

# Le logement des Inuits : Un regard sur l'avenir

Un rapport de planification préparé avec  
Tungasuvvingat Inuit et la Société de logement  
inuite sans but lucratif

Présenté à Tungasuvvingat Inuit, à la Société de logement  
inuite sans but lucratif et à la Direction du logement de la  
Ville d'Ottawa

Présenté par Havi Echenberg et Robin Wisener  
Décembre 2005

Le présent rapport a été financé par l'Initiative nationale pour les sans-abri,  
gouvernement du Canada.

## **Contexte :**

Dans le cadre de la composante du renforcement des capacités communautaires de l'Initiative de partenariats en action communautaire, la Direction du logement de la Ville d'Ottawa a affecté une équipe de consultation pour travailler avec la collectivité inuite afin que ces dernières collaborent avec l'organisme Tungasuvvingat Inuit (TI) pour réaliser certaines recherches fondamentales sur les services et les besoins en matière de logement, déterminer les écarts et faire des recommandations sur la façon de combler les écarts en ce qui a trait au logement pour les Inuits à Ottawa. En consultation avec l'organisme TI, les experts-conseils ont relevé quelques documents populaires à examiner, interrogé les gestionnaires de quatre refuges d'urgence et animé une réunion de planification d'une demi-journée avec les représentants du TI et de la Société de logement inuite sans but lucratif afin de discuter des besoins actuels, des priorités et des étapes à suivre pour aller de l'avant. On en était également venu à la conclusion qu'un bref rapport sur les résultats serait remis au TI et à la Ville d'Ottawa. Voici le rapport promis.

## **Analyse des documents :**

D'une façon générale, les documents qui traitent de l'itinérance chez les Autochtones au Canada sont presque inexistantes. Les lacunes au niveau des connaissances ont été déterminées en 1997 dans une étude de la SCHL qui demandait de plus amples recherches sur le nombre de sans-abri autochtones, les causes de l'itinérance chez les Autochtones et la pertinence des services actuels<sup>1</sup>. La recherche pour ce projet indique que l'on n'a pas encore répondu à ces questions, mais que certains progrès ont été réalisés sur le plan du contenu apportant des précisions indirectes.

Dans une analyse documentaire préparée pour la Fédération canadienne des municipalités il y a un an, les auteurs ont relevé les caractéristiques des populations autochtones urbaines, dont certaines pourraient vraisemblablement avoir une incidence sur leurs besoins en matière de logement et le mode d'occupation des logements. Parmi ces caractéristiques, il y avait notamment la mobilité des Autochtones, l'urbanisation croissante chez les Autochtones et les jeunes autochtones<sup>2</sup>. Ces mêmes auteurs, dans une étude non liée à la première,

---

<sup>1</sup> Mary Ann Beavis, Nancy Klos, Tom Carter et Christian Douchant, « Analyses documentaires : Les Autochtones sans abri – Sommaire », préparé pour la Société canadienne d'hypothèques et de logement, 1997. Disponible en ligne à [http://www.cmhc-schl.gc.ca/en/imquaf/ho/abpeho\\_001.cfm](http://www.cmhc-schl.gc.ca/en/imquaf/ho/abpeho_001.cfm).

<sup>2</sup> Tom Carter et Chesya Polevychok, « Literature Review on Issues and Needs of Aboriginal People », préparé en appui aux travaux sur « Scoping » Research On Issues For Municipal Governments and Aboriginal People Living Within Their Boundaries, Fédération canadienne des municipalités, octobre 2004, disponible en ligne à <http://www.chra->

ont élaboré un modèle d'interaction entre le logement et d'autres politiques qui décrivaient le logement comme étant le stabilisateur et le facilitateur d'autres politiques sociales<sup>3</sup>. Les répercussions associées au fait de ne pas avoir en place le stabilisateur et le facilitateur ne sont malheureusement pas précisées.

En 2004, on a élaboré un document donnant un contexte national aux difficultés en matière de logement auxquelles doivent faire face les Inuits au Canada dans le but d'appuyer le travail de la National Roundtable on Aboriginal Issues. Axées sur les conditions de logement au sein des collectivités inuites, les données citées ont révélé que le surpeuplement chez les Canadiens en général était de moins de 10 %, tandis que le surpeuplement chez les Inuits représentait plus de 50 %<sup>4</sup>. Comme il sera noté plus tard, le même surpeuplement se reproduit à Ottawa.

