



Un rapport pour guider la mise en œuvre d'un Plan d'action national sur la violence faite aux femmes et la violence fondée sur le genre

Sommaire exécutif

Le 30 avril 2021

Auteurs:

Amanda Dale, PhD,

Krys Maki, PhD, et

Rotbah Nitia

Hébergement femmes Canada (HFC) est basée à Ottawa, Ontario. Rassemblant 14 organisations provinciales et territoriales de maisons d'hébergement, HFC présente une voix forte et unifiée sur l'enjeu de la violence faite aux femmes au palier national. Par la collaboration, l'échange de savoirs et l'adoption de pratiques novatrices, nous favorisons la coordination et la mise en œuvre de services de haute qualité pour les femmes et les enfants qui accèdent aux maisons d'hébergement pour femmes violentées.

Hébergement femmes Canada reconnaît que son bureau et le travail réalisé à Ottawa sont situés sur des territoires traditionnels non cédés de la nation algonquine Anishnaabeg.



WOMEN'S
SHELTERS
CANADA | HÉBERGEMENT
FEMMES
CANADA

Hébergement femmes Canada
85, rue Albert, Suite 1501
Ottawa ON K1P 6A4
téléphone : 613-680-5119
courriel : info@endvaw.ca
site web : www.endvaw.ca
médias sociaux : @endvawnetwork

Remerciements

Merci à toutes les personnes qui ont donné leur temps, leur énergie et leur expertise pour rendre ce projet possible :

Comité de coordination du projet : Amanda Dale, Anuradha Dugal, Lise Martin, Vicky Smallman.

Coordonnatrice des opérations : Cyndia Mondésir.

Coprésidentes des groupes de travail : Pamela Cross, Anuradha Dugal, Jo-Anne Dusel, Shalini Konanur, Angela Marie MacDougall, Deepa Mattoo, Tuval Dinner Nafshi, Vicky Smallman.

Membres des groupes de travail : Alyssa Brierley, Jody Chamberlain, Annie Chau, Deinera Exner-Cortens, Emilie Coyle, Suzie Dunn, Lyda Fuller, Ruth Goba, Brenda Grzetic, Kim Hawkins, Angie Hutchinson, Lisa Kelly, Anita Khanna, Mélanie Lemay, Marlihan Lopez, Raji Mangat, Maïra Martin, Aja Mason, Samantha Michaels, Josie Nepinak, Maud Pontel, Susan Prentice, Doris Rajan, Jenn Richard, Anita Roberts, Tinika Sampson, Katherine Scott, Deb Singh, Megan Stephens, Jane Stinson, Viola Thomas, Nadine Wathen, Erin Whitmore.

Experte féministe du cadre de suivi, évaluation, responsabilisation et apprentissage (SERA) : Rotbah Nitia.

Équipe de recherche : Charlene Campo, Nicolyn Charlot, Shanzaeh Hameed, Krys Maki, Asra Milani, et les preneuses de notes Rosalyn Martin et Maitland Shaheen.

Facilitatrice : Pam Kapoor.

Équipe des communications : Kaitlin Geiger-Bardswich, Pam Kapoor, Cyndia Mondésir, Brittany Skerritt.

Rédactrice en chef : Andrea Meeson de Point of Order.

L'équipe de rédaction du Modèle qui a élaboré le document *Un modèle de Plan d'action national du Canada sur la violence faite aux femmes et aux filles (2015)*.

Hébergement femmes Canada tient à remercier le ministère des Femmes et de l'Égalité des genres (FEGC) pour le financement de ce processus d'engagement. Les opinions exprimées dans ce document ne représentent pas nécessairement la politique officielle de FEGC.

ISBN: 978-1-9991197-5-1

© Hébergement femmes Canada 2021



Comment citer ce document: Dale, A., Maki, K. and Nitia, R. (2021). «Un rapport pour guider la mise en œuvre d'un Plan d'action national sur la violence faite aux femmes et la violence fondée sur le genre », Ottawa, ON: Hébergement femmes Canada.

Liste des abréviations

ACS+—Analyse comparative ente les sexes plus
ASPC—Agence de la santé publique du Canada
CEDEF—Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
CI— Commission indépendante
DNUDPA—Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones
EPU—Examen périodique universel
FEGC—Femmes et Égalité des genres Canada
FFADA—Femmes et filles autochtones disparues et assassinées
FPT—Fédéral, Provincial/Territorial (compétences du gouvernement)
GT—Groupe de travail
HFC—Hébergement femmes Canada
ICREF—Institut canadien de recherches sur les femmes
IRCC— Immigration, Réfugiés et Citoyenneté Canada
IST— Infection sexuellement transmissible
LGBTQI2E+ / 2ELGBTQIA+— personnes lesbiennes, gaies, bisexuelles, transgenres, queer ou en questionnement, bispituelles, intersexuées, asexuelles
MGF—Mutilations génitales féminines
OCFJR— Observatoire canadien du fémicide pour la justice et la responsabilisation
OC—Observations de clôture
ODD—Objectifs de développement durable (ONU)
OIT—Organisation internationale du travail
OSC—Organisation de la société civile
OSIGEG—Orientations sexuelles, identités de genre et expressions de genre
PANDC—Personnes autochtones, noires et de couleur
PAN—Plan d'action national pour mettre fin à la violence faite aux femmes et à la violence fondée sur le genre
PCRE— Prestation canadienne de la relance économique
PCU—Prestation canadienne d'urgence
PJ—Protection de la jeunesse
RCAANC—Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada
SDSG—Santé et droits sexuels et génésiques
SERA—suivi, évaluation, responsabilisation, apprentissage
SNL—Stratégie nationale sur le logement
TIC—Technologies de la communication et de l'information
TUF—Tribunal unifié de la famille
TV—Traumatisme vicariant
VACR—Violence Against Women Advocate Case Review
VFF/VFG—Violence faite aux femmes/Violence fondée sur le genre

