement n'avaient pas suffisamment augmenté au cours des deux dernières années pour compenser la hausse des coûts. La plupart des refuges tirent entre 10 % et 20 % de leur revenu de fonctionnement de leurs propres campagnes de financement.

Les mécanismes de contrôle des frais d'immobilisation ont été efficaces dans l'élaboration de projets efficaces par rapport au coût, mais le maximum par lit n'a pas toujours été suffisant.

Quatre-vingt-cinq pour cent des organismes de parrainage d'Opération refuge étaient d'avis que le maximum de 45 000 \$ par lit stipulé pour les frais d'immobilisation était suffisant, alors que 25 % du personnel de la SCHL chargé de l'application du programme estimait qu'il ne l'était pas. Certains organismes de parrainage ont pu recueillir des fonds additionnels (entre 2 000 \$ et 8 000 \$) pour suppléer aux fonds versés par Opération refuge. Dans d'autres cas, les frais ont été réduits à l'extrême et l'on n'a pas pu aménager des locaux suffisants pour l'administration et les consultations, ni des aires de jeu pour les enfants et des espaces clôturés sûrs à l'extérieur. On a relevé des difficultés particulières dans le cas des refuges créés par la construction d'immeubles neufs et dans les régions où les terrains coûtaient cher.

Les fonds de démarrage (prêts pré-engagement) étaient généralement suffisants, mais une plus grande souplesse serait souhaitable.

Le tiers du personnel des bureaux extérieurs de la SCHL estimait que les prêts pré-engagement avaient favorisé la création de nouveaux organismes de parrainage, tandis qu'un autre tiers pensait le contraire.

Les deux tiers du personnel des bureaux extérieurs de la SCHL estimaient que les sommes étaient suffisantes, par comparaison à 77 % des organismes de parrainage qui pensaient la même chose. Les sommes n'étaient pas aussi suffisantes pour les nouveaux organismes ou les groupes voulant offrir des services aux femmes autochtones, rurales, immigrantes ou handicapées. Les répondants ont donné à entendre qu'une plus grande souplesse des prêts pré-engagement serait souhaitable, afin de pouvoir adapté les montants aux situations et aux types de projets en question.

Les sommes prévues pour l'entretien régulier semblent satisfaire aux besoins, mais les réserves en prévision du remplacement d'éléments d'immobilisations majeurs sont plutôt limitées.

Environ 90 % des organismes de parrainage d'Opération refuge ont dit avoir pu payer le coût de l'entretien régulier et des petites réparations (qui s'élevaient en moyenne à 3 200 \$ en 1992-1993) à même leur budget de fonctionnement. Les dépenses d'entretien moyennes des refuges témoins du programme de logement spécial étaient de 4 800 \$ en 1992-1993 pour les centres d'hébergement aménagés durant les années 1980. Depuis qu'ils ont reçu des fonds d'Opération refuge, 41 % des organismes de parrainage ont entrepris des réparations majeures financées par l'entremise de subventions supplémentaires du gouvernement (33 %), de campagnes de financement ou d'autres sources (28 %) ou de réductions de leur budget de fonctionnement (28 %). Seulement 11 % ont utilisé des fonds de leur réserve. La moitié des refuges ont déclaré qu'ils avaient des fonds en réserve pour les grosses réparations, mais 70 % d'entre eux estimaient que ces montants n'étaient pas suffisants. Moins de 20 % du personnel de la SCHL et 40 % du personnel provincial croyaient que les organismes de parrainage mettaient de côté suffisamment de fonds en vue des réparations (mais 60 % du personnel de la SCHL a dit qu'ils n'en savaient rien). On risquerait de perdre une bonne partie du parc de lits d'Opération refuge si les centres d'hébergement devaient dépenser de fortes sommes pour les immobilisations dans l'avenir.

La plupart des organismes de parrainage sont satisfaits de l'application du programme par la SCHL.

Les deux tiers des organismes de parrainage d'Opération refuge se sont dit satisfaits ou très satisfaits de leurs rapports avec la SCHL, tandis que 17 % n'étaient ni satisfaits ni insatisfaits et que 13 % n'étaient pas satisfaits. Les taux les plus élevés de satisfaction ont été exprimés à l'égard de l'accessibilité du personnel de la SCHL. Les organismes de parrainage étaient le moins satisfaits à l'égard des directives du programme, des délais imposés et de l'aide accordée par la SCHL après l'ouverture des refuges. Les trois quarts du personnel des organismes provinciaux et territoriaux et les deux tiers du personnel du MAINC ont coté le rôle de la SCHL dans l'application du programme comme étant efficace ou très efficace; le reste n'a donné aucune cote.