Dans le cadre d'une conférence récente sur les Inuits en milieu urbain, il a été déterminé que le logement et l'itinérance représentaient une des principales préoccupations des Inuits dans les villes canadiennes. On estime que plus des deux tiers des Inuits en Ontario vivent à Ottawa<sup>5</sup>. Lors de cette conférence, Mary Simon, l'ancienne ambassadrice aux affaires circumpolaires du Canada, a décrit l'immigration inuite vers Ottawa en ajoutant qu'ils « se perdent dans la pauvreté et l'itinérance »<sup>6</sup>.

*Pour les Inuits qui arrivent à Ottawa après avoir quitté leur collectivité dans le Nord, la vie ne se compare presque jamais à ce qu'ils ont connu. Parmi les éléments immédiatement apparents, il y a notamment les différences physiques évidentes, comme les tours de bureaux, les autoroutes, le transport en commun, les centres commerciaux et les supermarchés. Toutefois, ce sont souvent les différences sociales les moins évidentes qui contribuent aux sentiments d'isolement et de dislocation. Pour un Inuk, le fait de se perdre dans la Ville sous-entend bien plus que le simple fait d'avoir pris le mauvais autobus; c'est une indication de la perte possible du mode de vie inuit qui façonne son identité<sup>7</sup>.*

Les Inuits arrivent à Ottawa pour un certain nombre de raisons personnelles; un grand nombre sont ici parce qu'ils nécessitent un traitement médical, suivent un

---

[achru.ca/CMFiles/Literature\\_Review\\_on\\_Issues\\_and\\_Needs\\_of\\_Aboriginal\\_People\\_19LQE-1122005-5735.pdf](http://achru.ca/CMFiles/Literature_Review_on_Issues_and_Needs_of_Aboriginal_People_19LQE-1122005-5735.pdf).

<sup>3</sup> Tom Carter et Chesya Poleyvychok, *Housing Is Good Social Policy*. Rapport de recherche aux RCRPP F|50. Ottawa : Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2004.

<sup>4</sup> « Document d'information sur les Inuits et le logement », préparé par Inuit Tapiriit Kanatami, novembre 2004, p.

<sup>5</sup> Capital Submission: Full Proposal – Tungasuvvingat Inuit Submission », 21 juin 2004.

<sup>6</sup> Mary Simon, citation relevée du document « Urban Inuit seek voice at Ottawa gathering », *Nunatsiaq News*, 28 octobre 2005, disponible en ligne à [http://www.nunatsiaq.com/archives/51028/news/nunavut/51028\\_01.html](http://www.nunatsiaq.com/archives/51028/news/nunavut/51028_01.html).

<sup>7</sup> Inuit Rights in the City: A Guide to Understanding the Rights of Inuit Living in the Ottawa Area », *Tungasuvvingat Inuit*, 2000.

programme d'enseignement secondaire spécial, veulent continuer leurs études postsecondaires ou sont à la recherche d'un emploi, ou parce qu'ils ne sont pas en mesure de demeurer au sein de leur famille en raison de la violence ou d'autres perturbations. Un grand nombre d'Inuits retournent au Nunavut; certains reviennent à Ottawa et certains passent du sud au nord avec une certaine régularité.

Il y a six ans, on a mené une étude de faisabilité sur la meilleure approche à adopter pour répondre aux besoins des Inuits qui sont sans abri à Ottawa<sup>8</sup>. L'étude a pris en considération quatre groupes de la population des Inuits sans logement stable afin de déterminer lequel avait le besoin le plus urgent et pour savoir s'il y avait d'autres organisations en mesure de répondre à ce besoin. Voici les cinq groupes déterminés : les Inuits sans abri, les Inuits atteints du VIH/SIDA, les Inuits âgés en besoin d'un refuge d'urgence, les étudiants et les patients inuits provenant de l'île de Baffin.

Bien que les chercheurs aient trouvé très peu de données statistiques sur le nombre d'Inuits dans l'une ou l'autre des catégories, les entrevues auprès des personnes-ressources clés ont révélé que le nombre était peu élevé dans chaque catégorie et que d'autres institutions répondaient aux besoins de plusieurs. Toutefois, l'expérience de la société de logement inuite sans but lucratif indique que le besoin d'un refuge chez les Inuits itinérants n'a pas été comblé, si elle se fie à ses listes d'attente et à la demande de ses unités. La décision à ce moment-là a été que le besoin n'était pas suffisant pour justifier la recherche de fonds pour le logement pour les Inuits itinérants.

