

SOCIÉTÉ
D'HABITATION
DU QUÉBEC

LE LOGEMENT AU NUNAVIK



DOCUMENT D'INFORMATION



Coordination du contenu et rédaction

Direction des affaires intergouvernementales et autochtones

Coordination de l'édition

Direction des communications

Photographie de la page couverture

Xavier Dachez

Société d'habitation du Québec

Aile Saint-Amable, 3^e étage

1054, rue Louis-Alexandre-Taschereau

Québec (Québec) G1R 5E7

Téléphone : 1 800 463-4315 (sans frais partout au Québec)

Télécopieur : 418 643-4560

Courriel : infoshq@shq.gouv.qc.ca

Sur demande, ce document peut être adapté,
en tout ou en partie, à certains médias substitués.

ISBN 978-2-550-69868-5 (version imprimée)

ISBN 978-2-550-69869-2 (version PDF)

Note : Dans ce document, le mot « inuit » a été accordé en genre et
en nombre comme le recommande l'Office québécois de la langue
française.

© Gouvernement du Québec – 2014

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2014



100 %

La Société d'habitation du Québec souscrit
aux principes de développement durable
et de sauvegarde de l'environnement.

C'est pourquoi la présente publication est
imprimée en quantité très limitée sur du
papier Enviro100, 100 % recyclé et de
postconsommation.

Pour les mêmes raisons, la mise en page
a été optimisée de façon à éliminer les
marges perdues, les importantes masses
d'encre et les grands espaces vides,
à limiter le nombre de couleurs et à réduire
les interlignes et les caractères.

**BÂTISSONS
ENSEMBLE
DU MIEUX-
VIVRE**



Créée en 1967, la Société d'habitation du Québec (SHQ) est le principal organisme gouvernemental responsable de l'habitation sur le territoire québécois. Elle contribue, par ses actions, au mieux-vivre des citoyens, en leur offrant des conditions adéquates de logement en fonction de leurs ressources financières et de leurs besoins. Les efforts particuliers que la SHQ déploie au Nunavik en font un acteur de premier plan du domaine de l'habitation dans cette région nordique, tant sur le plan du logement social que sur celui du logement privé.

Les nombreuses interventions de la SHQ dans cette région démontrent son intérêt profond à améliorer les conditions de logement des ménages au Nunavik. Toutefois, malgré tous les efforts consentis, force est d'admettre que de grands défis se dressent encore devant nous. Ceux-ci ne pourront être surmontés qu'avec un engagement de chacun des partenaires concernés. Ainsi, c'est dans la poursuite du partenariat déjà établi avec l'Administration régionale Kativik, l'Office municipal d'habitation Kativik et la Société Makivik que la SHQ compte relever ces défis.

C'est dans cette optique qu'une révision du document *Le logement au Nunavik*, publié en novembre 2001, s'impose. Ce document a été préparé à l'intention des personnes intéressées par le domaine de l'habitation au Nunavik. Il s'adresse à nos partenaires de la région et d'ailleurs au Québec, ainsi qu'aux ménages du Nunavik qui désirent participer activement à l'amélioration de leurs conditions d'habitation. C'est pourquoi nous tenions à ce qu'il soit publié en français, en anglais et en inuktitut.

Nous désirons aussi remercier sincèrement les représentants des instances du Nunavik, particulièrement de l'Administration régionale Kativik, de la Société Makivik et de l'Office municipal d'habitation Kativik, pour leur précieuse collaboration dans l'amélioration des conditions d'habitation au Nunavik.

Nakurmiik marialuk (merci beaucoup)!

Le président-directeur général,

Charles Larochelle

TABLE DES MATIÈRES

1. LE NUNAVIK	6
1.1 Le territoire	6
1.2 Le climat	7
1.3 La population	7
1.4 La culture	8
1.5 Les revenus, les impôts et le coût de la vie	9
1.6 Les services municipaux	10
1.7 L'organisation sociale, politique, administrative, économique et juridique	10
2. L'HISTORIQUE DES INTERVENTIONS GOUVERNEMENTALES D'AIDE À L'HABITATION AU NUNAVIK	11
2.1 Les débuts (1950-1970)	11
2.2 La Convention de la Baie James et du Nord québécois (1975)	12
2.3 Le transfert de responsabilités en habitation (1981)	13
2.4 L'Entente-cadre Canada-Québec sur l'habitation sociale (1986)	13
2.5 Le désengagement fédéral (1993)	13
2.6 L'Entente-cadre concernant la région Kativik (1998)	14
2.7 Les ententes concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie James et du Nord québécois en matière de logement au Nunavik (2000, 2005 et 2010)	15
2.8 La Conférence Katimajit (2007)	16
2.9 Le plan de développement du Nord du gouvernement du Québec (2011)	17
3. LE PARC DE LOGEMENTS SOCIAUX	17
3.1 Une vue d'ensemble du parc résidentiel du Nunavik	17
3.2 La qualité du parc	18
3.3 La taille des logements	19
3.4 Les coûts de construction	19
3.5 L'échelle des loyers	20
3.6 Les besoins en logements	22
4. LE PARC DE LOGEMENTS PRIVÉS	23
4.1 Le Programme de logement en régions éloignées (1995, 1997 et 1998)	23
4.2 La mise en place de trois nouveaux programmes (1999)	23
4.3 Le programme Logement abordable Québec – Volet Kativik (2003)	24
4.4 Le Programme favorisant l'accès à la propriété et la rénovation résidentielle dans la région Kativik (2012)	24



5. LA GESTION DU PARC DE LOGEMENTS SOCIAUX DU NUNAVIK	25
5.1 La création de l'Office municipal d'habitation Kativik (1999)	25
5.2 La création et l'organisation administrative de l'OMHK	25
5.3 L'élargissement du rôle de l'OMHK	25
5.4 Le virage communautaire de la vocation de l'OMHK	26
5.5 Le développement organisationnel de l'OMHK	26
6. LES DÉFIS	27
6.1 La réalisation de logements sociaux additionnels	27
6.2 L'accèsion à la propriété résidentielle	27
6.3 La rénovation des logements sociaux	28
6.4 La réalisation de logements qui répondent davantage aux besoins exprimés par les ménages du Nunavik	28
6.5 Le laboratoire d'habitation nordique	28
7. CONCLUSION	28
ANNEXE 1	29
ANNEXE 2	30
ANNEXE 3	31
ANNEXE 4	35
ANNEXE 5	36
ANNEXE 6	37
ANNEXE 7	38

1. LE NUNAVIK

1.1 Le territoire

Le Nunavik est une vaste région nordique (500 000 km²) formée de toundra, de majestueuses rivières, d'imposantes montagnes et d'innombrables lacs qui couvre la totalité du territoire québécois situé au nord du 55^e parallèle. Dans le cadre de l'entente signée en 2006 entre le Canada, la Société Makivik et le Nunavut, les Inuits sont aussi devenus propriétaires de 80 % des îles de la région marine du Nunavik.

Au Nunavik, on dénombre 14 villages nordiques répartis le long de la baie d'Ungava, du détroit d'Hudson et de la baie d'Hudson. Ces villages sont situés entre 1 500 et 2 500 kilomètres de Montréal et comptent de 200 à 2 400 habitants.



Il n'y a pas de lien routier entre le Nunavik et le reste du Québec, ni entre les communautés elles-mêmes. Le transport aérien des personnes et des biens s'effectue toute l'année, mais il est dispendieux. Par exemple, un vol aller-retour entre Québec et Kuujuaq coûte environ 2 000 \$. Un service de desserte maritime est aussi offert au cours de l'été et de l'automne, ce qui permet de transporter la majorité des biens. C'est donc par bateau qu'on livre les matériaux utilisés pour la construction des maisons au Nunavik. Deux compagnies se partagent le marché du transport maritime, soit Desgagnés Transarctik inc. et le groupe NEAS.





1.2 Le climat

Il existe deux types de climat dans cette région : un climat subarctique et un climat arctique. Les hivers y sont longs et très froids, et de forts vents dont la vitesse est nettement augmentée par l'absence d'arbres soufflent parfois. En été, la région bénéficie cependant d'un ensoleillement prolongé. Les températures moyennes tournent autour de - 24 °C, en hiver, et de 12 °C pendant seulement quelques chaudes journées des courts étés arctiques. Un tel climat explique pourquoi la période de chauffage des bâtiments dure plus longtemps qu'ailleurs au Québec et pourquoi, dans la majorité des communautés, le sol est gelé en permanence. Les conditions climatiques rigoureuses exercent des pressions importantes sur les habitations. Par exemple, des vents violents pouvant atteindre jusqu'à 160 km/h et des blizzards peuvent former des bancs de neige imposants autour des constructions en hiver, de sorte que la moindre fissure dans l'enveloppe d'un bâtiment peut le rendre glacial et le détériorer rapidement. De tels vents peuvent aussi créer d'importants dommages aux revêtements extérieurs et aux toitures.



De plus, étant donné que les changements climatiques se manifestent davantage dans les régions polaires qu'ailleurs dans le monde, il est essentiel de considérer leurs répercussions sur les Inuits du Nunavik et leurs habitations. Parmi les nombreux effets observés, on note la fonte du pergélisol, des glissements de terrain et un cycle des saisons perturbé, qui peuvent tous avoir des répercussions négatives sur les habitations. Ces conséquences peuvent entraîner des effets néfastes et inquiétants pour la stabilité des constructions.

Parmi les autres effets des changements climatiques, on a observé une perturbation du cycle des saisons et un dérangement des activités traditionnelles inuites (chasse, pêche, piégeage, etc.).

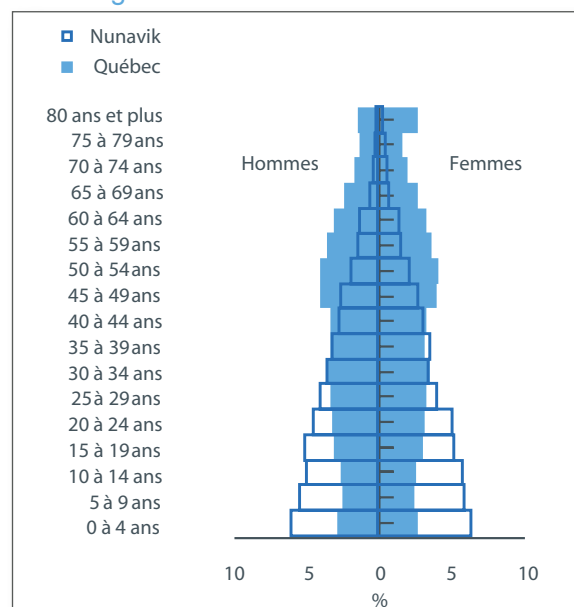
1.3 La population

La population totale du Nunavik compte à peu près 12 000 personnes, dont environ 90 % sont d'origine inuite. Les tendances démographiques du Nunavik sont très différentes de celles qui se manifestent dans le reste du Québec. Par exemple, le taux annuel moyen de croissance démographique est plus élevé au Nunavik que dans l'ensemble du Québec.

D'ailleurs, on constate que la population du Nunavik a doublé au cours des 30 dernières années, passant de 5 860 en 1986 à 11 860 en 2011². La population y est aussi très jeune : plus de 54 % de la population est âgée de moins de 25 ans et 70 %, de moins de 35 ans³. On remarque aussi qu'une proportion croissante de la population a 65 ans et plus, comme le montre le graphique à la page suivante.