La gestion des refuges par les organismes de parrainage a été efficace dans la plupart des régions.

Presque tous les organismes de parrainage (87 % ou davantage) se sont cotés eux-mêmes comme étant très efficaces ou efficaces dans six activités de gestion. Les cotes données par la SCHL et les organismes de financement étaient un peu plus basses que celles que s'étaient accordées eux-mêmes les organismes de parrainage, particulièrement dans les domaines de la gestion financière et du respect des ententes avec la SCHL. Les organismes de parrainage d'Opération refuge ne semblent guère éprouver de difficultés dans la gestion de leur refuge. Cependant, de 20 % à 30 % des répondants de la SCHL et d'autres organismes ont donné « Ne sait pas » comme réponse, ce qui peut semer quelques doutes à l'égard de l'ampleur du contrôle effectué.

Les méthodes de sélection visant à financer les « meilleures » propositions n'ont remporté qu'un succès mitigé.

Le programme Opération refuge était tributaire d'une méthode d'appel de propositions à deux étapes, d'une série clairement définie de critères pour la sélection des propositions et de la participation

d'organismes de financement provinciaux et autres dans les processus de sélection. Cinquante pour cent des organismes de financement provinciaux et autres et 41 % du personnel des bureaux extérieurs de la SCHL estiment que les méthodes de sélection étaient efficaces pour financer les « meilleures » propositions. Quarante pour cent du personnel des bureaux extérieurs de la SCHL estiment que les processus de sélection n'étaient pas en soi efficaces par rapport aux coûts et plus du tiers pensent que les procédés n'étaient pas efficaces pour solliciter des propositions de grande qualité. Les données semblent indiquer que les considérations primordiales dans la sélection des projets dans le cadre d'Opération refuge étaient le besoin et la demande de refuges, ce qui a influencé les décisions des organismes de financement provinciaux et autres concernant l'approbation des fonds de fonctionnement.

Les coûts d'application d'Opération refuge ont été de 3,58 millions de dollars répartis sur quatre ans.

Les coûts d'application du programme ont été plus élevés que ceux auxquels on s'attendait à l'origine, situation que l'on peut largement attribuer à tout le temps que le personnel de la SCHL a passé à aider les organismes de parrainage sans expérience à élaborer leurs projets. Le coût d'application unitaire moyen dans le cadre d'Opération refuge (7 817 \$) est inférieur à celui du programme de location pour les ruraux et les autochtones (8 725 \$) et à celui du programme d'accession à la propriété pour les ruraux et les autochtones (11 478 \$). Étant donné la vaste composante du programme Opération refuge appliquée dans les collectivités rurales et les réserves, ses coûts d'application sont raisonnables pour le genre d'activité en question. La participation d'organismes de financement provinciaux et autres à la sélection et à l'élaboration des projets a augmenté la qualité des projets plus qu'elle n'a prolongé les délais d'application, ce qui s'est traduit par des gains nets d'efficacité.

La collaboration entre la SCHL et les autres organismes de financement a été efficace dans l'application du programme.

Les organismes de financement provinciaux et autres étaient généralement satisfaits de la collaboration qui a existé entre eux et la SCHL durant l'application d'Opération refuge. Des mécanismes officiels (rencontres régulières et comités mixtes) et officieux (tête-à-tête, appels téléphoniques) ont été utilisés. Cependant, la plupart n'étaient pas satisfaits de l'ampleur des consultations préalables, qui ont eu lieu avant le lancement du programme. Ils souhaitent fortement participer davantage à la conception de tout programme futur afin que l'on puisse tenir compte de leurs suggestions avant le lancement de l'initiative.

#### **G. Les leçons tirées du programme**

Le succès d'Opération refuge est attribuable à son accueil favorable dans les collectivités, à la collaboration entre les divers ordres de gouvernement et au savoir-faire de la SCHL en matière d'application de programme.

L'évaluation a révélé qu'Opération refuge a très bien réussi à fournir des refuges dans des collectivités où régnaient d'énormes besoins et à répondre aux besoins des femmes victimes de violence. Ce programme n'aurait pas connu un tel succès s'il n'avait pas obtenu un accueil aussi favorable des collectivités et des organismes s'occupant des questions de violence familiale au niveau local. Grâce à cette réaction dans de nombreuses collectivités, la SCHL a pu établir avec les groupes et les partenaires de financement des relations de travail empreintes d'un bel esprit de collaboration et se servir de son propre savoir-faire dans l'application de programme pour élaborer efficacement des projets de centres d'hébergement dans tout un éventail de types de collectivités. Les résultats soulignent le rôle important que toutes ces circonstances ont joué dans le succès de ces initiatives.