Note sur la terminologie

Tout au long de ce rapport, nous définissons la violence faite aux femmes (VFF) et la violence fondée sur le genre (VFG) comme incluant les femmes cis, les femmes trans et les personnes de tous les genres marginalisés, y compris les personnes bispirituelles, trans et non binaires.

Sommaire exécutif

Le Canada est à la croisée des chemins en matière de violence faite aux femmes et de violence fondée sur le genre (VFF/VFG): une tempête parfaite de pandémies qui se chevauchent – COVID-19 et pandémie de VFF/VFG déclarée par l'OMS¹ – a créé à la fois les conditions d'une escalade des méfaits de la violence et la possibilité d'un changement réel et durable. Le rapport résumé ici jette les bases pour répondre à la question: Que faut-il pour qu'advienne un véritable changement?

Hébergement femmes Canada (HFC) a reçu une subvention du ministère des Femmes et de l'Égalité des genres Canada (FEGC) pour engager des leaders de la lutte antiviolence de tout le Canada dans un processus stratégique visant à guider l'élaboration d'un Plan d'action national pour mettre fin à la violence faite aux femmes et à la violence fondée sur le genre (PAN).

Pour les besoins de notre travail, le projet a adopté la définition large des Nations Unies de ce qui constitue la VFF/VFG. En fonction de cette définition de la Déclaration sur l'élimination de la violence faite aux femmes de 1993², adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, nous avons considéré que la violence signifiait:

tous actes de violence dirigés contre le sexe féminin, et causant ou pouvant causer aux femmes un préjudice ou des souffrances physiques, sexuelles ou psychologiques, y compris la menace de tels actes, la contrainte ou la privation arbitraire de liberté, que ce soit dans la vie publique ou dans la vie privée (Article premier).

Conformément à la pratique mondiale, nous considérons qu'il s'agit à la fois d'une crise des droits de la personne et d'une crise de santé publique aux proportions pandémiques³.

Ce rapport fait suite à une importante période de recherche et de développement par HFC et ses nombreux partenaires, depuis la première présentation du dossier en faveur d'un PAN en 2013⁴. En 2015, nous avons lancé un appel pour un PAN et élaboré un Modèle⁵. En 2020, nous avons publié un appel réitéré en faveur d'un PAN⁶ qui a été endossé par plus de 250 organisations et entités.

Le 31 mars 2021, nous avons soumis un rapport intérimaire dont les conclusions sont, pour l'essentiel, reprises dans le présent rapport final. La principale différence entre les deux réside dans le niveau de détail que nous avons pu explorer dans le rapport final pour formuler des recommandations à l'intention des ministères, des entités ou des réseaux de porte-parole qui prendront le relais.

Les deux rapports ont été produits en utilisant les mêmes processus et méthodologies. Dans le présent rapport final, certains aspects de nos conclusions restent les mêmes. D'autres ont été élaborées de manière plus détaillée. D'autres encore ont émergé et sont présentées ici pour la première fois.

Principalement, les deux rapports s'articulent autour des quatre piliers de politique sociale qui caractérisent notre entente avec FEGC. Ces piliers, ainsi que leur portée et leur signification, sont le résultat d'une interaction entre un appel à l'action communautaire dans ces domaines de politiques⁷, et la transformation de ces appels par le gouvernement en «piliers» succincts du PAN (voir *Project Background Material for Working Group Members*, Annexe G). Ces piliers sont examinés plus en détail dans le rapport complet qui suit.

En outre, un cinquième pilier, sur le leadership des femmes autochtones, a été attribué à un processus extérieur à ce projet et relève du Cercle des femmes autochtones de FEGC. Compte tenu des niveaux alarmants de violence à l'encontre des femmes autochtones, nos GT tenaient à établir des liens avec ce cinquième pilier de travail et avec le processus distinct mais connexe d'élaboration d'un Plan d'action national en réponse aux conclusions de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (FFADA)⁸.

Les leaders de notre projet ont fait des efforts considérables pour coordonner nos priorités avec les deux processus dans l'espoir d'assurer une amplification mutuelle respectueuse de leurs résultats. Nous souhaitons que le leadership des femmes autochtones et des organisations de femmes autochtones façonne le lien entre ces processus distincts de manière à les harmoniser, afin que leurs voix soient entendues dans tous les volets de la lutte contre la VFF et la VFG. Même si nous avons pu organiser une réunion avec la Commission des FFADA⁹, et que des femmes autochtones ont participé aux recommandations que vous trouverez dans le présent rapport – et que nous ayons utilisé un modèle de recommandations incluant leurs Appels à la justice¹⁰ – le temps dont nous disposons n'a pas permis une collaboration formelle entre les deux initiatives. Il s'agit certainement d'un domaine distinct et important pour l'équipe de travail qui fera progresser les efforts investis dans ce rapport en vue de structurer le Plan d'action national.