Dans ces circonstances, on ne s'étonne guère du rythme accéléré de formation des ménages. De 2006 à 2011, la population du Nunavik a augmenté de 11,8 % comparativement à 4,7 % pour l'ensemble du Québec. Le nombre moyen d'enfants par femme au Nunavik est de 3,2 alors qu'il se situe à 1,6 au Québec (période 2004-2008). En 2011, les ménages du Nunavik comptaient en moyenne un nombre

Graphique 1 - Répartition de la population selon l'âge et le sexe¹



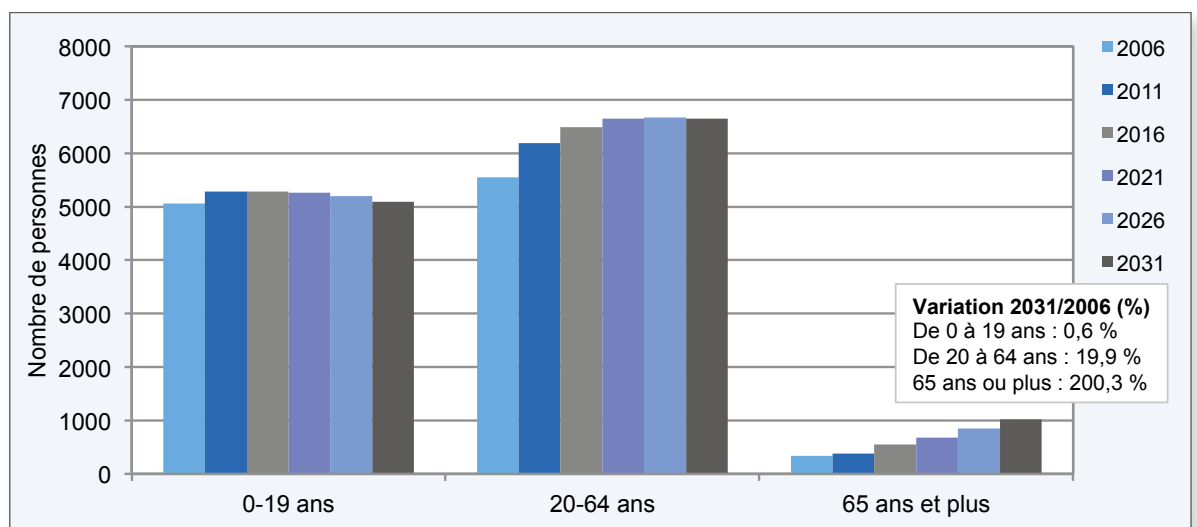
1. Régie régionale de la santé et des services sociaux Nunavik en collaboration avec l'Institut national de santé publique du Québec, *Portrait de santé Nunavik – Conditions démographiques et socioéconomiques – 2011*, gouvernement du Québec, 2011, 32 pages et annexes.

2. Régie régionale de la santé et des services sociaux Nunavik en collaboration avec l'Institut national de santé publique du Québec, *Portrait de santé Nunavik – Conditions démographiques et socioéconomiques – 2011*.

3. Statistique Canada, Division de la démographie et Institut de la statistique du Québec, Direction des statistiques sociodémographiques. Consulté en décembre.

plus élevé de membres (3,9 personnes) que dans le sud du Québec (2,3 personnes). Par comparaison, en 2006, ce nombre était de 4,2 pour les Inuits et de 2,4 dans le reste du Québec. Certaines de ces statistiques expliquent le rythme accéléré de formation des ménages au Nunavik, qui entraîne une pression accrue sur la demande de logements. En plus de la jeunesse de la population et de la forte croissance démographique, on y remarque une mortalité infantile qui est encore trop élevée, mais qui s'améliore (Nunavik : 20,8 décès pour 1000 naissances; au Québec : 4,7 décès pour 1000 naissances)⁴, et un niveau de scolarisation encore faible, bien que celui-ci augmente progressivement. Tout cela est lié directement aux changements importants vécus par cette société traditionnelle. En effet, la population du Nunavik est encore faiblement scolarisée. En 2011, environ 31 % des personnes âgées de 15 ans ou plus possédaient un certificat, un diplôme ou un grade⁵.

Graphique 2 - Projection de la population



1.4 La culture

Les Inuits du Nunavik sont très attachés à leur culture ainsi qu'au maintien de leur langue, l'inuktitut, qui est parlée par la majorité de la population. Néanmoins, l'anglais occupe une place importante, puisqu'environ 34 % des répondants de l'Enquête nationale auprès des ménages de 2011 déclarent qu'ils parlent le plus souvent cette langue au travail. Toutefois, le français y fait des progrès notables.

L'importance des activités traditionnelles de subsistance (chasse, pêche et piégeage) dans le mode de vie des Inuits est une autre facette particulière de leur culture. Le caribou a longtemps été à la base de leur survie et il représente encore aujourd'hui une source de nourriture, tout comme le béluga, le morse, le phoque et les poissons tels l'omble chevalier, le touladi et le saumon.

La sculpture et le chant de gorge font aussi partie de la culture particulière des Inuits du Nunavik. L'Institut culturel Avataq, un organisme culturel sans but lucratif et sans vocation politique, a pour mission de préserver les valeurs traditionnelles inuites ainsi que les objets d'importance historique. Il a également pour but de promouvoir des activités culturelles dans la région du Nunavik et ailleurs. On trouve aujourd'hui des sculptures, de l'artisanat et des gravures provenant du Nunavik dans les musées et les collections privées des quatre coins du monde. Les artistes inuits contemporains donnent une forme aux valeurs traditionnelles en utilisant des techniques modernes.

4. Statistique Canada, Profil de la santé, décembre 2013.

5. Statistique Canada, « Enquête nationale auprès des ménages (ENM) », 2011.



1.5 Les revenus, les impôts et le coût de la vie

Plusieurs des emplois disponibles au Nunavik sont liés aux activités des secteurs public et parapublic (ex. : santé et éducation). Quant au secteur privé, il offre des emplois dans les domaines du transport aérien, des petites et moyennes entreprises, des mines et de la construction.

Le fait que les biens et la nourriture soient livrés uniquement par avion ou par bateau engendre un coût de la vie plus élevé qu'ailleurs au Québec. En effet, ce qui coûte 1 \$ à Montréal coûte en moyenne 1,66 \$ au Nunavik⁶. L'effet des prix à la consommation sur l'incidence de la pauvreté dans le Nord est considérable. Cet écart a d'ailleurs augmenté au cours des dernières années.

Malgré cela, en 2011, le revenu disponible des ménages, par habitant, atteint 22 415 \$ au Nunavik comparativement à 25 646 \$ au Québec en général⁷. On remarque aussi au Nunavik que le revenu médian des femmes (22 912 \$) est plus élevé que celui des hommes (18 793 \$) en 2005. Le taux de prestataires de l'assistance sociale au Nunavik est de 7,2 %, soit un niveau semblable à celui du Québec (7,6 %). Par ailleurs, les montants versés aux prestataires de l'assistance-emploi sont les mêmes au Nunavik que partout ailleurs.

Au Nunavik, les conditions socioéconomiques des aînés sont précaires et se caractérisent par des revenus inférieurs aux moyennes québécoises et des transferts gouvernementaux représentant plus de la moitié du revenu total. Les activités de chasse, de pêche et de cueillette de même que la vente de produits artistiques et artisanaux permettent de suppléer aux revenus, soit par la vente ou par l'approvisionnement alimentaire⁸.

Contrairement aux Premières Nations, dont le statut est défini par la *Loi sur les Indiens*, les Inuits sont des contribuables à part entière : ils produisent des déclarations de revenus aux gouvernements du Canada et du Québec et ils doivent payer les taxes fédérales et provinciales applicables (TPS et TVQ). Un crédit d'impôt remboursable pour les particuliers habitant une communauté nordique et une déduction pour les résidents d'une région éloignée reconnue sont cependant offerts à la population du Nunavik.

Afin de diminuer les conséquences du coût de la vie élevé au Nunavik, l'Administration régionale Kativik (ARK) et la Société Makivik ont mis en œuvre plusieurs mesures, dont le financement est prévu dans une entente triennale (du 1^{er} avril 2014 au 31 mars 2017) conclue avec le gouvernement du Québec. Ces mesures sont les suivantes :

- ➔ Aide financière destinée aux aînés;
- ➔ Programme de réduction des tarifs aériens;
- ➔ Programme de soutien à l'approvisionnement en aliments traditionnels dans les communautés;
- ➔ Programme visant les électroménagers et les équipements utilisés pour l'exploitation de subsistance;
- ➔ Programme visant les aliments et les produits de première nécessité;
- ➔ Programme visant l'essence.

6. Université Laval, *Mesures et taux de faible revenu dans l'Inuit Nunangat*, Québec, 2012.

7. www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/profils/region_00/region_00.htm.

8. Nick Bernard, *Profil socioéconomique des aînés du Nunavik*, 2005.

1.6 Les services municipaux

Exception faite de Kuujjuarapik, les communautés du Nunavik ne disposent pas de réseaux d'aqueduc et d'égouts. Cette situation s'explique par le fait que l'installation de tels réseaux serait dispendieuse et complexe sur le plan technologique, dû à la présence de pergélisol dans presque tous les villages. Ainsi, chaque bâtiment possède ses propres réservoirs d'eau potable et de rétention des eaux usées. L'approvisionnement en eau potable et la disposition des eaux usées sont effectués par camion-citerne. Ces services particuliers génèrent des coûts très élevés, comme en fait foi la facture annuelle de taxes municipales qui peut atteindre 12 000 \$ pour un logement de 3 ou 4 chambres à coucher.

De plus, aucun réseau hydroélectrique ne permet de distribuer de l'énergie, contrairement à ce qui existe ailleurs au Québec. L'énergie provient de groupes générateurs à moteur diesel installés dans chaque village. Hydro-Québec assure le bon fonctionnement de ces génératrices. Les coûts pour produire l'électricité sont largement supérieurs à ceux d'ailleurs au Québec.

1.7 L'organisation sociale, politique, administrative, économique et juridique

L'organisation sociale, politique, administrative, économique et juridique est encadrée et assumée par un certain nombre d'organismes régionaux et locaux. Les plus importants sont l'ARK et la Société Makivik, mais il y a aussi les sociétés foncières, la Commission scolaire Kativik et la Régie régionale de la santé et des services sociaux Nunavik.

L'ARK a été créée en 1978, en vertu de l'article 239 de la Loi sur les villages nordiques et l'Administration régionale Kativik (Loi Kativik), suivant la signature de la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ), dans le but d'offrir des services publics aux résidents du Nunavik. Bon nombre des responsabilités de l'ARK sont énoncées dans la Loi Kativik. Les municipalités de la région et le gouvernement du Québec lui confient également d'autres mandats. En 2003, l'ARK a été désignée Conférence régionale des élus pour la région Kativik. À ce titre, elle est l'interlocutrice privilégiée du gouvernement du Québec et elle est considérée comme le principal contributeur aux projets de développement régional. Elle fournit aussi de l'assistance technique aux 14 villages nordiques. La mise en place du mode de financement global prévu dans l'Entente sur le financement global de l'Administration régionale Kativik (Sivunirmut)⁹ signée en 2004, permet à l'ARK de répartir elle-même les montants en fonction de ses priorités et dans le cadre des mandats qu'elle doit accomplir.

La Société Makivik, quant à elle, a le mandat de protéger les droits des Inuits ainsi que de gérer les intérêts et les compensations financières découlant des conventions. Elle exploite de grandes entreprises et contribue au développement socioéconomique de la région, à l'amélioration des conditions de logement des Inuits et à la protection de la langue et de la culture inuites.

De son côté, la Commission scolaire Kativik est responsable des services éducatifs dans tous les villages du Nunavik, alors que la Régie régionale de la santé et des services sociaux Nunavik est un organisme voué à l'amélioration de la santé et du bien-être de la population de cette région. Celle-ci exploite deux centres hospitaliers, à Kuujuaq et à Puvirnituq, ainsi que des CLSC dans tous les villages. Quant aux sociétés foncières, ce sont des organismes privés qui agissent au nom des bénéficiaires d'une communauté donnée en ce qui concerne la gestion des terres des catégories I (propriété exclusive des bénéficiaires) et II (terres publiques où les bénéficiaires ont des droits exclusifs d'activités de subsistance). Les terres de la catégorie III sont également des terres publiques où les Inuits peuvent exercer leurs droits de récolte, mais de façon non exclusive (annexe 7).

Ces organismes sont présentés plus en détail à l'annexe 3.

9. Le mot *Sivunirmut* signifie « vers l'avenir ».



2. L'HISTORIQUE DES INTERVENTIONS GOUVERNEMENTALES D'AIDE À L'HABITATION AU NUNAVIK

La conjonction des caractéristiques géographiques, climatiques, démographiques et socioéconomiques du Nunavik soulève de grands défis en ce qui concerne le développement du parc résidentiel dans cette région :

- ➔ L'éloignement et l'isolement des communautés imposent des contraintes économiques (coûts élevés) et logistiques (courte période de construction).
- ➔ Les exigences de construction sont particulières à cause du climat. Par exemple, afin de ne pas altérer le pergélisol, les maisons sont construites sur des radiers et surélevées grâce à des vérins métalliques ajustables.
- ➔ La situation socioéconomique des ménages commande des interventions gouvernementales substantielles et diversifiées en matière de logement (logement social, accession à la propriété résidentielle, etc.).
- ➔ Les tendances démographiques créent une pression sur les besoins et la demande en logements.