Il faut qu'il existe une collaboration étroite et permanente entre la SCHL et les autres organismes fédéraux, particulièrement Santé et Bien-être social Canada, au niveau du programme, des politiques et de l'évaluation.

Plusieurs fonctions participent à des initiatives interministérielles, notamment l'application des programmes, l'élaboration de propositions et l'évaluation. Tout au long de ces initiatives, il est essentiel de coordonner les activités, comme les consultations avec d'autres ordres de gouvernement et groupes d'intérêts et la cueillette des données, afin non seulement de réduire au minimum les efforts en double et les chevauchements, mais également de maximiser l'utilisation efficace des ressources et la qualité des résultats. Même si les avantages de la collaboration ont été considérables, il faudra, à tous les niveaux, préciser les besoins en matière de ressources et fournir ces dernières dans les initiatives futures de même nature.

Les refuges ont fourni des précieux services à la clientèle, mais il faudra poursuivre l'examen des résultats du programme à plus long terme.

Opération refuge a accru la capacité des refuges de satisfaire aux besoins des femmes violentées et a eu une incidence directe sur les femmes qui ont utilisé les services, en leur offrant des choix et des solutions autres que celle de continuer à vivre dans des situations où elles se faisaient maltraiter. Cependant, il faut parfois beaucoup de temps pour mettre fin à une relation violente, particulièrement dans le cas des femmes dont les ressources financières sont limitées ou qui vivent dans des collectivités où il n'y a à peu près pas d'autres choix de logements. L'évaluation des résultats à court terme a tendance à être axée sur les produits livrés par le programme et ce n'est que par des études à long terme (et longitudinales) que l'on pourra évaluer ce qu'il est advenu des nombreuses clientes servies.

Opération refuge a contribué à mieux sensibiliser les collectivités et à changer leurs attitudes à l'égard de la violence familiale.

Selon les études de cas et sondages effectués dans le cadre de l'évaluation, les refuges jouent un rôle important dans l'éducation du public et dans la sensibilisation des collectivités à l'égard des questions de violence familiale. Cependant, les répercussions à long terme de ces changements dans la réduction de la violence familiale ne se manifesteront peut-être pas avant un certain temps. En fait, on ne pourra peut-être pas évaluer avant plusieurs années les répercussions sur le cycle intergénérationnel de la violence familiale. Bien des enjeux semblent indiquer qu'il faudrait établir un programme d'évaluation à long terme pour étudier les répercussions de ces changements.

Opération refuge a réussi à atteindre les nombreuses collectivités rurales et autochtones qui n'étaient pas desservies dans le passé.

Un des grands succès du programme est la mesure dans laquelle il a effectivement atteint les collectivités qui ne possédaient pas de refuges auparavant. Cependant, il faut reconnaître que pour réussir à établir des refuges dans ces genres de collectivités, il a fallu que les collectivités elles-mêmes, de même que l'organisme chargé d'appliquer le programme, déploient des efforts considérables (par exemple, pour vaincre l'opposition aux projets). L'application du programme demande davantage de temps et nécessite plus de ressources dans les localités où il n'y a pas d'organismes de parrainage expérimentés.

Les façons d'aborder le problème de la violence familiale et la prestation des services varient considérablement selon le contexte communautaire.

Le programme a permis aux organismes de parrainage de mettre en pratique un nombre considérable de façons différentes de fournir des services de refuge. Des modèles et des modes de service ont été élaborés pour tenir compte des situations particulières des collectivités, de leurs besoins et de leurs priorités. Il faut prévoir une grande souplesse dans la conception d'un programme pour rendre possibles un éventail de méthodes différentes. On pourrait augmenter et améliorer les dialogues sur les modèles de service en ménageant des occasions pour les fournisseurs de refuges de partager l'information.

Bien d'autres collectivités ont besoin de services pour les femmes maltraitées.