Un an plus tard, TI a commencé à offrir un programme de traitement des toxicomanies en établissement et a constaté que ses participants n'avaient pas d'endroit où aller une fois le programme terminé. Non seulement les logements locatifs à prix abordable se faisaient rares, mais les logements disponibles se situaient dans des secteurs qui ne favorisaient pas leur abstinence, souvent habités par des personnes consommant les mêmes substances que les ex-participants essayaient de ne plus consommer. La même situation était vraie pour les refuges d'urgence. TI a présenté une demande de subventions à la Ville d'Ottawa dans le but d'obtenir des fonds d'immobilisations aux termes de l'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC) en 2004 pour répondre à ce besoin<sup>9</sup>. La demande a échoué, et on n'a pas construit ni offert de logements à l'intention des Inuits terminant le programme de traitement des toxicomanies. Dans un cas comme dans l'autre, ces rapports ont soulevé le besoin de solutions en matière de logement adaptées à la réalité culturelle et axées sur les pratiques communautaires et inuites pour les Inuits dans le sud.

---

<sup>8</sup> David A. Boulton et Consillium, « A Feasibility Study for Housing for Transient Inuit in Ottawa-Carleton », préparé pour la Société de logement inuite sans but lucratif, août 1999.

<sup>9</sup> « Capital Submission: Full Proposal », par Morgan Hare pour Tungasuvvingat Inuit, juin 2004.

Malheureusement, il a été impossible de trouver d'autres documents pertinents sur le sujet d'intérêt.

### **Autres données :**

En plus des écrits disponibles, on a trouvé d'autres informations pour broser un tableau plus complet des besoins prioritaires en matière de logement des Inuits à Ottawa. Dans le cadre de la première phase de financement aux termes de l'IPAC, TI a fourni des données sur les personnes ayant recours à ses services de logement de transition offerts aux sans-abri par l'intermédiaire du programme de traitement en établissement. Comparativement à d'autres programmes dans la même catégorie, le TI offrait moins de service, et par conséquent, il était responsable d'un plus grand nombre d'aiguillages vers des organismes conventionnels offrant des services à l'ensemble de la population. Les services offerts par les organismes conventionnels ne sont pas adaptés à la réalité culturelle. De plus, la majorité de ses clients participant au programme n'étaient pas entièrement des sans-abri, mais étaient susceptibles de vivre avec des amis ou des proches au moment où ils cherchaient à suivre un traitement offert par le programme du TI<sup>10</sup>. La même tendance, généralisée aux populations autochtones en milieu urbain, a été décrite comme un facteur contribuant à l'itinérance chez les Autochtones dans un récent document d'information du fédéral annonçant l'octroi par le gouvernement fédéral de nouveaux fonds pour la construction de logements pour les Autochtones<sup>11</sup>.

D'autres précisions ont été apportées grâce aux entrevues avec les gestionnaires des quatre refuges déterminés par le TI comme étant les plus susceptibles de servir les Inuits à Ottawa : les Bergers de l'espoir, Union Mission, l'Armée du Salut et Le Pilier. Le dernier refuge dessert les femmes sans abri; les trois premiers desservent les hommes sans abri. Tous les fournisseurs de refuges ont déclaré qu'ils n'avaient pas de données sur le nombre d'Autochtones parmi leurs clients, bien que les refuges pour hommes aient estimé qu'environ 20 % de leurs clients étaient des Autochtones. Les fournisseurs de refuges ont indiqué que parmi leurs clients autochtones, ils n'étaient pas certains du nombre d'entre eux qui étaient Inuits, sauf dans le cas où le personnel du programme avait particulièrement demandé cette information ou dans le cas où le client l'avait déclarée volontairement. Néanmoins, ceux qui exploitent les programmes à

---

<sup>10</sup> Ces données ont été tirées de rapports fournis par le TI et remis au D<sup>r</sup> Tim Aubry, et ont été diffusées aux chercheurs avec la permission expresse du TI. Les données ont été incluses dans un ensemble de données plus agrégées communiquées dans le cadre de l'évaluation du point de vue des programmes du rendement de la Ville d'Ottawa en ce qui a trait à l'itinérance, de mars 2001 à décembre 2002.

<sup>11</sup> « Document d'information sur le logement des Autochtones », diffusé avec un communiqué intitulé « Le gouvernement du Canada annonce l'octroi de 1,2 milliard de dollars pour le logement autochtone », 25 novembre 2005, disponible en ligne à <http://www.news.gc.ca/cfm/view/en/index.jsp?articleid=186209&>.

l'intention des hommes, soit le refuge d'urgence de passage et les programmes de jour, ont estimé que 5 % de leurs clients (ou un quart des clients autochtones) étaient des Inuits.