Un des objets principaux de ce document d'information est donc de présenter ces défis. Cependant, il apparaît opportun d'effectuer d'abord un bref survol historique des interventions gouvernementales d'aide à l'habitation pour les communautés inuites du Nunavik.

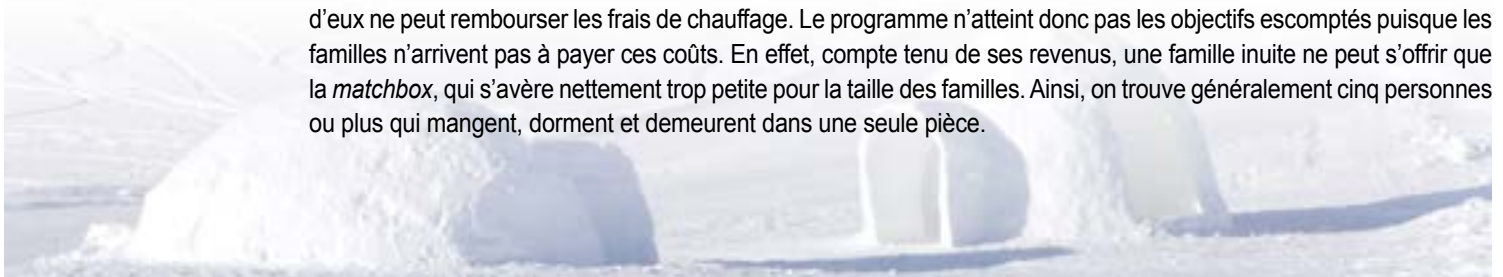
2.1 Les débuts (1950-1970)

Les Inuits étaient traditionnellement un peuple nomade. Ils restaient plus ou moins longtemps à un endroit selon la disponibilité des ressources fauniques et vivaient sous une tente en été et dans un igloo l'hiver.

Dans les années 1950, ils commencent à se regrouper autour des postes de traite. C'est le début de leur sédentarisation. Ce changement dans leur mode de vie produit aussi une augmentation rapide de leur population, et les rares logements construits au cours des décennies 1950 et 1960 deviennent rapidement surpeuplés. Or, à cette époque, la condition des logements n'est pas étrangère au fort taux de mortalité infantile et de tuberculose observé chez les Inuits à travers le Canada.

En 1956, le gouvernement du Canada met en œuvre un programme particulier d'habitation pour les populations autochtones des régions nordiques, qui sera expérimenté, deux ans plus tard, à Puvirnituq. Il s'agit d'un programme d'accessibilité à la propriété privée qui vise à attribuer 4,6 m² de superficie par personne. Les sept maisons construites dans cette communauté se révèlent nettement déficientes : elles sont trop étroites et les matériaux locaux utilisés comme isolants sont inefficaces.

De 1959 à 1965, le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (MAINC) introduit, pour les familles inuites, deux nouveaux types de maisons qui relèvent du bien-être social : le premier a la forme d'une tente et le deuxième est construit avec des matériaux préfabriqués. Le dernier modèle, communément appelé *matchbox*, ou boîte d'allumettes, ne comprend qu'une seule pièce (26,8 m²). Ces « maisons » sont louées au prix coûtant du chauffage. Elles ne disposent d'aucun service de base (comme l'eau courante) ni d'aucun mobilier, et n'ont qu'un poêle à l'huile en guise de système de chauffage. Pour ceux qui veulent être propriétaires de leur maison, on construit un modèle à deux chambres à coucher (47,6 m²) dont le remboursement s'effectue sur 20 ans à un taux d'intérêt de 4 %. Les propriétaires de maison doivent donc rembourser leur hypothèque et payer le coût des services. Très tôt, on réalise que ces coûts sont trop élevés tant pour un locataire bénéficiant de l'aide sociale que pour un propriétaire; aucun d'eux ne peut rembourser les frais de chauffage. Le programme n'atteint donc pas les objectifs escomptés puisque les familles n'arrivent pas à payer ces coûts. En effet, compte tenu de ses revenus, une famille inuite ne peut s'offrir que la *matchbox*, qui s'avère nettement trop petite pour la taille des familles. Ainsi, on trouve généralement cinq personnes ou plus qui mangent, dorment et demeurent dans une seule pièce.



En 1965, le MAINC met sur pied un programme d'habitations subventionnées pour les Inuits. Le ministère construit les maisons (qui sont plus grandes que celles qui avaient été réalisées précédemment), paye les frais d'exploitation et d'entretien et les loue aux familles inuites. Ainsi, au lieu que les ménages paient le prix coûtant des services, le loyer est établi à 20 % du revenu familial. Les personnes dont les revenus dépendent de l'aide sociale de l'époque ou qui sont retraitées payent un loyer mensuel, qui varie de 2 \$ à 62 \$ selon, entre autres choses, la typologie du logement. De 1965 à 1980, le MAINC construit quelque 800 maisons pour les familles inuites dans les 13 communautés de l'époque¹⁰. Le climat, l'utilisation excessive (causée principalement par leur surpeuplement) et la qualité de construction de ces logements provoquent, par ailleurs, leur détérioration rapide.

En 1967, la Direction générale du Nouveau-Québec du ministère des Ressources naturelles construit sept maisons pour des familles inuites à Tasiujaq. Quelques années plus tard, avec des matériaux et de la main-d'œuvre payés par le gouvernement fédéral, le ministère en construit six autres. En outre, de 1963 à 1968, le gouvernement québécois construit six maisons dans d'autres communautés pour loger du personnel de ce ministère.

L'annexe 4 illustre les types de résidences construites au Nunavik entre 1950 et 2010.

2.2 La Convention de la Baie James et du Nord québécois (1975)



Au début des années 1970, le gouvernement du Québec rend publics ses projets de développement d'importantes installations hydroélectriques dans la région de la Baie-James. La mobilisation des Inuits est immédiate : leurs dirigeants et leurs représentants contestent vigoureusement, y compris par voie juridique, les intentions de développement du Québec sur une partie de leur territoire ancestral. Des jugements leur donnent raison. La mise en œuvre des projets gouvernementaux est alors reportée, voire suspendue, jusqu'à la conclusion d'un accord acceptable entre les parties. Ainsi, un long processus de négociations multilatérales s'amorce et culminera, le 11 novembre 1975, par la ratification de la CBJNQ. Les signataires de la CBJNQ sont le gouvernement du Canada, le gouvernement du Québec, le Grand Council of the Crees (of Quebec), la Northern Quebec Inuit Association, la Société d'énergie de la Baie James, la Société de développement de la Baie-James et la Commission hydroélectrique du Québec (Hydro-Québec).

La CBJNQ vise, entre autres choses, à favoriser et à appuyer le développement socioéconomique des nations autochtones concernées, dont les Inuits. Le chapitre 29 traite d'ailleurs du développement socioéconomique des Inuits et prévoit notamment le maintien des programmes existants tant pour le Québec que pour le Canada. Cela englobe les services de logement à l'intention des communautés inuites du Nunavik¹¹. La CBJNQ représente l'un des plus importants traités jamais signés avec des Autochtones au Canada. Grâce à cette convention, les Cris et les Inuits ont acquis d'importantes responsabilités en matière d'éducation, de services de santé et de services sociaux, d'administration, de chasse, de pêche et de piégeage. La CBJNQ prévoit aussi les structures administratives et les moyens financiers nécessaires pour permettre à ces communautés autochtones d'assumer ces responsabilités. En plus des responsabilités prévues dans la CBJNQ, les Inuits en exercent d'autres à l'égard de leur développement économique et communautaire par l'entremise de l'entente Sanarrutik¹².

10. Umiujaq a été inaugurée en 1986.

11. Pour en savoir davantage sur la CBJNQ, consultez le recueil de textes produit dans le cadre du colloque « Regards sur la Convention de la Baie James et du Nord québécois », Alain-G. Gagnon et Guy Rocher, 2002.

12. Sanarrutik veut dire « outil de développement ».



2.3 Le transfert de responsabilités en habitation (1981)

En avril 1978, à la demande du Secrétariat des activités gouvernementales en milieu amérindien et inuit, la Société d'habitation du Québec (SHQ) intervient pour la première fois en milieu inuit et entreprend la construction, à Kuujuaq, de dix maisons pour le personnel de l'ARK, un organisme qui sera créé officiellement en août 1978. Sept autres maisons sont ajoutées l'année suivante.

En décembre 1979, devant l'imminence du retrait du MAINC des domaines de l'habitation, de l'électrification et des services municipaux dans les communautés du Nunavik, la SHQ forme une équipe pour se préparer à prendre la relève de ce ministère fédéral dans le domaine de l'habitation en milieu inuit.

C'est en 1981 que le gouvernement du Canada transfère au gouvernement du Québec le parc de logements du Nunavik. Le Québec acquiert donc les quelque 800 logements construits par le MAINC au cours des décennies précédentes, ce qui lui permet d'exercer sa pleine compétence sur l'ensemble des activités relatives à l'habitation au nord du 55^e parallèle.

Durant la même année, la SHQ et la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) s'entendent à propos du financement des unités transférées. En effet, les logements sont surpeuplés et dans un état lamentable. Au 1^{er} janvier 1980, l'occupation moyenne des logements sociaux du Nunavik était de 6,2 personnes : 3,5 personnes pour un logement d'une pièce; 6,1 personnes pour un logement de 2 chambres; 6,6 personnes pour un logement de 3 chambres; 9,8 personnes pour un logement de 4 chambres et 8,9 personnes pour un logement de 5 chambres.

2.4 L'Entente-cadre Canada-Québec sur l'habitation sociale (1986)

Au début des années 1980, le gouvernement du Canada se livre à une vaste révision de sa politique d'aide financière à l'habitation. À la suite de recommandations formulées par divers groupes de travail et différentes commissions mis sur pied à cette fin, le gouvernement fédéral annonce les nouvelles orientations de sa politique d'habitation à la fin de l'année 1985. C'est dans ce contexte qu'est conclue, en juillet 1986, l'Entente-cadre Canada-Québec sur l'habitation sociale.

L'orientation fondamentale de cette entente-cadre repose sur le principe voulant que l'aide financière gouvernementale soit dorénavant consacrée prioritairement aux ménages financièrement démunis, aux ménages dits « en besoins impérieux ». Au chapitre de l'habitation sociale proprement dite, l'entente de 1986 prévoit le versement d'une importante aide financière dans le cadre du Programme de logement sans but lucratif. Dès les débuts de l'application de l'entente, ce programme comporte un « volet inuit », ce qui signifie qu'une partie de l'enveloppe budgétaire consacrée à la construction de logements sociaux doit servir à l'amélioration des conditions d'habitation des communautés inuites du Nunavik. C'est donc en vertu de ce volet du programme que les plus importantes programmations annuelles de construction de logements sociaux sont réalisées au Nunavik. Ainsi, la pénurie de logements dans les communautés inuites à cette époque conduit à l'application d'importants plans de rattrapage. La réalisation de ces plans se traduit par la construction, notamment au cours des années 1980 jusqu'au début des années 1990, de quelque 130 à 140 logements sociaux par année (voir l'annexe 5).

2.5 Le désengagement fédéral (1993)

En 1993, le gouvernement fédéral annonce unilatéralement qu'il cesse de financer tout nouvel engagement à long terme dans le secteur de l'habitation sociale au Canada, ce qui inclut les interventions au Nunavik. Au cours des années suivantes, soit entre 1994 et 1998 inclusivement, hormis quelques initiatives ponctuelles, très peu de logements sociaux sont construits au Nunavik. Cette décision du Canada, combinée au profil démographique particulier des communautés inuites, a contribué à augmenter la pression en matière de besoins en logements.