Même s'il est difficile de déterminer avec précision l'ampleur de la demande insatisfaite en matière de services de refuges, il ressort manifestement de l'ampleur du problème de la violence conjugale et des opinions exprimées par les organismes provinciaux et autres que beaucoup d'autres collectivités éprouvent des besoins que le budget d'Opération refuge ne pouvait pas satisfaire. Selon une estimation prudente, il faudrait doubler la capacité d'hébergement au Canada pour répondre à tous les besoins. Les besoins potentiels de fonds d'immobilisation et de fonctionnement pour s'occuper de ce problème d'échelle donnent à penser qu'il faudrait continuer d'étudier les politiques et les programmes de rechange possibles en tenant compte des réalités financières auxquelles tous les gouvernements sont actuellement confrontés.

Dans toute initiative future, il faudra se livrer très tôt à des consultations au sujet des politiques et des programmes.

Même si, dans la plupart des cas, les répondants ont trouvé que la collaboration à la mise en oeuvre du programme avait été très efficace, il ressort nettement de l'évaluation que les organismes provinciaux et autres aimeraient beaucoup être consultés davantage au stade de l'élaboration des politiques touchant toute initiative future. Les représentants des provinces et d'autres organismes ont fait remarquer que lorsqu'on ne tient pas compte des idées des autres au cours des étapes de la planification, on peut passer à côté d'occasions d'améliorer les initiatives.

Les initiatives passées n'ont pas totalement tenu compte des besoins de certains groupes de femmes violentées.

Les femmes maltraitées qui ont également d'autres besoins spéciaux relatifs à des problèmes de santé mentale, de toxicomanie, d'alcoolisme et de comportement ou à des désordres de la personnalité peuvent difficilement être servies et imposent un fardeau considérable au personnel des centres d'hébergement. Ces femmes peuvent parfois être renvoyées d'un organisme à un autre. Il faudrait élaborer une démarche plus coordonnée pour aider les femmes qui ont des problèmes multiples, en consultation avec des organismes qui connaissent les problèmes de ce genre.

Il faut augmenter les choix de logements des femmes qui quittent les refuges.

La plupart des collectivités où se trouvent des centres d'hébergement d'Opération refuge n'ont pas de centre d'hébergement transitoire, ne disposent que de peu de logements subventionnés et certaines (particulièrement dans les réserves et les petites communautés rurales) n'ont guère de logements abordables de quelque sorte que ce soit. La pénurie de logements de rechange a des répercussions directes sur la clientèle et les refuges : les séjours dans les centres d'hébergement sont plus longs, réduisant ainsi la capacité des centres de servir d'autres femmes; certaines femmes qui sont retournées au foyer reviennent dans les refuges à plusieurs reprises; et les cycles de violence se prolongent. Les politiques destinées à donner aux femmes provenant des refuges la priorité pour l'obtention des logements subventionnés n'est peut-être pas très utile dans les localités où il n'y a pas beaucoup de logements de ce genre et où les taux de roulement sont très bas. Il faut mettre au point d'autres options de logement, particulièrement dans les petites collectivités.

Les responsabilités relatives au contrôle permanent des centres d'hébergement d'Opération refuge doivent être clarifiées.

Le financement des immobilisations des centres d'hébergement d'Opération refuge par le gouvernement fédéral est assujéti à des ententes de quinze ans avec les organismes de parrainage. Les organismes provinciaux et autres fournissent les fonds de fonctionnement de façon permanente, ce qui nécessite l'approbation annuelle des budgets. Même si les budgets de fonctionnement permettent d'assurer l'entretien régulier des édifices, les organismes de parrainage dépendent de campagnes de financement

et de subventions ponctuelles pour payer le coût dû de remplacement d'immobilisations importantes. Dans ces conditions, il se peut que l'on risque de perdre des installations et les services qu'ils fournissent. Il semble justifié d'examiner les responsabilités de chacun pour assurer l'entretien adéquat des installations pendant et après la période de quinze ans prévue dans les accords.

## DOCUMENTS D'INFORMATION

### 1. SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT (SCHL), RAPPORTS DE LA DIVISION DE L'ÉVALUATION DE PROGRAMME

- o Project Haven Evaluation Assessment Report, juillet 1992.
- o Rapport provisoire : Opération refuge/L'étape suivante, mars 1992.
- o « Community Needs and Impacts Study of Project Haven: A Report Focused on Shelters in Non-Aboriginal Communities », par SPR Associates, mars 1994.
- o « Community Needs and Impacts Study of Project Haven Shelters: A Report Focused on Shelters in Aboriginal Communities », par SPR Associates, mars 1994.
- o Rapport de l'étude portant sur les besoins spéciaux des femmes victimes de violence n'ayant pas accès à un refuge, par SPR Associates, mars 1994.
- o « Technical Report on the Project Haven Evaluation and the Client Information System: Final Report », par SPR Associates, mars 1994.
- o Évaluation d'Opération refuge : Points saillants, mai 1994.
- o Ébauche du rapport définitif — Initiatives Opération refuge et L'étape suivante, avril 1994.
- o First Report, Second Report and Final Report on the Client Information System for Shelters, 1993 et 1994.