Puisque Le Pilier offre un refuge à plus long terme et dessert un moins grand nombre de clients, le personnel est davantage au courant de la composition de sa clientèle. Bien que le personnel ne recueille pas de façon officielle des données sur l'appartenance à la population autochtone en général, ou inuite en particulier, le personnel du Pilier a estimé qu'un quart de ses clients sont des Autochtones, et de ce nombre, la moitié sont des Inuits<sup>12</sup>.

On a également demandé aux fournisseurs de refuges les complexités, le cas échéant, associées à la prestation de services aux clients inuits. Les gestionnaires de refuge ne faisaient pas de distinction entre les enjeux applicables aux Inuits et les enjeux touchant de façon plus générale les Autochtones auxquels doivent faire face leurs clients : le rétablissement après un problème de toxicomanie et souvent un déplacement involontaire à partir de collectivités plus petites, sans compter le choc culturel et les problèmes de santé mentale du participant, ont été soulevés à titre d'enjeux par tous les gestionnaires de refuge interrogés. Seule la direction du Pilier a indiqué que les services conçus pour les femmes des Premières nations ne semblaient pas appropriés pour les femmes inuites, étant donné les différences culturelles et historiques.

Des efforts ont été déployés pour mettre à contribution l'étude de groupe menée par le D<sup>r</sup> Tim Aubry de l'Université d'Ottawa et dans le cadre de laquelle on a suivi des personnes qui étaient sans abri en 2000 afin de déterminer leur situation en matière de logement en 2004. Le groupe a été formé de façon à être représentatif de la population itinérante en général en 2000. Les chercheurs ont trouvé qu'il était particulièrement difficile de retracer les hommes qui étaient sans abri à ce moment; un chercheur interprète cette difficulté comme une preuve d'une plus grande itinérance chez les hommes, comparativement aux femmes<sup>13</sup>. Le groupe qui a été interrogé le plus récemment, pour lequel des données sont actuellement analysées, incluait seulement trois femmes inuites, toutes avec des enfants, toutes alphabètes. Deux vivaient à Ottawa depuis moins de six mois, tandis que la troisième a indiqué qu'elle vivait à Ottawa de façon plus ou moins constante depuis plus de cinq ans.

---

<sup>12</sup> Le personnel du Pilier a également indiqué que les proportions de clients autochtones en général et inuits en particulier étaient plus élevées avant que le Oshki kizis Lodge ouvre ses portes en ?. Le personnel de cet établissement n'a pas été interrogé.

<sup>13</sup> Entrevue avec le D<sup>r</sup> Fran Klondaski de l'Université Carleton, octobre 2005.

## **Séance de planification :**

Les participants à la séance de consultation étaient des membres du TI et de la Société de logement inuite sans but lucratif. Les représentants du TI incluait notamment des gestionnaires et des travailleurs de première ligne qui travaillaient avec les Inuits sans abri depuis plusieurs années; le directeur général de la Société de logement inuite sans but lucratif a participé à la réunion. Le programme de la réunion était axé sur une présentation des résultats de la recherche documentaire, des entrevues avec les gestionnaires des refuges et d'autres sources de données, suivie d'une discussion sur les besoins et les écarts actuels et de la détermination des prochaines étapes importantes à suivre pour combler ces écarts.

### *Besoins et écarts actuels :*

TI a déterminé le besoin permanent de logements de deuxième étape pour les « ex-participants » de son programme de traitement des toxicomanies en établissement, de même qu'un besoin de relocaliser le programme actuel, étant donné la proximité de fournisseurs et d'utilisateurs des substances que les clients qui suivent le traitement essaient de ne plus consommer. Même si certains des clients qui suivent le traitement sont des clients du Nunavut envoyés à Ottawa par les dirigeants de la santé du Nunavut, d'autres vivent à Ottawa et seront à la recherche d'un logement après leur traitement. Souvent, indique le personnel du TI, ils aboutiront dans certains quartiers et iront parfois flâner avec des amis où l'abus de substances est présent, faisant en sorte qu'il est extrêmement difficile pour ces personnes de maintenir leur abstinence. Ce besoin a été soulevé comme étant le plus pressant.

La Société de logement inuite sans but lucratif, le seul organisme qui offre des logements subventionnés aux Inuits, a déterminé un besoin chronique de logements pour les Inuits célibataires, puisque la plupart de ses unités de logement sont des logements familiaux. La liste d'attente pour un studio et des unités d'une chambre à coucher est longue, occasionnant un surpeuplement dans les unités existantes, puisque les célibataires « se blottissent » chez des amis et des proches vivant dans d'autres unités de logement de la Société de logement inuite sans but lucratif. Bien que l'on ait eu des signes positifs que la construction de logements sociaux reprendra à Ottawa dans un proche avenir, cela ne permettra pas l'ajout d'unités pour la Société de logement inuite sans but lucratif, puisque les programmes actuels ne prévoient pas suffisamment de subventions<sup>14</sup>. Les participants à la séance ont également indiqué que le manque d'unités pour les personnes vivant seules est un facteur susceptible de contribuer

---

<sup>14</sup> Le directeur général de la Société de logement inuite sans but lucratif a indiqué que sur 43 unités, seulement une était louée à loyer économique. Toutes les autres étaient habitées par des locataires dont le loyer était proportionné aux revenus limités.