2.6 L'Entente-cadre concernant la région Kativik (1998)

Le 21 octobre 1998, le gouvernement du Québec et l'ARK concluent l'Entente-cadre concernant la région Kativik. Cette entente comporte un chapitre sur la gestion du logement social au Nunavik qui est à l'origine d'un important virage sur le plan des relations entre Québec et le Nunavik en matière d'habitation. En effet, le gouvernement provincial s'engage notamment :

- ➔ à reconnaître et à encourager la mise sur pied d'une structure de gestion du logement social propre à la réalité de la région;
- ➔ à réinvestir entièrement dans le développement du logement social les sommes provenant de la perception des arrérages de loyer des locataires de logements sociaux.

L'approche retenue dans le cadre de cette entente est une responsabilisation accrue se traduisant par une plus grande prise en charge par les instances du Nunavik des affaires les concernant directement. Celles-ci comprennent la gestion des programmes d'habitation applicables dans la région et la gestion du parc de logements sociaux.

La signature de cette entente marque aussi le point de départ d'une importante réforme des interventions gouvernementales en matière d'habitation au Nunavik. Avec un souci constant de prise en charge accrue par les instances de la région, cette réforme vise une diversification des programmes et une révision en profondeur du mode de gestion du parc de logements sociaux. Donnant lieu à la création d'un office municipal d'habitation au Nunavik, l'Office municipal d'habitation Kativik (OMHK), et la mise sur pied de nouveaux programmes, cette réforme a été rendue possible grâce à la collaboration étroite des représentants du gouvernement du Québec et de ceux des organisations locales et régionales, dont l'ARK.





2.7 Les ententes concernant la mise en œuvre de la Convention de la Baie James et du Nord québécois en matière de logement au Nunavik (2000, 2005 et 2010)

2.7.1 L'entente 2000-2005 (incluant l'entente spécifique de 1999)

À la suite du désengagement du gouvernement fédéral en matière de financement du logement social, la Société Makivik se prévaut, en 1999, du mécanisme de règlement des différends faisant partie de l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ conclu en 1990¹³. Cette décision vise à obliger le gouvernement fédéral à se réengager financièrement dans le développement du parc de logements sociaux du Nunavik, et ce, conformément aux engagements pris dans le cadre de la CBJNQ. Le gouvernement du Québec (Secrétariat aux affaires autochtones, SHQ, Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes et ministère de la Justice) appuie activement la démarche de la Société Makivik en participant à un long processus de négociations avec la partie fédérale. Au cours des discussions, l'Entente visant un projet exceptionnel de construction de maisons en 1999 pour des ménages inuits dans la région Kativik, dotée d'un budget de 10 millions de dollars, est ratifiée et permettra la construction de 43 logements. Ces négociations conduisent aussi, le 20 septembre 2000, à la conclusion de l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik.

Cette entente est signée par les gouvernements du Québec et du Canada, la Société Makivik, l'ARK et l'OMHK. Elle vise, en permettant le développement du parc de logements sociaux du Nunavik, à répondre à l'augmentation de la demande pour de tels logements.

Plus précisément, elle prévoit la participation en parts égales des gouvernements du Canada et du Québec au financement de logements sociaux au Nunavik (100 millions de dollars). La participation fédérale sert à couvrir les coûts d'immobilisations, à raison d'une contribution annuelle de 10 millions de dollars par année, pour une période de cinq ans. L'aide financière du gouvernement du Québec, qui est estimée équivalente, est consacrée au paiement du déficit d'exploitation des logements construits pour une période de 20 ans.

Afin de maximiser les retombées économiques locales, la construction des logements est confiée à la Société Makivik, qui accepte de le faire sans profit. Une fois les logements construits, les droits de propriété sont cédés à l'OMHK, qui en assure la gestion.

Au total, cette entente permet la réalisation de 227 logements sociaux.

2.7.2 L'entente 2005-2010

L'entente 2000-2005 est renouvelée en 2005 pour une autre période de cinq ans. Lors de ce renouvellement, des améliorations sont apportées au texte, notamment en matière d'indexation de l'aide financière gouvernementale fédérale.

Au total, cette nouvelle entente permet la réalisation de 308 nouveaux logements sociaux.

13. L'annexe H de cet accord intervenu entre le gouvernement du Canada et la Société Makivik établit un mécanisme de règlement des différends entre les parties concernant l'interprétation et l'application des dispositions de la CBJNQ. Le Québec n'est pas partie prenante de cette entente.

2.7.3 L'entente 2010-2015

L'entente 2010-2015 est aussi renouvelée en 2010 pour une autre période de cinq ans. Elle permettra la réalisation de quelque 337 logements sociaux.

Rappelons que ces ententes ne visent pas uniquement à maximiser le nombre de logements construits chaque année, mais aussi les retombées économiques locales du développement du parc résidentiel, notamment en favorisant l'embauche de main-d'œuvre inuite. C'est dans cette optique que la construction des logements est confiée à la Société Makivik.

2.8 La Conférence Katimajit (2007)

À la suite du premier forum socioéconomique des Premières Nations tenu à Mashteuiatsh en octobre 2006, les Inuits du Nunavik organisent un forum de même nature. La Conférence Katimajit se tient à Kuujuaq les 23 et 24 août 2007 et porte en particulier sur le développement socioéconomique des Inuits. Plusieurs sujets sont abordés durant la conférence, notamment les infrastructures et l'habitation. En matière d'habitation, le gouvernement du Québec formule les engagements suivants :

- ➡ Investir 25 millions de dollars pour réaliser 50 logements qui contribueront à atténuer le surpeuplement des logements sociaux du Nunavik; la construction de ces logements s'est terminée en 2011.
- ➡ Hausser de près de 25 millions de dollars, entre 2007 et 2010, le budget consacré au remplacement, à l'amélioration et à la modernisation (RAM) des immeubles; dans les faits, les investissements RAM sont passés de 11,5 millions de dollars en 2007 à 50,4 millions de dollars en 2010, ce qui constitue une augmentation de près de 39 millions de dollars. Celle-ci est due à la mise en place du Plan québécois des infrastructures adopté en novembre 2007. Les investissements RAM totaux, de 2007 à 2012, ont été de l'ordre de 225 millions de dollars.
- ➡ Appuyer les partenaires inuits dans le projet de conversion de l'ancienne école de Kangiqsualujuaq en centre d'hébergement multifonctionnel; ce centre est actuellement en activité.
- ➡ Proposer aux résidents du Nunavik une solution leur permettant de souscrire à une assurance habitation à coût abordable; la SHQ négocie d'abord une entente tripartite de trois ans visant à offrir une assurance habitation convenable. Elle intègre par la suite une aide financière à cet effet dans le Programme favorisant l'accession à la propriété et la rénovation résidentielle dans la région Kativik.
- ➡ Réviser le volet « région Kativik » du programme Logement abordable Québec. Le gouvernement adopte le Programme favorisant l'accession à la propriété et la rénovation résidentielle dans la région Kativik le 8 février 2012. Ce programme tient davantage compte de la réalité du Nunavik qui, à certains égards, a bien changé depuis l'approbation du programme en 2003 (par exemple : hausse considérable des coûts de construction).



2.9 Le plan de développement du Nord du gouvernement du Québec (2011)

En mai 2011, le gouvernement du Québec annonce son plan de développement du Nord, le Plan Nord, qui a pour objectif d'intégrer le développement énergétique, minier, forestier, bioalimentaire, touristique et du transport, la mise en valeur de la faune ainsi que la protection de l'environnement et la conservation de la biodiversité sur le territoire situé au nord du 49^e parallèle. Ce projet vise à favoriser le développement au bénéfice des communautés concernées et du Québec tout entier, dans le respect des cultures et des identités.

Les mesures de ce plan, concernant précisément le logement au Nunavik et prévoient ce qui suit :

- ➡ La construction de 300 logements sociaux (investissements de 79,5 millions de dollars dans les infrastructures).
- ➡ La réalisation de 200 logements grâce à la mise en œuvre d'un nouveau programme favorisant l'accession à la propriété résidentielle au Nunavik (50 logements coopératifs et 150 logements pour l'accession à la propriété résidentielle; investissements totaux de 68,2 millions de dollars).
- ➡ La poursuite de la rénovation du parc de logements sociaux du Nunavik (environ 482 logements; investissements annoncés de 104,9 millions de dollars pour la période 2011-2016¹⁴).
- ➡ La poursuite des discussions avec le gouvernement fédéral pour le convaincre de contribuer à la construction de 500 autres logements afin de résorber la crise observée au Nunavik.

3. LE PARC DE LOGEMENTS SOCIAUX

3.1 Une vue d'ensemble du parc résidentiel du Nunavik

Au 31 décembre 2013, le parc résidentiel du Nunavik était composé de 2 734 logements sociaux, de quelques centaines de logements appartenant à divers ministères et organismes gouvernementaux et régionaux (santé, éducation, ARK, OMHK, etc.) qui y logent leurs employés et d'un peu moins d'une centaine de propriétaires-occupants qui le sont devenus, pour la plupart, grâce aux programmes d'accession à la propriété résidentielle mis en œuvre depuis le milieu des années 1990. Le marché privé de logements locatifs est donc quasi inexistant dans la région.

La répartition des logements sociaux selon leur année de construction et la communauté est présentée à l'annexe 5.

Depuis 2009, une nouvelle typologie d'habitation a vu le jour au Nunavik, soit le logement multigénérationnel. Il s'agit d'un petit logement, annexé à un logement principal plus grand. Le logement principal est réservé à un ménage (2 personnes ou plus) de 18 ans ou plus alors que le logement multigénérationnel est occupé par un ménage (une ou deux personnes) de 50 ans ou plus. Les ménages des deux logements doivent avoir clairement exprimé leur intention de vivre comme voisins immédiats et être parents.

14. Cette somme représente uniquement la part du Québec dans les investissements qui seront faits dans la rénovation par l'entremise du PQI au cours de la période 2011-2016.

3.2 La qualité du parc

Depuis le début des années 1980, la SHQ, en collaboration avec divers ministères et organismes gouvernementaux, est parvenue à établir des standards de qualité en matière de construction résidentielle en milieu nordique. Même s'il est composé de logements relativement modestes, le parc de logements sociaux du Nunavik respecte depuis plusieurs années de hauts standards technologiques : il est d'une grande efficacité énergétique et s'avère particulièrement bien adapté aux contraintes climatiques du milieu arctique (froid, vents violents, pergélisol, etc.).

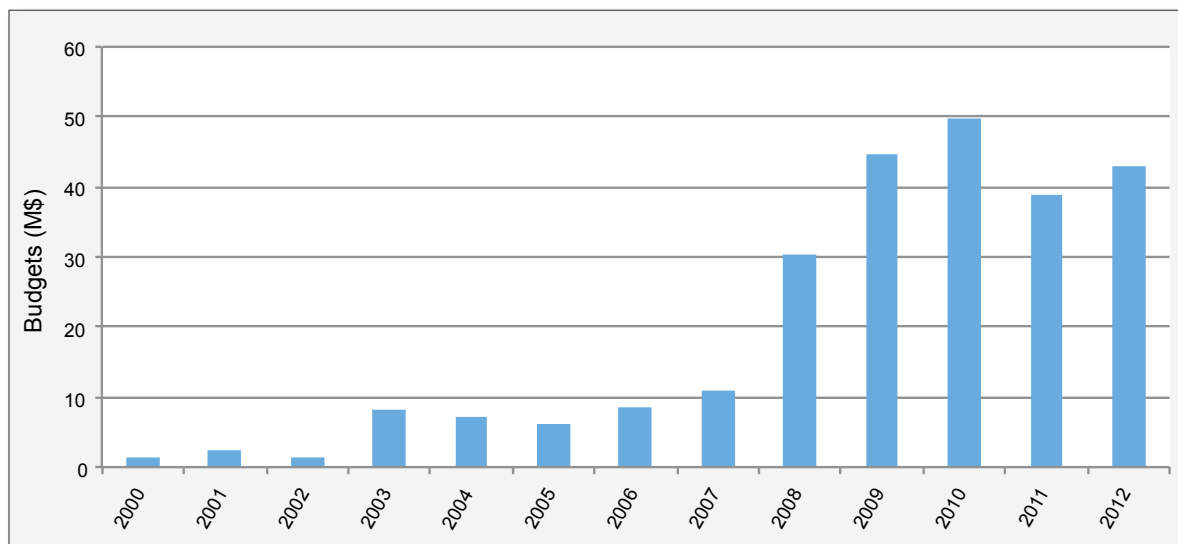
À l'été 2006, de concert avec de nombreux intervenants, la SHQ a réalisé un examen de l'état de santé du parc. Le bilan de l'état de l'architecture et des fondations de 95,7 % des logements sociaux a été effectué par l'École de technologie supérieure alors que la SHQ a coordonné la réalisation du bilan de l'état des bâtiments selon une approche système qui considère le bâtiment comme un tout. Cet examen a permis une meilleure planification des interventions gouvernementales en matière de réparations et de rénovations du parc. Les coûts pour la remise en état du parc de logements étaient évalués à environ 400 millions de dollars.