### 2. AUTRES DOCUMENTS D'INFORMATION

- o Santé et Bien-être social Canada, Rapport d'évaluation des activités de prévention de la violence familiale mises en oeuvre par Santé Canada, avril 1994.
- o Santé et Bien-être social Canada, Direction de la vérification et de l'examen des programmes. *Program Evaluation Assessment Study of the Family Violence Activities of Health and Welfare Canada*, novembre 1989.
- o Statistique Canada. *Le Quotidien*, publication n° 11-001F, novembre 1993.
- o Statistique Canada. Violence Against Women Survey Shelf Tables 1-25 (tableaux 1 à 25 de l'Enquête sur la violence envers les femmes), novembre 1993.
- o Statistique Canada. 1992-1993 Transition Home Survey Shelf Tables 1-20 (tableaux 1 à 20 de l'Enquête de 1992-1993 sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées), mai 1994.

## ANNEXES



**ANNEXE A**  
**DÉFINITIONS DES TYPES D'INSTALLATIONS APPLIQUÉES**  
**POUR L'ENQUÊTE DE 1992-1993**  
**SUR LES MAISONS D'HÉBERGEMENT POUR FEMMES VIOLENTÉES,**  
**DE STATISTIQUE CANADA**

**Maison d'hébergement ou refuge :** Hébergement de courte ou moyenne durée (de un jour à onze semaines) en lieu sûr, pour femmes violentées avec ou sans enfants. Les enfants sont définis comme des garçons ou filles à charge, âgés de 18 ans ou moins.

**Logement transitoire ou de deuxième étape :** Hébergement de longue durée (de trois à douze mois) en lieu sûr, pour femmes violentées avec ou sans enfants.

**Centre de ressources familiales :** Projet mis sur pied par le gouvernement de l'Ontario qui consiste à offrir des services semblables, en tout ou en partie, à ceux des maisons d'hébergement. Ces centres doivent offrir au moins un service d'hébergement.

**Réseau de maisons d'hébergement :** Hébergement auxiliaire à très court terme (de un à trois jours) dans des maisons privées, destiné aux femmes violentées avec ou sans enfants.

**Satellite :** Lieu sûr de dépannage de courte durée (de trois à cinq jours) pour femmes violentées avec ou sans enfants. Ces refuges sont habituellement liés, aux fins administratives, à une maison d'hébergement ou un organisme quelconque.

**Refuge d'urgence ou centre de dépannage :** Hébergement de très courte durée (de un à trois jours) pour un vaste éventail de personnes. Cette forme d'hébergement n'est pas réservée aux femmes violentées et peut accueillir des hommes aussi bien que des femmes. On pourra y héberger des personnes qui ne sont pas victimes de violence mais qui se trouvent sans endroit où rester en raison d'une situation d'urgence (par ex., expulsion pour non-paiement du loyer). Outre l'hébergement et les repas, ces refuges offrent très peu de services à la clientèle.

**Autres :** Cette catégorie comprend tout autre établissement résidentiel offrant des services aux femmes violentées avec ou sans enfants. Ces services ne sont pas nécessairement réservés aux femmes violentées. Cette catégorie regroupe les centres de ressources pour femmes (hébergement seulement).