Nous avons mené d'autres recherches approfondies sur le contexte, y compris un examen juridique et documentaire, ainsi que des entretiens avec des personnes ayant proposé des PAN dans d'autres régions du monde, notamment au Royaume-Uni et en Australie.

Les quatre groupes de travail (GT) – composés chacun de deux coprésidentes et de huit membres – sont ancrés dans une variété de communautés, d'identités et de lieux géographiques, et organisés comme suit autour des quatre piliers de politiques publiques:

- ***Environnement propice et infrastructure sociale***

De manière générale, il s'agira de changements aux politiques sociales. Le PAN doit aborder tous les domaines de politiques susceptibles d'affecter la vulnérabilité des femmes à la violence et leur capacité à accéder universellement aux services et aux protections. Il doit s'efforcer de parvenir à une égalité véritable pour toutes les femmes afin de prévenir et, à terme, de mettre fin à la VFF/VFG.

- ***Prévention***

Le travail de prévention doit être spécifique à chaque communauté, adéquatement financé, et basé sur une analyse intersectionnelle féministe et genrée de la violence. L'accent doit être mis sur l'éducation des enfants, des jeunes et des adultes en matière de droits de la personne et de VFF/VFG. Il faut pour cela promouvoir la compréhension des relations saines, du consentement et de la culture du viol, briser les mythes sur les agressions sexuelles, encourager les interventions des témoins, proposer des programmes pour favoriser l'estime de soi et travailler avec les hommes et les garçons en vue de changer leurs attitudes et leurs comportements.

- ***Promotion de la réactivité du système juridique et judiciaire***

Le PAN doit aborder les systèmes policier, juridique, judiciaire et carcéral afin de s'assurer qu'ils reflètent les réalités vécues par les femmes confrontées à la violence et qu'ils y répondent. Le PAN doit également s'efforcer de prévenir et de réduire les effets de la violence et de garantir la sécurité des femmes dans une perspective intersectionnelle.

- ***Soutien aux personnes survivantes et à leur famille***

De manière générale, il s'agira de réponses en matière de services. Idéalement, un système universel, coordonné et intégré de services de soutien doit être financé de manière adéquate, proposé sur tout le territoire et accessible à toutes les femmes ayant subi une forme quelconque de VFF/VFG. Cela devrait inclure le développement et la mise en œuvre de normes et de lignes directrices en matière de services et de pratiques pour tous les secteurs qui répondent à la violence faite aux femmes, notamment la santé, la protection de l'enfance, l'assistance sociale et le logement.

Ces éléments sont développés dans les recommandations du présent rapport.

Sur la base du recueil existant de 646 recommandations collectées et partagées avec nous par FEGC, chacun des quatre GT a examiné, trié, analysé et exploré en profondeur les implications des recommandations que nous leur avons soumises pour chaque pilier.

La suite du rapport est divisée en trois parties: une vue d'ensemble de haut niveau, un rapport narratif compréhensible dans le corps du document et des annexes qui permettent une exploration non synthétisée des rapports narratifs des groupes de travail pour une utilisation future. Le rapport est présenté de la manière suivante:

- Le sommaire exécutif comprend un instantané de notre travail commun sur trois mois. Il expose brièvement certaines questions de contexte général et de préoccupations qui encadrent les recommandations qui suivent immédiatement.
- Nous avons demandé à chaque GT de fournir 20 recommandations, en comprenant que cette hiérarchisation difficile et pratique permettrait d'intégrer une liste gérable d'actions dans le discours public avant le plan complet de route à suivre sur un horizon

de 10 ans. Au final, le tableau des recommandations représente les priorités des GT et nous avons légèrement dépassé l'objectif des 20 recommandations par pilier. En préparant le présent rapport, l'équipe de rédaction a déterminé qu'il était préférable de rassembler toutes les recommandations en un seul endroit pour en faciliter l'utilisation future.

- En ce qui concerne l'horizon décennal du PAN en particulier, nous souhaitons que ces recommandations testées sous pression – discutées et approuvées par huit expertes pour chaque pilier – constituent une base de données essentielle pour l'horizon de planification sur 10 ans.
- Notre équipe de projet s'est également rendu compte que chaque domaine thématique de politique publique pouvait présenter des complexités sur le plan de la mise en œuvre, difficultés que les trois mois alloués au projet ne suffiraient pas à résoudre. Dans certains cas, nous avons pu commander des documents de travail pour explorer les diverses questions à prendre en compte et les prochaines étapes du processus d'élaboration et de mise en œuvre du PAN. À cette fin, l'Annexe E (*Gender-Based Violence, Economic Security, and the Potential of Basic Income*) et l'Annexe F (*National Legislation on VAW/GBV*) fournissent des analyses plus poussées sur des sujets que nos GT des piliers infrastructure et juridique ont jugé nécessaire d'approfondir.