Le gouvernement du Québec s'est par la suite donné les moyens de remettre en bon état rapidement son parc de logements sociaux au Nunavik :

- ➔ Le plan *Des fondations pour réussir – Plan québécois des infrastructures* met à la disposition de la SHQ des fonds qui lui permettent d'augmenter substantiellement les budgets affectés au remplacement, à l'amélioration et à la modernisation. De plus, ceux-ci sont annoncés sur une base pluriannuelle, permettant ainsi de réaliser des économies puisque les commandes de matériaux peuvent être passées une année à l'avance.
- ➔ En 2008, l'OMHK a retenu les services d'une firme spécialisée dans la gestion de projets afin de pouvoir réaliser tous les travaux prévus dans les délais impartis.

Les investissements en matière de rénovation au Nunavik ont évolué de la façon suivante :

Graphique 3 - Évolution des budgets relatifs aux travaux majeurs



* En date du 31 décembre 2012.



3.3 La taille des logements

Il y a généralement plus de chambres à coucher dans les logements sociaux du Nunavik que dans les logements ailleurs au Québec. En effet, au Nunavik, 48 % de ces logements comptent au moins trois chambres à coucher, alors que ce pourcentage est de 20 % dans le reste du Québec. Cela peut s'expliquer, entre autres choses, par la taille des ménages, qui est plus grande au Nunavik. Rappelons, comme il a été mentionné auparavant, que le recensement 2011 indique qu'il y a, en moyenne, 3,9 personnes par ménage au Nunavik et 2,3 au Québec.

Depuis l'année 1999, les logements sociaux construits au Nunavik comptent généralement deux chambres à coucher. Ce changement dans la taille des logements s'explique par les besoins grandissants des familles monoparentales et des jeunes couples avec un ou deux enfants. La répartition des logements sociaux selon le nombre de chambres est présentée dans le tableau suivant.

Tableau 1 - Répartition des 2 734 logements sociaux selon le nombre de chambres à coucher						
Nombre de chambres						Total
1	2	3	4	5	6	
112	1309	707	395	205	6	2 734
4,1 %	47,9 %	25,9 %	14,4 %	7,5 %	0,2 %	100,0 %

* En date du 31 décembre 2013, selon les données fournies par l'OMHK.

3.4 Les coûts de construction

Les coûts de construction d'un logement au Nunavik sont prohibitifs. Par exemple, selon les évaluations réalisées par la SHQ en 2008, il en coûtait près de 345 000 \$ à cette époque à un ménage de Kuujuaq pour construire une maison d'environ 98 m²⁽¹⁵⁾, soit plus du double des coûts estimés pour une maison équivalente bâtie dans la ville de Québec.

Les principaux facteurs contribuant à justifier les coûts de construction au Nunavik sont les suivants :

- Les conditions climatiques : le pergélisol ne permet aucune excavation, la saison propice à la construction est courte et le climat exige des matériaux et une isolation de qualité supérieure.
- L'éloignement des communautés : il occasionne des coûts additionnels (emballage et transport des matériaux par bateau ou par avion, déplacement et hébergement de la main-d'œuvre).
- La nature du produit résidentiel livré : les logements construits sont des bâtiments de type unifamilial ou des jumelés et, plus rarement, des bâtiments multifamiliaux, diminuant ainsi la possibilité de réaliser des économies d'échelle.
- Par ailleurs, par rapport au privé, la construction de logements à loyer modique se fait à un coût moindre en raison du nombre élevé de logements à construire, ce qui génère des économies d'échelle, et du fait que la Société Makivik, l'actuel entrepreneur chargé de la construction des logements, est un organisme à but non lucratif. En plus de construire les logements au plus bas coût possible, cette entreprise favorise l'embauche et la formation de main-d'œuvre inuite.

Par ailleurs, l'OMHK, en collaboration avec la SHQ, a procédé en 2012 à un appel de propositions pour la constitution d'un catalogue présentant diverses options de nouvelles habitations résidentielles pour la construction de maisons dans la région du Nunavik. Le principal objectif était de faciliter le processus de sélection de l'entrepreneur par le client en lui proposant des habitations qui répondent à ses besoins et aux contraintes de construction au Nunavik. Onze entreprises se sont qualifiées. Les coûts moyens estimés dans le catalogue ont considérablement augmenté depuis 2008. Ils se situent par exemple aux environs de 475 000 \$ pour une maison de 2 chambres à coucher et de 550 000 \$ pour une maison de 4 chambres à coucher.

15. Si cette maison était construite dans un village plus éloigné, par exemple Salluit ou Ivujivik, les coûts seraient encore plus élevés.

3.5 L'échelle des loyers

Lorsque le Canada a transféré au Québec la propriété des logements sociaux du Nunavik en 1981, ceux-ci étaient loués à des coûts très bas tant aux familles inuites qu'aux travailleurs venus d'ailleurs au Québec. Au moment de la prise en charge de ces logements, le gouvernement du Québec a choisi de maintenir la structure de loyers existante, qui variait de 2 \$ à 62 \$ selon la typologie du logement.

En 1982, la première échelle de loyers applicable aux logements sociaux du Nunavik comportait donc des loyers fondés à la fois sur la taille du logement (nombre de chambres à coucher), le statut socioéconomique du chef de ménage (travailleur ou bénéficiaire de l'assistance-emploi) et l'état du logement (ancien ou « neuf ou remis à neuf »). Une indexation annuelle des loyers était prévue, basée sur l'indice des prix à la consommation.

En septembre 2000, à la suite de la conclusion de l'Entente concernant la mise en œuvre de la CBJNQ en matière de logement au Nunavik, les parties (les gouvernements du Canada et du Québec, l'ARK, l'OMHK et la Société Makivik) ont convenu de réviser cette échelle de loyers. Ainsi, au cours de l'automne 2004, une consultation des 14 communautés inuites a été effectuée sur un projet de nouvelle échelle de loyers, préparée en collaboration avec les partenaires inuits. Un rapport de la tournée de consultation a été publié. Il faisait état des commentaires reçus et présentait les paramètres de la nouvelle échelle, qui sont en application depuis juillet 2005.

Les principes et les orientations à la base de cette échelle de loyers sont principalement les suivants :

- Introduire plus de justice sociale et d'équité par la fixation d'un loyer qui considère la capacité financière des ménages.
- Encourager les ménages à revenu élevé à accéder à la propriété résidentielle et ainsi libérer des logements sociaux pour les offrir en location à des ménages à revenu faible ou modeste.
- Prendre en considération les répercussions de loyers plus élevés sur le revenu disponible des ménages en favorisant une application de la nouvelle échelle sur 15 ans.
- Considérer la précarité financière des aînés.
- Tenir compte du coût de la vie élevé au Nunavik.



Tableau 2 - LOYERS DES LOGEMENTS SOCIAUX AU 1^{er} JUILLET 2013

CATÉGORIES	Depuis le 1 ^{er} juillet 2013			
	CHEFS DE MÉNAGE Prestataires de l'assistance-emploi		CHEFS DE MÉNAGE Autres	
	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
Logement rénové				
2 chambres à coucher	182 \$	361 \$	238 \$	448 \$
3 chambres à coucher	210 \$	376 \$	261 \$	510 \$
4 chambres à coucher	238 \$	390 \$	307 \$	580 \$
Logement construit depuis 1980				
1 chambre à coucher et petit studio	143 \$	232 \$	165 \$	334 \$
Grand studio	143 \$	248 \$	165 \$	334 \$
2 chambres à coucher	182 \$	327 \$	238 \$	448 \$
2 chambres à coucher (Jumelé)	182 \$	361 \$	238 \$	489 \$
3 chambres à coucher	210 \$	376 \$	261 \$	565 \$
4 chambres à coucher	238 \$	390 \$	307 \$	640 \$
5 chambres à coucher	266 \$	408 \$	397 \$	715 \$
6 chambres à coucher	283 \$	462 \$	426 \$	787 \$

Par défaut, un ménage paie le loyer maximal. Cependant, s'il juge ce loyer trop onéreux, il peut demander que celui-ci corresponde à 25 % de son revenu ajusté (certaines déductions s'appliquent au revenu brut du ménage). Ce loyer calculé ne peut être inférieur au loyer minimal ni supérieur au loyer maximal.



3.6 Les besoins en logements

En 2013, l'OMHK a réalisé un recensement auprès de sa clientèle. En plus de donner de l'information sur les besoins en logements sociaux au Nunavik, les résultats de celui-ci ont permis, entre autres choses, d'orienter les décisions de l'ARK quant à l'emplacement et à la typologie des nouveaux logements prévus dans le cadre des ententes en vigueur. Selon les résultats du sondage de l'OMHK, il manquait 899 logements en 2013. Le sondage antérieur remontait à 2010 et démontrait alors un manque de 995 logements.

Tableau 3 - BESOINS EN LOGEMENTS AU NUNAVIK EN 2013

Taille du logement	Nombre réel	Nombre requis	Surplus (Déficit)
1 chambre à coucher	107	1 088	(981)
2 chambres à coucher	1 222	1 015	207
3 chambres à coucher	706	777	(71)
4 chambres à coucher	363	433	(70)
5 chambres à coucher	205	137	68
6 chambres à coucher	6	44	(38)
7 chambres à coucher	0	11	(11)
8 chambres à coucher	0	3	(3)
Total	2 609¹⁶	3 508	(899)

Ce sondage indiquait aussi que le tiers des logements sociaux du Nunavik étaient habités par plus d'une famille.

Tableau 4 - MÉNAGES MULTIFAMILIAUX

	Nunavik			
	Nombre (2010)	%	Nombre (2013)	%
Nombre de logements sociaux	2 294		2 609	
Nombre de familles	3 289		3 428	
Nombre moyen de familles par logement	1,4		1,3	
Nombre de logements habités par 1 famille	1 510	66	1 900	75
Nombre de logements habités par 2 familles	485	21	451	17
Nombre de logements habités par 3 familles	182	8	126	5
Nombre de logements habités par 4 familles et plus	65	3	62	2
Nombre de logements vacants	52	2	70	3

Tous ces constats ne sont pas étrangers au fait que plusieurs données tendent à démontrer que la situation du logement au Nunavik est plus précaire que celle qui est observée chez les Inuits des autres régions canadiennes : on y trouve des logements plus surpeuplés.

16. Nombre de logements au 31 décembre 2012.



D'ailleurs, à la lumière des résultats de l'enquête sur les services de protection de la jeunesse dans la baie d'Ungava et la baie d'Hudson qu'elle a réalisée en 2007, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse considère :

- ➔ qu'il existe un surpeuplement des logements et que, dans plusieurs dossiers concernant des enfants, la sécurité et le développement de ces enfants étaient compromis par la cohabitation de leurs familles avec une ou des familles aux prises avec des problèmes multiples;
- ➔ que le surpeuplement, conjugué à la violence, à la toxicomanie et à d'autres formes d'abus, affecte directement la sécurité ou le développement des enfants;
- ➔ que l'absence de logements nuit au recrutement des familles d'accueil et à l'organisation efficace des services sociaux.

4. LE PARC DE LOGEMENTS PRIVÉS

4.1 Le Programme de logement en régions éloignées (1995, 1997 et 1998)

Mis en œuvre en 1995, en 1997 et en 1998, le Programme de logement en régions éloignées offrait une aide financière aux ménages du Nunavik pour leur faciliter l'accès à la propriété résidentielle. Financé par les gouvernements du Canada et du Québec, ce programme prévoyait de l'aide pour la réalisation des logements et le paiement des taxes municipales. En tout, 24 ménages en ont bénéficié.

4.2 La mise en place de trois nouveaux programmes (1999)

Trois nouveaux programmes financés par le Québec sont approuvés en 1999 : le Programme d'accession à la propriété pour les résidents de la région Kativik, le Programme d'achat-rénovation à l'intention des ménages de la région Kativik et le Programme de rénovation résidentielle à l'intention des propriétaires-occupants de la région Kativik.