**SOURCE :** Statistique Canada, Enquête de 1992-1993 sur les maisons d'hébergement pour femmes violentées, 1993.

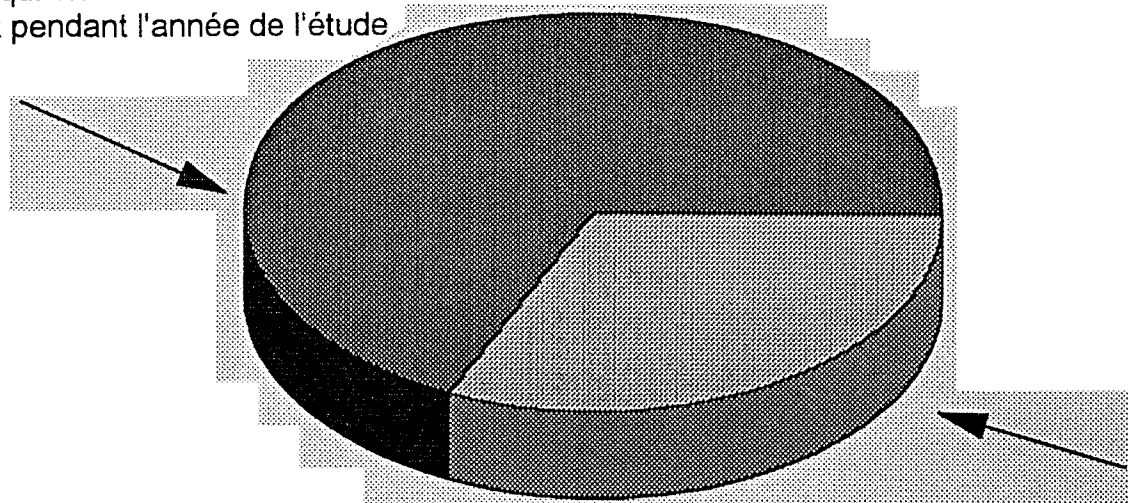
**ANNEXE B :**

**Analyse de l'utilisation des refuges fondée sur les données du SIC de la SCHL**

Figure A

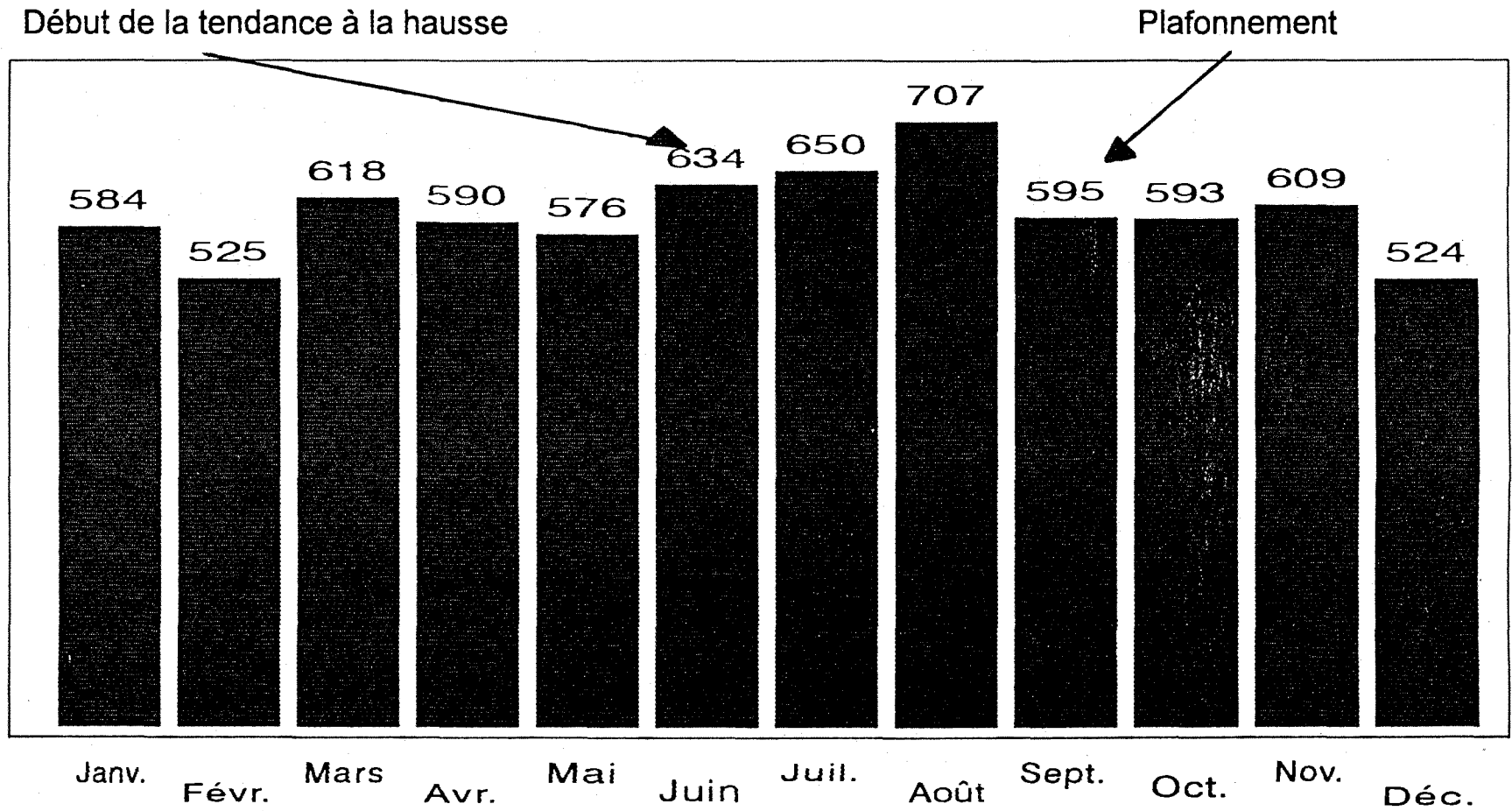
Réutilisation des refuges

6 483 séjours de femmes qui ont été admises au refuge une fois seulement pendant l'année de l'étude



3 015 séjours de 1 391 femmes dont chacune a utilisé le refuge 2,2 fois pendant l'année de l'étude