Chaque pilier a assorti ses recommandations de justifications et d'explications. Ces comptes rendus narratifs du rôle de chaque pilier dans le PAN, ainsi que l'énumération des avantages et des pièges des recommandations de changement et des résultats espérés du changement demandé, constituent un contexte essentiel à l'élaboration d'un PAN complet et à son processus de mise en œuvre. Toutes ces données sont condensées et compilées dans le texte du sommaire exécutif, à un haut niveau et dans le corps du rapport, comme introductions aux recommandations spécifiques à chaque pilier. Les rapports narratifs préparés par chacun des GT figurent par ordre alphabétique à l'Annexe C.

Tout ce matériel a été vérifié et soumis par les coprésidentes de chaque pilier et ancré dans le travail intensif réalisé avec les 40 membres des GT réunies entre février et avril 2021. Ces dernières, ainsi que la directrice générale d'HFC, l'équipe de chercheuses et de rédactrices et la spécialiste de l'engagement stratégique, représentent environ 1 000 années-personnes d'expertise et de connaissances en matière de VFF/VFG. Elles ont également alimenté de manière cruciale la stratégie de suivi, évaluation, responsabilisation et apprentissage (SERA) que nous souhaitons voir devenir une composante intégrale du PAN.

En bref, les leçons tirées par les Nations Unies de l'expérience de divers pays dans la mise en œuvre des PAN montrent clairement qu'un investissement précoce dans une approche SERA est crucial pour une mise en œuvre réussie. Tel que souligné dans nos conclusions – en particulier dans notre recherche sur le cas de l'Australie, où plusieurs PAN triennaux consécutifs ont été mis en œuvre – l'absence d'une solide stratégie SERA, en place dès le début, a été identifiée comme une faiblesse majeure.

Par conséquent, pour générer les données probantes nécessaires au soutien de la mise en œuvre efficace d'un PAN transparent, responsable et misant sur une approche inclusive, intersectionnelle et fondée sur les droits, il est crucial de mettre en place une stratégie féministe intersectionnelle SERA. Dans le rapport narratif, nous précisons l'importance d'une telle stratégie pour le PAN, ainsi que celle des résultats et considérations associées aux recommandations de chaque pilier. Le travail sur la VFF/VFG est dynamique et engage souvent les domaines formels de la loi, des politiques, des institutions et des ressources, ainsi que les structures sociales patriarcales, racistes et reflétant d'autres oppressions, dont les croyances culturelles et les pratiques considérées comme neutres ou «normales». Une approche féministe SERA nous pousse à envisager différemment ce qui peut être considéré comme une donnée probante. Elle repousse les limites de la collecte de ces données et interpelle les personnes qui leur donnent un sens et une pertinence.

À cette fin, le rapport comprend également un document de commande (Annexe D) qui s'appuie sur des données probantes tirées de la littérature grise et de documents évalués par des pairs, ainsi que sur les leçons apprises et les meilleures pratiques internationales en matière d'intégration du cadre SERA dans des réponses coordonnées, telles que les PAN. Ce volet de notre travail a été considérablement enrichi à la suite du rapport intérimaire. Quatre recommandations spécifiques liées à SERA concernent le financement, la structure, la composition et la méthodologie du processus de responsabilisation pour le PAN sur 10 ans.

Un aspect de forte concordance entre les deux rapports, séparés par seulement un mois de travail supplémentaire, est l'accord sur le fait que le rapport final n'acquiesce pas l'État de son obligation de mettre en œuvre un PAN. Nous continuons d'affirmer que le PAN nécessite un investissement soutenu et croissant par le biais de budgets qui tiennent pour prioritaire le vécu des femmes; il nécessite un soutien structurel qui maintiendra l'intérêt de l'État au-delà des cycles électoraux et des mandats gouvernementaux; il nécessite la supervision et l'évaluation de spécialistes; et il nécessite un investissement initial de fonds et de volonté politique pour s'attaquer à la fois aux causes profondes et aux conditions urgentes qui mettent des vies en danger. Cette démarche est envisagée dans le cadre d'un arc de planification de dix ans, avec un engagement fiscal substantiel et des structures d'orientation et de responsabilisation au-delà du cadre gouvernemental.

Sans exception, tous les GT ont déterminé que les recommandations fournies par FEGC au début du projet nécessitaient de nouvelles analyses et une mise à jour en profondeur à la lumière des impacts intersectionnels de la VFF/VFG. L'élaboration de recommandations sur cette base, sans un réexamen en profondeur, aurait potentiellement créé plus de mal que de bien. Nous avons donc procédé à ce travail de mise à jour, qui se reflète dans les recommandations contenues dans ce rapport.

Si l'intersectionnalité est un terme désormais largement utilisé dans les milieux militants, il est également entré dans le lexique des gouvernements et des politiques sociales. Il est donc utile d'en préciser le sens dans le présent sommaire, ainsi que dans le rapport complet.

Qu'entend-on par approche intersectionnelle?

Le terme «intersectionnalité» a été créé par Kimberlé Crenshaw, juriste américaine et militante féministe critique du racisme. Dans ses écrits, ce terme est une métaphore de la façon dont la discrimination se déploie dans la vie réelle:

La discrimination, comme la circulation à un carrefour, peut se faire dans un sens et dans un autre. Si un accident se produit à un carrefour, il peut être causé par des voitures venant de plusieurs directions, et parfois de toutes les directions¹¹.