Le programme d'accession à la propriété résidentielle prend le relais du Programme de logement en régions éloignées. Il prévoit une aide financière variant entre 70 000 \$ et 125 000 \$ (selon le revenu du ménage) pour la réalisation de logements et une autre correspondant à 75 % du coût des taxes municipales pour une période de 15 ans (maximum de 7 000 \$ par an par logement).

Le programme d'achat-rénovation prévoit une aide financière qui équivaut à 50 % des coûts reconnus (maximum de 50 000 \$ par logement) et une autre correspondant à 75 % du coût des taxes municipales pour une période de 10 ans (maximum annuel de 7 000 \$ par logement).

Le programme de rénovation résidentielle s'adresse aux propriétaires-occupants du Nunavik. Il prévoit une aide financière qui atteint 50 % des coûts de rénovation reconnus et une autre correspondant à 75 % du coût des taxes municipales (maximum annuel de 7 000 \$) pour une période de 5 ans.

À l'époque, l'administration de ces programmes a été confiée à l'ARK, qui en a par la suite transféré la gestion à l'OMHK. Trente-six ménages ont bénéficié de l'un ou l'autre de ces programmes.

4.3 Le programme Logement abordable Québec – Volet Kativik (2003)

En 2001, l'Entente concernant le logement abordable intervenue entre la SHQ et la SCHL prévoit l'investissement d'une partie des fonds disponibles dans les régions éloignées. Cela pave la voie à la création d'un nouveau programme : le volet « région Kativik » du programme Logement abordable Québec.

Le programme, financé par les gouvernements du Québec et du Canada, s'adresse à des résidents (inuits ou non), à des Inuits qui demeurent à l'extérieur de la région ou à des personnes morales dont le siège social est situé dans la région Kativik. Il prévoit une aide financière correspondant à 76,5 % du coût du projet d'habitation. L'aide financière versée pour la réalisation d'un logement varie de 94 019 \$ à 219 938 \$ selon la typologie du logement, à laquelle peut s'ajouter un montant selon la communauté. En plus de cette aide financière, le programme comporte une aide pour le paiement des taxes municipales, d'une durée de 15 ans (taux d'aide de 75 % du coût annuel des taxes, jusqu'à concurrence de 7 000 \$ par logement ou de 2 500 \$ par chambre).

Lorsque le programme a pris fin, 111 logements avaient été réalisés (accession à la propriété résidentielle, organismes sans but lucratif ou autres).

4.4 Le Programme favorisant l'accession à la propriété et la rénovation résidentielle dans la région Kativik (2012)

Ce nouveau programme résulte d'une discussion entre la SHQ et ses partenaires inuits relativement à l'engagement de celle-ci au Nunavik, afin de proposer une nouvelle intervention plus structurante pour sa clientèle nordique.

Plus précisément, ce programme comporte quatre modules :

- ➡ Le module « Formation et accompagnement » informe les ménages sur le processus d'acquisition, la gestion et l'entretien d'une propriété.
- ➡ Le module « Aide à l'achat et à la construction » prévoit :
 - ➡ l'acquisition d'une propriété à un coût abordable;
 - ➡ la création d'unités locatives abordables;
 - ➡ la création d'unités locatives de type coopératif pour des ménages aux prises avec des problèmes particuliers (par exemple, femmes victimes de violence).

L'aide financière correspond à 75 % des coûts de réalisation maximaux reconnus pour un propriétaire privé et à 90 % de ces coûts pour un organisme à but non lucratif ou une coopérative qui réalise des logements réservés aux familles ou à une clientèle aux prises avec une situation particulière.

- ➡ Le module « Aide à la rénovation » permet aux propriétaires de rénover leur propriété (il s'agit d'une aide financière correspondant à 50 % des coûts de rénovation reconnus jusqu'à concurrence de 50 000 \$).
- ➡ Le module « Aide à l'occupation » permet de diminuer le coût annuel d'occupation d'un logement grâce à une aide financière récurrente pour le paiement des taxes municipales (75 % des taxes municipales jusqu'à concurrence de 7 500 \$) et des primes d'assurance habitation (environ 30 % des primes d'assurance).



5. LA GESTION DU PARC DE LOGEMENTS SOCIAUX DU NUNAVIK

5.1 La création de l'Office municipal d'habitation Kativik (1999)

À partir du moment où le Québec devient le maître d'œuvre du secteur de l'habitation au Nunavik (1981) jusqu'au début des années 2000, presque toutes les opérations de construction et de gestion du parc de logements sociaux étaient centralisées à la SHQ, cette dernière ayant négocié une « convention d'exploitation » avec chacune des communautés. En vertu de ces ententes, les communautés administraient la gérance des opérations et de l'entretien. La mise en œuvre de ces conventions s'effectuait aussi par l'entremise de comités d'habitation locaux dont les principales responsabilités étaient liées à l'attribution des logements construits aux ménages et à la transmission des données à la SHQ. Dans ce contexte, le rôle de cette dernière consistait notamment à réaliser les activités courantes concernant le suivi de la perception des loyers, la rénovation des logements et le transport des matériaux requis au Nunavik.

Historiquement, aucune instance locale ou régionale n'a été directement associée au processus décisionnel entourant la réalisation et l'attribution des logements aux diverses communautés. Toutefois, au cours des années 1990, l'ARK a commencé à s'imposer comme un acteur majeur dans ce processus. L'administration de certains programmes d'aide à l'habitation lui a alors été progressivement dévolue.

5.2 La création et l'organisation administrative de l'OMHK



Les pourparlers entre les représentants du Nunavik et la SHQ ont conduit, le 21 janvier 1999, à la création de l'OMHK. Les premières responsabilités que l'OMHK a exercées concernaient la gestion du parc de logements sociaux (perception des loyers, entretien des logements et formation de la main-d'œuvre nécessaire en raison du développement résidentiel du Nunavik, etc.). La création de cet organisme constituait avant tout une opération de régionalisation de la gestion du parc de logements sociaux du Nunavik. Les conventions d'exploitation liant les communautés et la SHQ ont été abolies graduellement avec l'arrivée de l'OMHK. Celui-ci continue à fonctionner avec des comités locaux d'habitation, principalement en ce qui a trait à l'attribution des logements. L'OMHK, avec ses employés réguliers ou contractuels, s'occupe de la gestion courante des opérations dans chacune des communautés.

Comme pour les autres offices municipaux d'habitation du Québec, les activités de l'OMHK sont régies par un conseil d'administration composé de sept membres élus ou nommés, qui sont habituellement presque exclusivement des Inuits : trois sont nommés par l'ARK, deux sont élus par (et parmi) les locataires des logements sociaux du Nunavik et deux sont nommés par le ministre responsable de l'application de la Loi sur la Société d'habitation du Québec parmi les groupes socioéconomiques les plus représentatifs du milieu.

5.3 L'élargissement du rôle de l'OMHK

Aux activités de l'OMHK relatives à la gestion du parc de logements sociaux s'ajoute l'administration de l'ensemble des programmes d'aide à l'habitation applicables au Nunavik (construction, rénovation, aide aux paiements des taxes municipales), qui étaient antérieurement administrés par l'ARK.

L'OMHK inspecte aussi les chantiers de logements sociaux construits par la Société Makivik depuis l'année 2000. De plus, il soutient l'ARK dans le processus annuel visant à choisir les communautés où les logements sociaux seront construits, en effectuant notamment un sondage aux deux ou trois ans sur les besoins en logements sociaux au Nunavik.

Enfin, l'OMHK participe activement aux processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques et des programmes d'habitation s'adressant aux ménages de la région.

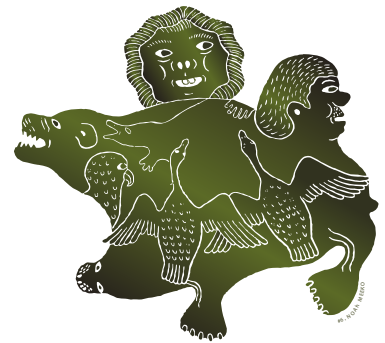
5.4 Le virage communautaire de la vocation de l'OMHK

Au cours des dernières années, l'OMHK a coordonné la mise en œuvre et a participé au financement de divers projets qui marquent, pour l'organisme, un virage communautaire. Ces projets s'adressent à des clientèles ayant des besoins particuliers de logement. Parmi ceux-ci se trouvent la maison supervisée de Kuujuaq, qui accueille des personnes éprouvant des problèmes de santé mentale, la résidence pour femmes victimes de violence de Salluit, la résidence pour personnes âgées de Puvirnituq et le centre d'hébergement multifonctionnel de Kangisualujuaq, qui comporte des logements pour des personnes en légère perte d'autonomie et des logements de transition. Ces divers projets sont complémentaires aux interventions du réseau de la santé et des services sociaux.

De plus, en novembre 2011, l'OMHK, avec le soutien de la SHQ, a procédé au lancement officiel du Plan Pivallianiq. Les objectifs de celui-ci sont de sensibiliser les ménages du Nunavik à l'importance d'entretenir leur logement et de continuer à développer chez ces ménages de la fierté et un sentiment de responsabilité pour leur logement, avec comme résultat une diminution des coûts relatifs à la réfection des logements. Ce programme comporte trois composantes :

- 1. La supervision des locataires des logements sociaux au Nunavik par des conseillers inuits en entretien d'habitations et la constitution d'un groupe d'intervention tactique.
- 2. L'élaboration d'un programme scolaire d'éducation et de sensibilisation.
- 3. Une campagne de sensibilisation globale encourageant l'adoption de comportements civiques et écoresponsables, afin de lutter contre le vandalisme.

Pour un « pacte du mieux-vivre » au Nunavik.



5.5 Le développement organisationnel de l'OMHK



Le développement de l'OMHK se reflète aussi dans la croissance des budgets annuels qui lui sont consentis, dans la structure de son effectif et dans son organisation administrative. En effet, pour la période 2000-2013, le budget de l'organisme est passé de 50,8 à 124 millions de dollars. L'effectif de l'OMHK connaît aussi une croissance remarquable : durant la même période, il est passé de 25 à 125 personnes.

Le budget de l'OMHK est octroyé par le gouvernement du Québec, qui reçoit à cet effet une contribution du gouvernement du Canada en vertu d'ententes Canada-Québec en matière de logement social.

En raison de cette croissance substantielle, il est devenu nécessaire, pour l'OMHK, de se doter d'un nouveau siège social. Celui-ci a été inauguré à Kuujuaq en 2005.

Afin de s'assurer un stock de matériaux adéquat pour entretenir les logements tout au long de l'année, l'OMHK a aussi fait construire un grand entrepôt il y a quelques années. La gestion des stocks, les commandes, la livraison des marchandises du sud du Québec à Kuujuaq et l'approvisionnement des villages nécessitent une excellente planification.



Ainsi, en quelques années seulement, l'OMHK est devenu un office d'habitation aux mandats élargis. En effet, ses responsabilités ne touchent plus uniquement la gestion du parc de logements sociaux du Nunavik, comme c'est le cas pour un office « classique »; elles concernent aussi l'administration des programmes d'habitation mis en œuvre dans la région ainsi que la participation de l'OMHK à l'élaboration des politiques et des programmes d'habitation applicables au Nunavik.

En date du 31 décembre 2013, l'OMHK gérait un parc de 2 734 logements (annexe 5).

6. LES DÉFIS

Les défis concernant l'habitation au Nunavik sont grands. Cependant, le gouvernement du Québec a clairement manifesté son intention de continuer à s'attaquer à la problématique du logement au Nunavik.

6.1 La réalisation de logements sociaux additionnels

Un des problèmes les plus sérieux du Nunavik est sans aucun doute la pénurie de logements et les problèmes que cette situation peut engendrer. La SHQ poursuivra ses démarches afin de réaliser des logements additionnels. Certes, les logements prévus dans le plan gouvernemental de développement du Nord sont un pas dans la bonne direction, mais ils ne permettent pas de combler la pénurie.