**Figure B**  
**Admissions par mois (Nombre de femmes)**



**Figure C**  
**Admissions selon le jour de la semaine**

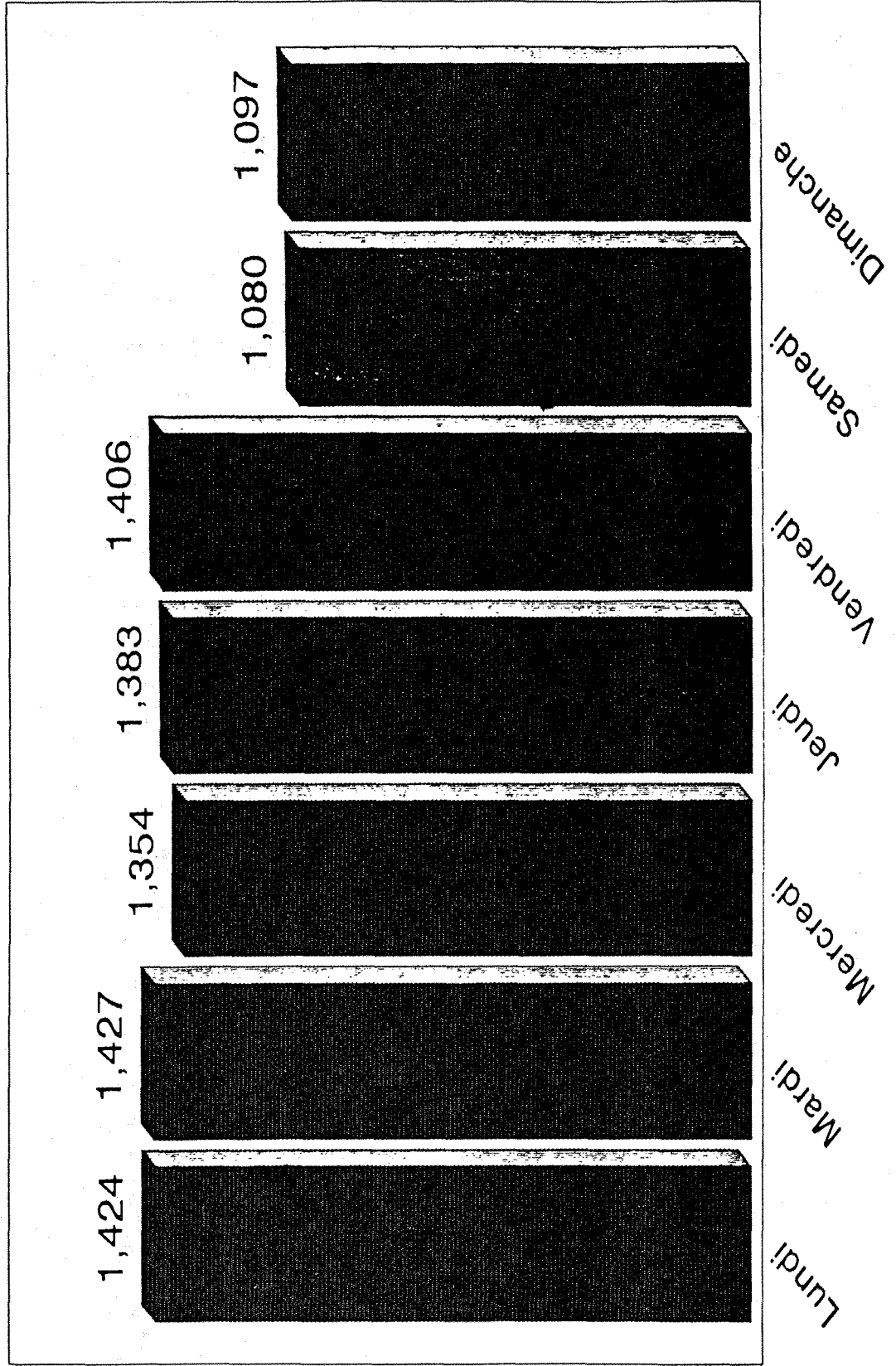