à la surreprésentation des Inuits dans le réseau des refuges d'urgence. Ils ont également soulevé que même si les Inuits sont admissibles à des logements subventionnés dans d'autres projets de logement social, le système d'établissement des priorités de leur registre de logements sociaux fait en sorte qu'il est peu probable que les célibataires inuits aient la priorité, étant donné le nombre limité d'unités à une chambre à coucher et de studios subventionnés disponibles. Le logement pour les personnes vivant seules a par la suite été soulevé comme étant une deuxième lacune très prioritaire.

La Société de logement inuite sans but lucratif a également souligné la fin des subventions aux termes du Programme de logement pour les Autochtones, qui a permis la subvention d'un plus grand nombre d'unités que le permettaient d'autres programmes. Une fois ces subventions terminées, il est probable que la Société de logement inuite sans but lucratif ne soit plus en mesure de répondre aux besoins des Inuits à faible revenu pour ce qui est du logement abordable, même avec le nombre d'unités existantes. Il y aura donc un nouvel écart entre la demande et l'offre de logements pour ceux qui ont besoin de la subvention pour pouvoir payer le loyer.

Tous les participants ont également soulevé les caractéristiques qui rendent les besoins des Inuits uniques à Ottawa, de sorte que leurs besoins ne peuvent être comblés par des fournisseurs de logements plus conventionnels, même ceux exploités par et pour les Premières nations. À l'exclusion des pratiques spirituelles et d'autres différences culturelles importantes, la population urbaine des Inuits a tendance à être beaucoup plus instable que d'autres groupes à Ottawa. On constate qu'il y a de plus en plus de gens qui décident de vivre dans le Sud puis de retourner dans le Nord après une courte période. Certains répéteront ce cycle plus d'une fois, créant un important roulement dans les unités.

Combiné au surpeuplement décrit plus haut, ce roulement engendre également des coûts d'entretien plus élevés, qui ne sont pas non plus financés par les programmes conventionnels de logement social. En résumé, on prévoit que s'il n'y a pas de nouvelles initiatives en matière de logement pour remplacer le Programme de logement pour les Autochtones, le nombre d'écarts au niveau des services offerts aux personnes qui sont sans abri augmentera, ainsi que leur ampleur, au cours des prochaines années.

### *Prochaines étapes :*

Les participants en sont venus aux conclusions suivantes :

- Dans les efforts déployés, on continuera d'avoir recours aux initiatives de logement actuelles et nouvelles afin de répondre aux besoins les plus

urgents, le logement de deuxième étape en particulier. Les participants ont noté que les priorités établies dans la version provisoire du Plan d'action communautaire incluaient l'attribution de fonds pour répondre à de tels besoins.

- Dans les efforts déployés, on continuera d'encourager les gouvernements fédéral et provinciaux à reconnaître les besoins particuliers des Inuits, et à y répondre, ces besoins étant notamment des programmes de logement social différents qui permettent des subventions plus élevées et des coûts d'entretien plus élevés, comparativement aux programmes conventionnels de logement social.
- Les données liées au logement et à l'itinérance qui ont permis de déterminer les utilisateurs autochtones des services, et lesquels parmi eux sont des Inuits, sont essentielles pour établir la portée des besoins des Inuits en matière de services et de logement.
- La reconnaissance par la Ville des besoins distincts des Inuits par l'attribution de fonds pour ce processus de planification est appréciée. La capacité de la collectivité inuite d'avoir un lien avec les bailleurs de fonds à tous les paliers qui soit distinct de celui des Premières nations est un prérequis important pour pouvoir aller de l'avant et répondre aux besoins des Inuits à Ottawa<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> L'organisation d'une table ronde sur le logement pour les Autochtones en milieu urbain animée par la SCHL dans le cadre du processus visant à établir une stratégie nationale en matière de logement qui n'incluait pas les organismes inuits est un exemple de l'importance d'une communication directe avec les groupes inuits. Les données probantes à l'échelle nationale et locale prétendent que le fait de combiner les propositions des Premières nations et des Inuits, par exemple, entraîne une marginalisation des besoins des Inuits.