Le problème des personnes vivant seules, particulièrement des jeunes adultes ou des aînés, est aussi omniprésent. Les logements comptant une ou deux chambres à coucher pour les ménages restreints sont en nombre insuffisant au Nunavik. La SHQ et ses partenaires inuits ont convenu de la nécessité de diversifier le parc de logements en fonction de cette nouvelle clientèle et de concevoir de petits logements, en respectant les habitudes de vie des Inuits. Des plans d'immeubles abritant quatre ou huit logements avec une chambre à coucher chacun sont en cours de préparation, et on prévoit construire plusieurs de ces immeubles en 2014.

6.2 L'accession à la propriété résidentielle

Entre 85 % et 90 % de la population du Nunavik vit dans l'un des 2 734 logements sociaux gérés par l'OMHK. Les 15 % restant demeurent dans un logement fourni par un employeur ou dans l'une des quelque 100 propriétés privées.

Le très faible taux de propriété s'explique par la combinaison de plusieurs facteurs : des coûts de construction élevés, un coût de la vie supérieur, le paiement de loyers relativement faibles par les ménages les plus fortunés qui vivent dans un logement à loyer modique et la difficulté d'entretenir son logement en raison d'un manque de ressources matérielles ou spécialisées.

Ainsi, la SHQ, en collaboration avec ses partenaires du Nunavik, fera en sorte que le nouveau programme d'accession à la propriété résidentielle produise les résultats escomptés. Il convient de le rappeler, chaque ménage qui accède à la propriété résidentielle libère un logement social qui est ensuite offert à un ménage dans le besoin. Par ailleurs, le nouveau programme subventionne à 90 % des coûts reconnus les projets à l'intention des clientèles particulières. En répondant davantage à des besoins spécifiques d'une clientèle, on se trouve souvent à libérer des logements sociaux. Rappelons que les personnes ayant besoin de suivis particuliers sont souvent la cause de situations familiales problématiques au Nunavik. Par ailleurs, les projets particuliers sont toujours élaborés en étroite collaboration avec la Régie régionale de la santé et des services sociaux Nunavik.

6.3 La rénovation des logements sociaux

Que ce soit en raison de leur âge ou de leur surpeuplement, qui provoque une usure prématurée, plusieurs des logements sociaux du Nunavik nécessitent d'importants travaux de rénovation.

Le bilan de santé du parc de logements sociaux du Nunavik réalisé en 2006 a permis à la SHQ et à ses partenaires du Nunavik de disposer d'un précieux instrument de planification des interventions gouvernementales afin d'améliorer la qualité du parc.

La SHQ, en collaboration avec l'OMHK, poursuivra la rénovation des logements sociaux dans les années à venir afin de permettre aux ménages du Nunavik de vivre dans des logements en bon état. La réalisation de ces travaux devra aussi permettre l'utilisation optimale des ressources, qu'elles soient matérielles, financières ou humaines. Les investissements faits jusqu'à présent (257 millions de dollars de 2008 à 2013) ont déjà des conséquences positives sur l'état du parc de logements sociaux au Nunavik. Ces interventions, combinées au Plan Pivalliani qui rejoint de plus en plus de ménages, sont des facteurs positifs pour un bon maintien du parc de logements.

6.4 La réalisation de logements qui répondent davantage aux besoins exprimés par les ménages du Nunavik

À l'instigation de la SHQ, une charrette de design s'est déroulée à Kuujuaq en mai 2012. Les intentions de la SHQ étaient de redéfinir le design des habitations nordiques en fonction des besoins de la population inuite. Le tout faisait également partie de recherches menées par la SHQ afin de concevoir un nouveau type d'habitation encore plus adapté au mode de vie des Inuits.

6.5 Le laboratoire d'habitation nordique

En 2013, la SHQ a mis sur pied le Laboratoire d'habitation nordique (LHN) afin de se pencher sur les nouveaux défis que pose la construction durable en milieu nordique, comme la forte hausse démographique, les effets des changements climatiques, la durabilité des logements dans un climat rigoureux et l'introduction de nouvelles technologies. Ce laboratoire lui permettra de poursuivre son objectif d'améliorer de façon continue et durable l'habitat nordique et d'accroître son expertise dans le domaine. Plus particulièrement, le LHN constitue à la fois un lieu de convergence pour la recherche et le développement de projets pratiques liés à l'habitat nordique, un lieu d'expérimentation axée sur le développement durable et, grâce à la participation de différents partenaires, un lieu de synergie.



7. CONCLUSION

Depuis plus de 30 ans, la SHQ collabore à l'amélioration des conditions d'habitation des Inuits du Nunavik. Ses nombreuses interventions dans la région en font un acteur incontournable. Le logement étant une des principales priorités de la population, c'est en partenariat avec les instances régionales que la SHQ entend poursuivre son œuvre.



ANNEXE 1

ÉVOLUTION DE LA POPULATION DU NUNAVIK			
	1996	2006	2011
Akulivik	411	507	615
Aupaluk	159	174	195
Inukjuak	1 184	1 597	1 597
Ivujivik	274	349	370
Kangiqsualujuaq	648	735	874
Kangiqsujuaq	479	605	696
Kangirsuk	394	466	549
Kuujuuaq	1 726	2 132	2 375
Kuujuarapik	579	568	657
Puvirnituq	1 169	1 457	1 692
Quaqtaq	257	315	376
Salluit	929	1 241	1 347
Tasiujaq	191	248	303
Umiujaq	315	390	444
NUNAVIK	8 715	10 784	12 090

Source : Institut de la statistique du Québec.

ANNEXE 2

DISTRIBUTION DE LA POPULATION SELON LA SITUATION DES PERSONNES,
AU QUÉBEC ET AU NUNAVIK, EN 2011

	Québec	Nunavik ¹
Total des personnes dans les ménages ayant au moins une famille de recensement ²	82 %	93 %
Conjoint(e)s marié(e)s, partenaires en union libre	48 %	29 %
Parents seuls	5 %	9 %
Enfants dans les familles où les deux parents sont présents	21 %	33 %
Enfants dans les familles où un seul parent est présent	7 %	17 %
Personnes hors famille de recensement vivant avec des personnes apparentées	1 %	4 %
Personnes hors famille de recensement vivant avec des personnes non apparentées seulement	1 %	0 %
Total des personnes dans les ménages sans famille de recensement	18 %	7 %
Vivant avec des personnes apparentées	1 %	2 %
Vivant avec des personnes non apparentées seulement	3 %	0 %
Vivant seules	14 %	5 %
Total	100 %	100 %

Source : Statistique Canada, Enquête nationale auprès des ménages, tableau 98-312-X2011031 au catalogue.

1. Il s'agit de la somme des 14 villages nordiques.

2. Une famille de recensement est un couple marié ou en union libre avec ou sans enfants ou une famille comptant un parent seul.

Plus d'une famille de recensement peut composer un ménage.

MÉNAGES AU QUÉBEC ET AU NUNAVIK EN 2011

Taille des ménages privés	Québec		Nunavik	
1 personne	1 094 405	32 %	630	20 %
2 personnes	1 181 235	35 %	475	15 %
3 personnes	496 140	15 %	410	13 %
4 personnes	421 075	12 %	485	16 %
5 personnes	142 555	4 %	415	13 %
6 personnes ou plus	59 925	2 %	710	23 %
Total	3 395 345	100 %	3 120	100 %
Nombre de personnes dans les ménages privés	7 732 830		12 035	
Nombre moyen de personnes par ménage privé	2,3		3,9	

Source : Statistique Canada, Enquête nationale sur les ménages, tableau 98-313-X2011023 au catalogue.

La population et le nombre de ménages peuvent différer des résultats du recensement.



ANNEXE 3

Les principales organisations du Nunavik

L'Administration régionale Kativik et les villages nordiques

L'Administration régionale Kativik (ARK) est un organisme public qui agit à titre de municipalité sur tout le territoire non couvert par un village nordique et à titre d'organisme supramunicipal pour l'ensemble de la région Kativik. Créée en 1978 à la suite de la signature de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, l'ARK est chargée d'offrir des services publics et de soutenir les communautés. Ses responsabilités concernent notamment l'administration locale et régionale, le développement économique local et régional, l'exploitation des aéroports et l'entretien des infrastructures maritimes, l'accès à Internet, la police régionale, la protection contre l'incendie, le soutien aux activités de chasse, de pêche et de piégeage des Inuits, l'environnement, le développement et la gestion des parcs, l'emploi, la formation et le soutien du revenu ainsi que le développement d'infrastructures municipales. L'ARK fournit aussi de l'assistance technique aux 14 villages nordiques, notamment dans les domaines suivants : les affaires juridiques, la gestion et la comptabilité municipale, l'aménagement et le développement du territoire, l'ingénierie, le transport collectif et adapté, les sports et les loisirs ainsi que la gestion de l'eau potable, des eaux usées et des déchets. Dans ce contexte, l'ARK est partie prenante de plusieurs ententes avec les gouvernements du Canada et du Québec pour la livraison locale de programmes gouvernementaux.



Les pouvoirs et compétences d'un village nordique touchent essentiellement les mêmes domaines que ceux des autres municipalités du Québec, soit la livraison de services, l'urbanisme, la sécurité publique, l'hygiène du milieu, les loisirs, la culture, etc. Comme ailleurs au Québec, le conseil municipal d'un village nordique est composé d'un maire et de conseillers, généralement six. Contrairement aux autres municipalités du Québec, le conseil municipal d'un village nordique a un mandat de trois ans. Enfin, le conseil municipal d'un village nordique prend ses décisions par résolution ou par règlement.

La Société Makivik



En plus de mettre en œuvre la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ) et de gérer l'indemnité versée en vertu de celle-ci, la Société Makivik travaille à promouvoir le bien-être des Inuits, à parfaire leur éducation, à développer leurs communautés et à protéger leur mode de vie et leurs valeurs.

Depuis 2000, la Société Makivik assume, par l'entremise de sa division « Construction », la construction de tous les logements sociaux financés par le gouvernement du Québec ou du Canada, et ce, au prix coûtant. Elle est aussi propriétaire de compagnies de transport aérien (First Air) et maritime (NEAS). Tout cela permet d'optimiser les investissements du gouvernement du Québec, en favorisant les retombées économiques pour la région.

Par ailleurs, le 9 avril 2002, les Inuits et le Québec ont signé une entente de partenariat sur le développement économique et communautaire du Nunavik. D'une durée de 25 ans, cette entente porte le nom de Sanarrutik. Deux ans plus tard, soit le 31 mars 2004, les Inuits et le Québec signaient l'entente Sivunirmut, mot inuktitut qui veut dire « vers l'avenir ». Cette nouvelle entente est venue consolider leur relation harmonieuse et sceller leur engagement de donner un nouvel essor au Nunavik. Ensemble, ces ententes marquent le début d'une ère nouvelle, axée sur une volonté commune de créer de la richesse au Nunavik qui s'appuie sur une approche de développement durable.

La question de la gouvernance inuite au Nunavik existe depuis plusieurs décennies. Depuis 2000, plusieurs négociations entre le Québec, le Canada et la Société Makivik ont été menées sur cette question. La signature de l'Accord de principe sur le gouvernement du Nunavik par les gouvernements du Canada et du Québec et par

la Société Makivik en décembre 2007 a mené, l'année suivante, à la négociation d'une entente visant à créer un gouvernement régional du Nunavik en fusionnant l'ARK, la Commission scolaire Kativik et la Régie régionale de la santé et des services sociaux Nunavik. En 2011, la population du Nunavik a rejeté par référendum le projet de gouvernement régional. Des modifications devront être convenues relativement à l'accord de principe afin de tenir un autre référendum.

Les sociétés foncières

La CBJNQ a instauré un système de propriété foncière particulier, créant des terres de catégorie I, II et III autour de la plupart des villages nordiques. Tandis que les terres de catégorie I appartiennent entièrement aux Inuits, ces derniers possèdent des droits exclusifs de chasse, de pêche et de piégeage sur les terres de catégorie II. Les terres de catégorie III, quant à elles, sont des terres publiques.

Créées en 1978 par la Loi sur le régime des terres dans les territoires de la Baie-James et du Nouveau-Québec, les sociétés foncières sont administrées par des conseils municipaux élus et sont des acteurs incontournables dans la gestion du territoire et des ressources naturelles. Elles gèrent les terres en délivrant des servitudes et des baux ainsi qu'en accordant d'autres droits d'utilisation et d'occupation. Elles peuvent utiliser ces terres à des fins commerciales, industrielles, résidentielles et autres. Les bénéficiaires inuits de chacune des communautés inuites sont automatiquement membres des corporations foncières.