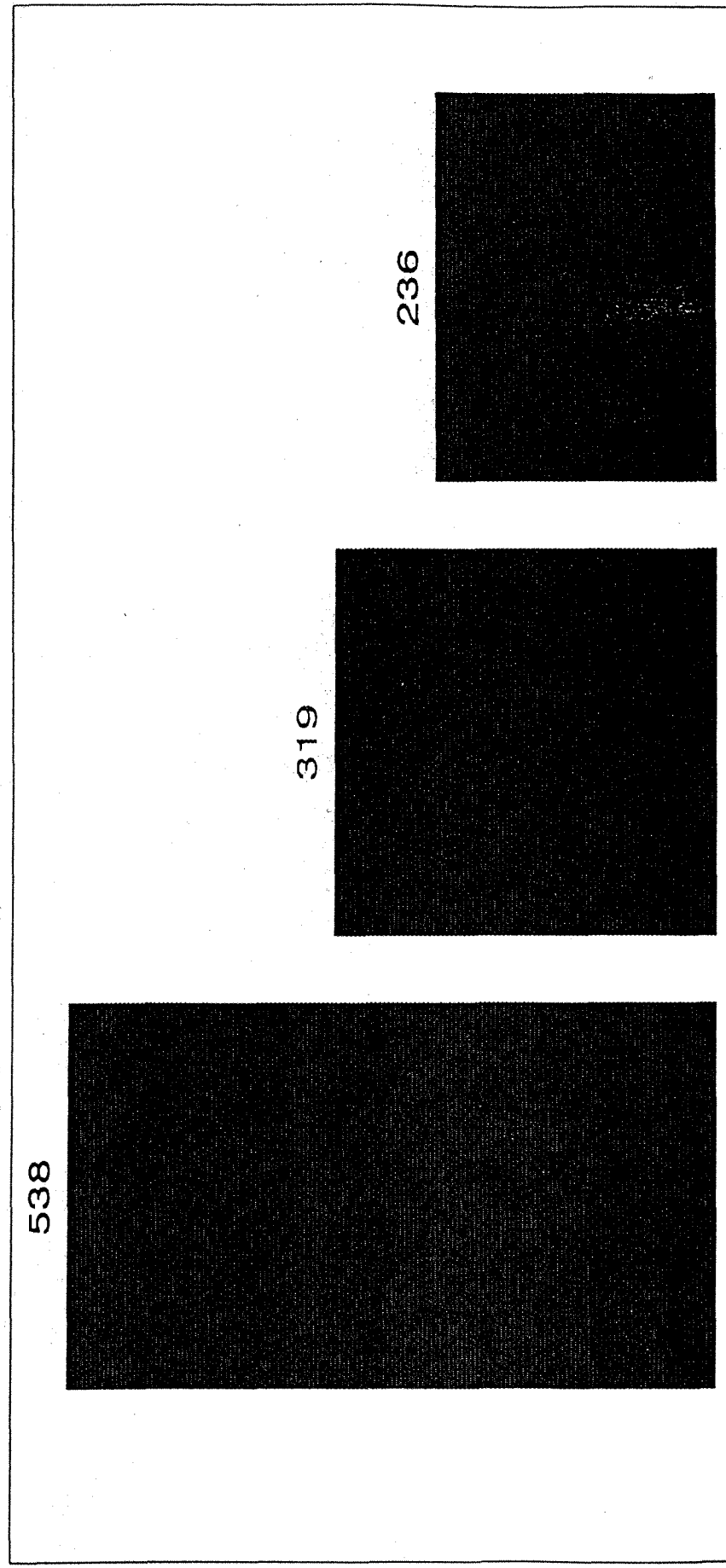


Figure D

Admissions selon différentes journées du mois (moyenne)



Première journée du mois      Chaque journée intermédiaire      Dernier jour du mois