Dans cette analogie, l'accident est le préjudice causé aux droits humains d'une personne, et les intersections sont tous les différents «motifs» ou identités/situations qui sont des formes de discrimination. Au début, Crenshaw s'est intéressée à l'intersection entre les droits des femmes noires et les protections distinctes associées à la race et au genre dans le droit du travail. Ces protections ne tenaient pas compte de leurs formes uniques et complexes de discrimination et des expériences de violence des femmes noires, et n'y apportaient aucune solution. Depuis, son travail en est venu à exprimer la possibilité d'un enchevêtrement presque infini de l'expérience humaine, telle qu'elle est affectée par les systèmes de gouvernance et de réglementation. Dans une interview marquant le 20e anniversaire de sa première utilisation de ce concept, Crenshaw a déclaré ce qui suit au sujet de l'applicabilité du terme:

L'intersectionnalité est une lentille à travers laquelle on peut observer les lieux où les divers aspects du pouvoir se manifestent et s'affrontent, et où ils s'amalgament et s'entrecroisent. Il ne s'agit pas simplement de dire qu'il y a ici un problème de race, ici un problème de genre et là un problème de classe ou de LBGTQ. Il arrive souvent que ce genre de lecture disjointe efface ce qui arrive aux personnes qui sont soumises à tous ces facteurs¹².

Plus important encore, pour comprendre notre approche aux recommandations relatives à un PAN, la vision qu'a Crenshaw de l'intersectionnalité est structurelle par nature, et non simplement basée sur la notion d'identité. À ce titre, l'intersectionnalité «nous permet d'élaborer les récits spécifiquement structurels de l'exclusion des avantages distributifs de l'égalité» et, en fait, de repérer «les inégalités distributives des réussites du féminisme» jusqu'à nos jours¹³. En d'autres termes, lorsqu'elle est déployée avec précision, l'intersectionnalité identifie les inégalités préexistantes qui remettent en question les prétentions de l'égalité juridique formelle à avoir atteint son objectif d'«égalité universelle». Comme l'a déclaré avec justesse une participante à un GT:

Étant donné les interactions entre les expériences multiples et distinctes d'oppression et de violence structurelles, nous devons prêter attention aux «systèmes d'oppression imbriqués»¹⁴ actuels. Nous aurions donc intérêt à mieux comprendre les intersections de ces différents systèmes d'oppression, et nous garder de préjugés privilégiant une expérience de marginalisation par rapport à une autre¹⁵.

Bien que nous donnions ici ce sens au terme d'intersectionnalité, il ne faut pas oublier que dans tout l'espace des politiques publiques, son déploiement doit être mieux compris afin de poser et d'explorer la question de savoir si son adoption fait effectivement «passer l'intersectionnalité du statut de théorie sociale critique à une technique de politique sociale critique apte à promouvoir les revendications des personnes les plus marginalisées¹⁶».

Aux fins du travail sur les politiques liées aux piliers du PAN, on voit passer au second plan les origines de l'intersectionnalité dans le contexte juridique des droits de la personne, et sa promotion dans le cadre des obligations juridiques internationales de l'État canadien (examinées plus loin). Son utilisation relative aux recommandations liées au PAN concerne moins les motifs de discrimination en soi que la meilleure façon d'éviter le déni des droits couverts par la loi. En ce sens, nos GT ont bien compris que la discrimination est un processus social, dans lequel «l'expérience d'un individu est inintelligible sans le contexte d'un désavantage et d'une exploitation complexes, systémiques et de groupe¹⁷».

Néanmoins, l'intersectionnalité est porteuse d'obligations juridiques, que nous avons également explorées. Bien que nous ayons entrepris de rassembler les intersections de préjudices à prendre en compte dans les recommandations en circulation, et que nous ayons fait valoir notre expertise pour imaginer de nouvelles voies pour chaque pilier, il reste du travail aux personnes qui vont prolonger et utiliser ce rapport pour poursuivre cet engagement pratique crucial.

Dans la section narrative du rapport principal retraçant les obligations des États à l'égard des normes relatives aux droits de la personne (voir le thème transversal 3), nous demandons d'abord au gouvernement de remplir ses obligations existantes, mais aussi de faire progresser la participation du Canada à la conjoncture mondiale des droits de la personne, et de maintenir le pays dans le peloton de tête des champions des droits de la personne sur la scène internationale grâce aux recommandations suivantes:

- Tenir sa promesse de ratifier et de mettre en œuvre la Convention de Belém do Pará sur la violence à l'égard des femmes et des enfants.
- Ratifier la Convention 190 de l'Organisation internationale du Travail sur la violence et le harcèlement (OIT C-190).
- Investir dans le leadership des femmes autochtones pour qu'elles participent de manière significative aux discussions sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (UNDRIP) afin d'équilibrer les discussions en cours.

Les GT ont noté que l'intersectionnalité ne doit pas être simplement saupoudrée dans le discours sur les politiques publiques sans qu'une attention particulière soit portée à ses implications. Comme l'a souligné une spécialiste de l'intersectionnalité:

L'incorporation institutionnelle de l'intersectionnalité [...] exige de tenir compte à la fois des continuités et des ruptures entre les façons dont cette dernière a été comprise et

pratiquée à différents stades de son développement dans différents contextes nationaux et institutionnels¹⁸.

Les GT ont surtout souligné que les populations les plus affectées par la violence sont celles qui sont par conséquent les plus touchées par notre incapacité à réduire les taux de violence à ce jour, y compris les personnes vivant dans les zones rurales et éloignées, autochtones, noires, en situation de handicap, racisées, non binaires et trans, LGBTQI2E+ et migrantes. Si l'on ne tient pas suffisamment compte de la manière dont la violence est vécue différemment, et dans une plus large mesure par certaines personnes et populations, les recommandations en circulation risquent de simplement redistribuer les préjudices entre les systèmes sociaux et les populations.

Dans le temps imparti, nous avons entrepris de réexaminer les recommandations fondées sur ces critères et de fournir des indications sur les mesures à prendre pour assurer la conception et la mise en œuvre d'un PAN véritablement intersectionnel et ancré dans le contexte actuel.

Nous avons tiré parti de la vague de soutien en faveur de la réforme des systèmes de réponse à la VFF/VFG à la lumière du racisme anti-noir et anti-autochtone, du capacitisme, de la transphobie et des problèmes que vivent les membres des communautés les plus violemment touchées et les moins bien desservies du Canada. Ce désir de réexamen et de réforme inclut, peut-être plus particulièrement, une redéfinition du rôle de la police dans la réponse à la VFF/VFG; dans ce cas aussi, nous avons manqué de temps pour élaborer des recommandations susceptibles de produire les changements nécessaires, bien que nous ayons abordé ces questions lors de discussions sur les investissements communautaires redistributifs, et sur l'éducation et la formation à l'échelle du système.

Étant donné la portée et l'envergure de ce qui pourrait être accompli au cours des dix années du PAN, nous notons que nous n'avons pas eu le temps de répondre à la question de savoir si nous devons construire ou démanteler les domaines nécessitant une réforme substantielle. Notre rapport rend compte de ce dilemme non résolu par des recommandations et des récits qui tiennent compte des possibilités et des subtilités qui en découlent, tel que nous les percevons.

À partir de la perspective intersectionnelle que nous avons appliquée aux recommandations analysées et vérifiées, nous avons identifié de nombreux thèmes transversaux qui ne se limitent pas à un seul pilier. Les vies des personnes sur lesquelles nous souhaitons que le PAN ait un impact positif comportent plusieurs facettes, et il en va de même pour les domaines de politiques dans lesquels nous avons fait un travail de restructuration. Les recommandations divergent et s'entrecroisent, elles s'influencent et, parfois, se contredisent ou se soutiennent mutuellement. Chaque pilier aborde ces thèmes sous un angle légèrement différent, en fonction des types de résultats, d'activités ou de processus requis par les politiques publiques. Nous indiquons les paliers de gouvernement responsables de la mise en œuvre des changements requis – en insistant sur leurs engagements publics à l'égard des principes

auxquels répond chaque recommandation spécifique – et nous regroupons les résultats mesurables en fonction des résultats généraux. Nous indiquons également dans l'énoncé de la recommandation elle-même le contexte, les considérations, et les nuances qui ne sont pas encore résolues ou pas nécessairement évidentes.

Reconnaissant la richesse de ces informations, et la nécessité de laisser un héritage pour la prochaine phase de développement et de mise en œuvre du PAN, nous n'avons pas supprimé les doublons. Nous avons plutôt compilé ces «chevauchements» dans des récits thématiques accompagnés d'un résumé de leurs origines et de leurs implications, fournissant ainsi un contexte aux recommandations détaillées présentées dans ce document.

Dans l'ensemble, ce rapport doit être considéré comme le début d'un processus de plus longue durée. Il s'agit d'enjeux complexes qui nécessitent beaucoup plus de temps de réflexion et de délibération que celui qui nous était imparti. Nous espérons que le PAN sera utilisé comme point de départ pour le changement et comme moyen de responsabiliser les gouvernements à l'avenir, tout en mettant en œuvre des changements urgents. Le sommaire exécutif, par définition, est un résumé qui attire l'attention sur les points saillants. Pour tirer le meilleur parti des lignes de force du rapport, il faut le lire dans son intégralité.

Les travaux préparatoires et la documentation du présent rapport ont été entrepris avant le dépôt du budget fédéral 2021¹⁹. Notre rapport intérimaire a également été déposé à l'avance, dans l'intention de fournir des orientations pour le processus budgétaire. Nous félicitons le gouvernement fédéral d'avoir fait de la VFF/VFG un élément central du budget 2021, qui prévoit un investissement global de 600 millions dans des initiatives que les spécialistes antiviolence réclament depuis longtemps dans le cadre du PAN. Cet investissement devra être alloué de manière stratégique afin que les budgets futurs soient à la mesure des grands changements que nécessitera la lutte contre la VFF/VFG.

L'octroi de quatorze millions de dollars pour l'établissement et la mise en œuvre du PAN constitue un premier pas important. Avec ses partenaires, Hébergement femmes Canada se réjouit de continuer à travailler en étroite collaboration avec le gouvernement fédéral au cours des prochains mois afin que le PAN démarre sur les bases d'une solide expertise communautaire antiviolence. Plus précisément, nous voulons nous assurer que cet investissement, dans ce que le document budgétaire appelle un secrétariat, soit conforme à notre souhait que l'encadrement, la surveillance, la mise en œuvre et la responsabilisation du PAN restent entre les mains de spécialistes aptes à le guider.

Comme nous l'avons déclaré dans nos réponses publiques au budget, l'avenir du PAN nécessitera des milliards, et non des millions²⁰. De même, bien que nous applaudissions le budget 2021 qui prévoit un investissement global de 400 millions dans des données pertinentes – principalement pour Statistique Canada, afin de combler diverses lacunes, notamment en ce qui concerne les données sur le genre, le racisme et les relations de pouvoir inégales, afin d'améliorer la prise de décisions fondées sur des données probantes – ce n'est

tout simplement pas suffisant. L'investissement dans l'amélioration des données au cours des cinq prochaines années n'est que la première étape. Ce qu'il faut, comme l'ont exprimé les GT, c'est un meilleur suivi et une meilleure responsabilisation; des données qui vont au-delà des chiffres désagrégés, qui appliquent une lentille intersectionnelle, qui sont collectées de manière inclusive, qui honorent les réalités vécues et qui vont au-delà des méthodologies traditionnelles, étroites et axées sur les chiffres. On doit donc privilégier pas seulement des résultats de sondages, pas seulement des analyses statistiques et pas seulement un échantillonnage plus large.

Nous devons trouver des moyens d'assurer systématiquement la participation et la collaboration de personnes survivantes de VFF/VFG, de spécialistes du secteur du genre et de la justice et de porte-parole de la lutte contre la VFF/VFG – en respectant le principe «rien sur moi, sans moi». Nous devons favoriser la production de données qui honorent les récits des personnes survivantes autochtones, LGBTQI2E+, noires et racisées – une collecte de données axée sur la sécurité, la guérison et la justice. Le rapport de base et le document commandé sur l'approche SERA (Annexe D) contiennent des descriptions plus détaillées de ce que signifie l'adoption d'une approche intersectionnelle et féministe du suivi, de l'évaluation, de la responsabilisation et de l'apprentissage, y compris les recommandations clés qui ont émergé de nos GT, et de nos échanges sur comment et par qui seront validées les données probantes.

Nous constatons que les limites externes de notre processus – la brièveté du délai, l'impossibilité de nous réunir en personne en raison de la pandémie, le nombre limité de recommandations que chaque groupe de travail pouvait formuler pour créer un rapport compréhensible et efficace – nous ont obligées à formuler des recommandations très générales. Nous espérons que celles-ci seront perçues comme axées sur un changement systémique à long terme échelonné par paliers, sans pour autant ignorer les changements qui nécessitent une attention à court terme. Nos tableaux de recommandations indiquent les délais requis lorsque nous avons pu les déterminer.

Le présent rapport est une contribution fondamentale à la conception et à la mise en œuvre d'un PAN décennal qui exigera du leadership, un investissement budgétaire accru et continu de la part du gouvernement fédéral, ainsi qu'une collaboration et un engagement de la part de tous les autres paliers de gouvernement, conformément aux plateformes²¹, mandats²², et engagements déjà pris²³. Il va sans dire qu'il sera absolument nécessaire d'utiliser tous les moyens possibles pour s'attaquer à cet enjeu. Rappelons encore une fois qu'il faudra des milliards, et non des millions, pour produire un impact réellement coordonné et mesurable sur la VFF/VFG.

En général, nous avons proposé des approches à long terme assorties de quelques mesures à court et moyen terme qui nous rapprocheraient des résultats souhaités. L'objectif primordial est de mettre en place des systèmes résilients et durables, capables de résister aux pressions exercées par l'instabilité économique, les changements de gouvernement ou d'autres facteurs.

Nous soumettons ce rapport dans le cadre du Projet d'engagement stratégique d'HFC pour répondre à l'appel que nous avons lancé il y a déjà plusieurs années: adopter les meilleures pratiques mondiales et créer un Plan d'action national pour mettre fin à la VFF/VFG qui puisse être considéré comme une nouvelle norme internationale. Nous avons la conviction que ce rapport et ses recherches de fond permettront de faire avancer ce processus.

¹ Organisation mondiale de la santé (OMS). (2013). *Estimations mondiales et régionales de la violence à l'encontre des femmes: prévalence et conséquences sur la santé de la violence du partenaire intime et de la violence sexuelle exercée par d'autres que le partenaire: résumé d'orientation*

https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/85242/WHO_RHR_HRP_13.06_fre.pdf?sequence=1

Organisation mondiale de la santé (OMS). (2021). *Violence Against Women Prevalence Estimates, 2018*. [Sous embargo].

² Assemblée générale de l'ONU. (1994). *Résolution adoptée par l'Assemblée générale—Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes*. (A/RES/48/104). [https://documents-dds-](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/095/05/PDF/N9409505.pdf?OpenElement)

[ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/095/05/PDF/N9409505.pdf?OpenElement](https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/095/05/PDF/N9409505.pdf?OpenElement)

³ Organisation mondiale de la santé (OMS). (2013). *Estimations mondiales et régionales de la violence à l'encontre des femmes: prévalence et conséquences sur la santé de la violence du partenaire intime et de la violence sexuelle exercée par d'autres que le partenaire: résumé d'orientation*

https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/85242/WHO_RHR_HRP_13.06_fre.pdf?sequence=1

Organisation mondiale de la santé (OMS). (2021). *Violence Against Women Prevalence Estimates, 2018*. [Sous embargo].

⁴ Hébergement femmes Canada. (2013). *The Case for a National Action Plan on Violence against Women*.

<https://endvaw.ca/fr/our-work/the-case-for-a-national-action-plan-on-violence-against-women-and-girls/>

⁵ Réseau canadien des maisons d'hébergement pour femmes. (2015). *Modèle de Plan d'action national du Canada sur la violence faite aux femmes et aux filles*

https://www.fmhf.ca/sites/default/files/upload/modele_de_plan_daction_national_du_canada_sur_la_vff.pdf

⁶ Hébergement femmes Canada. (2020). Plan d'action national sur la violence faite aux femmes et la violence fondée sur le sexe, Appel réitéré. <http://endvaw.ca/wp-content/uploads/2020/11/Appel-reitere-PAN-sur-VFF-VFS-1.pdf>

⁷ Réseau canadien des maisons d'hébergement pour femmes. (2015). *Modèle de Plan d'action national du Canada sur la violence faite aux femmes et aux filles*

https://www.fmhf.ca/sites/default/files/upload/modele_de_plan_daction_national_du_canada_sur_la_vff.pdf

⁸ Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (2019). *Appels à la justice*.

Réclamer notre pouvoir et notre place : le rapport final de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles

autochtones disparues et assassinées. <https://www.mmiwg-ffada.ca/fr/final-report/> Une analyse juridique du génocide. Rapport supplémentaire. https://www.mmiwg-ffada.ca/wp-content/uploads/2019/06/Rapport-suppl%C3%A9mentaire_Genocide-1.pdf

⁹ Gouvernement du Canada. (2020). *Membres du Groupe de travail cadre sur le plan d'action national*. FFADA

<https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/fra/1607208114360/1607208136120>

¹⁰ Enquête nationale sur les femmes et les filles autochtones disparues et assassinées (2019). *Appels à la justice*.

Réclamer notre pouvoir et notre place : le rapport final de l'Enquête nationale sur les femmes et les filles

autochtones disparues et assassinées. <https://www.mmiwg-ffada.ca/fr/final-report/>

¹¹ Crenshaw, K. (1989). «Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics.» *U Chi Leg F* 139 at 149.

<https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1052&context=uclf>

¹² Columbia Law School. (2017, 18 juin). Kimberlé Crenshaw on Intersectionality, More Than Two Decades Later.

Columbia Law Edu. <http://www.law.columbia.edu/news/2017/06/kimberle-crenshaw-intersectionality>

¹³ Dale, Amanda. (2018). «Intersectional Human Rights at CEDAW: Promises Transmissions and Impacts.» *PhD Dissertations*, 43, à 12 et 25. <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/phd/43>

¹⁴ Collins, Patricia Hill. (1990). Black feminist thought in the matrix of domination. In *Black Feminist Thought: Knowledge, Consciousness, and the Politics of Empowerment*. Unwin Hyman, pp. 221–238.

¹⁵ Rajan, Doris. (2021). Local Safety and Inclusion Solidarity Networks. [manuscrit non publié]. Institute for Research and Development on Inclusion and Society.

-
- ¹⁶ Dale, Amanda. (2018). «Intersectional Human Rights at CEDAW: Promises Transmissions and Impacts.» *PhD Dissertations*, 43, à 13. <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/phd/43>.
- ¹⁷ Dale, Amanda. (2018). «Intersectional Human Rights at CEDAW: Promises Transmissions and Impacts.» *PhD Dissertations*, 43, à 222, 223. <https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/phd/43>
- ¹⁸ Collins, PH & Bilge S. (2016). *Intersectionality*. John Wiley & Sons, p.87.
- ¹⁹ Gouvernement du Canada. (2021). *Une relance axée sur les emplois, la croissance et la résilience. Budget fédéral*. <https://www.budget.gc.ca/2021/home-accueil-fr.html>
- ²⁰ Women's Shelters Canada/Hébergement femmes Canada. (2021, 20 avril). Anti-violence advocates applaud first-ever significant investment in a national action plan: Federal budget. Press Release. <https://endvaw.ca/archives/news/budget-2021/>; Les militantes antiviolence applaudissent le tout premier investissement important dans un Plan d'action national: Budget fédéral. Communiqué de presse. <https://endvaw.ca/fr/archives/news/budget-2021/>
- ²¹ Parti libéral du Canada. (2018). Notre plateforme: Mettre fin à la violence fondée sur le sexe. <https://liberal.ca/fr/notre-plateforme/mettre-fin-a-la-violence-fondée-sur-le-sexe/>
- ²² Bureau du Premier ministre. (2019). *Lettre de mandat de la ministre des Femmes et de l'Égalité des genres et du Développement économique rural*. <https://pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2019/12/13/lettre-de-mandat-de-la-ministre-des-femmes-et-de-legalite-des-genres>
- ²³ Femmes et Égalité des genres Canada. (2021). *Déclaration commune pour un Canada sans violence fondée sur le sexe*. <https://femmes-egalite-genres.canada.ca/fr/centre-savoir-violence-fondée-sexe/declaration-commune-canada-sans-violence-fondée-sexe.html>