La Commission scolaire Kativik

La Commission scolaire Kativik (CSK) est responsable des services éducatifs au Nunavik et a été créée en vertu de la CBJNQ (1975) pour servir la population de cette région et pour permettre aux Inuits d'assumer eux-mêmes leur éducation. Elle est habilitée à offrir l'enseignement au Nunavik, au niveau de la préscolaire, du primaire, du secondaire et de l'éducation des adultes. Elle a également la responsabilité de concevoir des programmes et



Photo : Gilles Boutin



du matériel didactique en inuktitut, en français et en anglais, de former des enseignants inuits conformément aux normes du Québec ainsi que d'organiser et de superviser l'éducation au niveau postsecondaire. La CSK est non ethnique et gère au moins une école dans chacune des 14 communautés du Nunavik. Étant donné la dimension de la plupart des écoles, l'effectif restreint et le caractère trilingue des programmes et du personnel, la plupart des classes sont à niveaux multiples (deux ou trois niveaux).

Les programmes de la CSK doivent respecter les objectifs fixés par le gouvernement du Québec, mais ont été adaptés pour les élèves inuits. L'inuktitut, la langue maternelle de la majorité de la population, est la langue d'enseignement de la maternelle à la deuxième année inclusivement. Le début de l'enseignement en langue seconde (anglais ou français) peut varier selon les préférences de la communauté, mais habituellement, à partir de la troisième année, les élèves commencent l'apprentissage de la langue seconde de leur choix. Depuis quelques années, on observe une augmentation constante du nombre d'élèves qui optent pour le français comme langue seconde.

Le réseau de la santé et des services sociaux du Nunavik

La Régie régionale de la santé et des services sociaux Nunavik est un organisme voué à l'amélioration de la santé et du bien-être de la population vivant sur le territoire du Nunavik. Elle doit relever des défis tant sanitaires, culturels et sociaux que des défis financiers.

Le Nunavik compte deux centres hospitaliers : le Centre de santé Tulattavik de l'Ungava, à Kuujuaq, et le Centre de santé Inuulitsivik, à Puvirnituq¹⁷. Les deux centres de santé remplissent plusieurs missions. Ils offrent les mêmes services qu'un CLSC, qu'un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse, qu'un centre hospitalier de courte durée, qu'un centre hospitalier de soins de longue durée et qu'un centre de réadaptation pour jeunes en difficulté d'adaptation. De plus, un centre de réintégration a ouvert ses portes à Inukjuak en 2000 et offre des services pour les personnes ayant des problèmes sévères de santé mentale. Il y a aussi un point de services d'un CLSC dans chacun des quatorze villages.



Centre de santé Inuulitsivik



Centre de santé Tulattavik de l'Ungava

Photos : Régie régionale de la santé et des services sociaux Nunavik

Le système de justice au Nunavik

Le fonctionnement des tribunaux dans les communautés inuites s'apparente au système qui est en usage dans le reste de la population québécoise. Toutefois, afin d'assurer un accès juste et équitable des victimes et des accusés au système de justice québécois, une cour itinérante se déplace quelques fois par année à travers la région. De façon générale, les cours itinérantes accèdent par voie aérienne aux communautés auxquelles elles offrent des services. Sauf dans certains villages où se trouvent des installations permanentes, dont Kuujuaq, Puvirnituq et Kuujuarapik, le tribunal siège généralement dans des édifices publics tels que des écoles, des centres communautaires ou des centres administratifs. Le contexte géographique, le milieu social et l'organisation matérielle ont des conséquences directes sur le fonctionnement de la cour. Les défis sont nombreux, et divers problèmes sont rencontrés.

17. www.rsss17.gouv.qc.ca.



La Fédération des coopératives du Nouveau-Québec

Sur le plan de l'organisation socioéconomique, on doit également souligner que le mouvement coopératif est depuis longtemps familier aux communautés du Nunavik, la Fédération des coopératives du Nouveau-Québec ayant été créée en 1967.

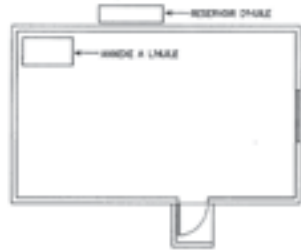
Chaque village nordique est doté d'une coopérative. Le but principal de chaque coopérative est d'unir la communauté et d'agir en tant que porte-parole de ses intérêts. Les coopératives sont donc beaucoup plus que de simples magasins. On observe leur succès dans de nombreuses activités, comme celles étant liées aux magasins de vente au détail, aux services bancaires, au marketing de l'art inuit à travers le Canada et le monde, à la gestion d'hôtels, aux agences de voyages, à plusieurs camps de chasse et de pêche, à des projets de construction, à la distribution d'huile et de carburant, etc.

Bref, le mouvement coopératif représente une force majeure qui a amené les Inuits à s'engager dans leur propre développement, et il constitue un de leurs plus grands succès. Les membres de ces entreprises décident des politiques et des méthodes de gestion. En fait, les coopératives sont une école où les Inuits peuvent acquérir de l'expérience dans l'administration des affaires, la vente au détail, la comptabilité et la commercialisation. D'ailleurs, si les collectivités inuites ont adhéré avec enthousiasme au mouvement coopératif, c'est en raison du parallélisme existant entre le principe de ce mouvement et la tradition inuite, qui consiste à mettre en commun la main-d'œuvre et les talents, et à partager les fruits du labeur pour le mieux-être du groupe.

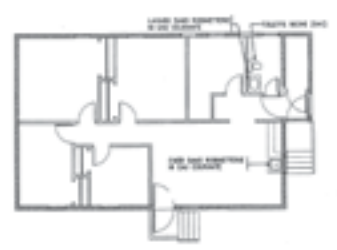


ANNEXE 4

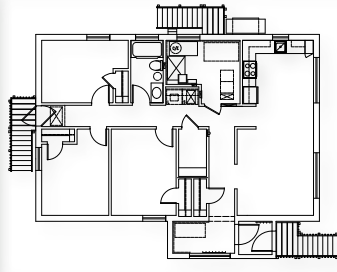
Évolution de l'habitation au Nunavik



Habitations des années 1950 - Type « boîte allumettes »



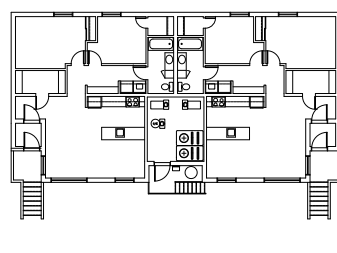
Habitations des années 1960 à 1980



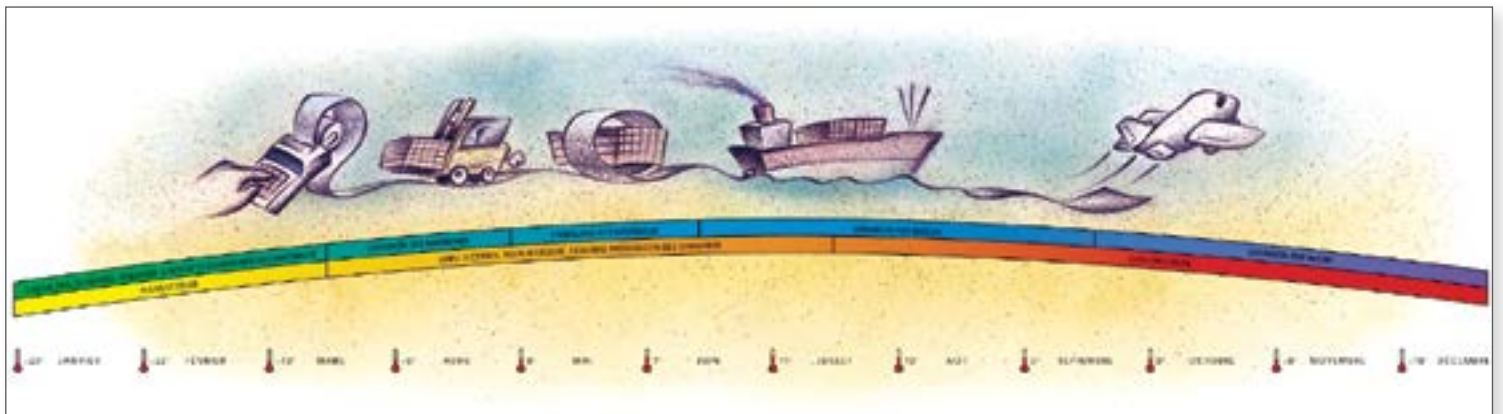
Habitations des années 1980



Maisons préusinées construites par l'entreprise Diane Fortin inc. de Matane (juin 1999)



Habitations des années 2000



Séquence d'un projet de construction

ANNEXE 5

RÉPARTITION DES 2 734 LOGEMENTS SOCIAUX CONSTRUITS SELON L'ANNÉE DE CONSTRUCTION ET LE VILLAGE

Année de construction*	AKULIVIK	AUPALUK	INUKJUAQ	IVUJIVIK	KANGISUALUJUAQ	KANGISUJUAQ	KANGIRSUK	KUUJJUAQ	KUUJJUARAPIK	PUVIRNITUQ	QUAQTAQ	SALLUIT	TASIUJAQ	UMIUJAQ	Total	%
1981	4	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	0,3 %
1982	4	0	6	2	0	0	2	8	4	2	0	2	4	0	34	1,2 %
1983	6	4	0	0	0	15	0	17	0	0	16	17	0	0	75	2,7 %
1984	0	0	20	16	18	0	18	0	19	22	0	0	15	0	128	4,7 %
1985	19	8	0	0	0	18	0	40	0	0	15	26	0	0	126	4,6 %
1986	0	0	38	6	20	0	13	0	19	48	0	0	4	0	148	5,4 %
1987	0	0	21	0	0	6	0	41	0	21	0	17	0	60	166	6,1 %
1988	26	10	0	13	0	31	31	11	0	0	15	0	3	0	140	5,1 %
1989	0	0	34	0	19	0	0	30	21	22	0	23	0	0	149	5,4 %
1990	0	0	24	0	19	0	0	30	21	22	0	23	0	0	139	5,1 %
1991	0	0	41	0	22	0	0	20	21	21	0	18	0	0	143	5,2 %
1992	20	0	35	0	0	15	14	0	0	34	13	0	0	0	131	4,8 %
1993	0	6	0	0	0	0	0	41	13	0	0	20	9	0	89	3,3 %
1994	0	0	0	0	23	10	8	30	0	0	0	0	0	0	71	2,6 %
1995	8	0	25	15	0	0	0	0	0	3	0	25	0	6	82	3,0 %
1996	0	0	0	0	0	0	0	18	6	22	0	0	0	0	46	1,7 %
2000	0	6	0	0	0	0	0	15	0	0	0	16	6	0	43	1,6 %
2001	0	0	18	3	5	4	0	0	9	16	5	0	0	0	60	2,2 %
2002	8	0	12	0	0	0	6	16	0	16	0	0	0	4	62	2,3 %
2003	4	0	0	0	17	10	0	22	0	14	0	20	8	3	98	3,6 %
2004	0	0	8	0	0	0	8	8	0	0	0	0	0	0	24	0,9 %
2005	4	0	0	0	12	6	0	26	0	0	0	0	0	0	48	1,8 %
2006	0	4	24	8	0	0	20	0	0	0	0	0	0	0	56	2,0 %
2007	14	0	0	0	0	14	0	0	0	0	0	22	4	6	60	2,2 %
2008	0	0	26	0	0	0	18	0	4	10	6	0	0	0	64	2,3 %
2009	0	0	20	12	14	0	0	0	13	28	0	16	0	1	104	3,8 %
2010	8	4	16	0	2	16	0	0	0	24	0	11	0	0	81	3,0 %
2011	18	6	20	0	0	0	0	40	0	0	0	0	8	0	92	3,4 %
2012	0	0	0	0	16	0	0	38	16	42	15	0	0	15	142	5,2 %
2013	20	8	41	0	0	0	0	0	0	20	0	28	8	0	125	4,6 %
Total	163	60	429	75	187	145	138	451	166	387	85	284	69	95	2734	100,0 %
%	6,0 %	2,2 %	15,7 %	2,7 %	6,8 %	5,3 %	5,0 %	16,5 %	6,1 %	14,2 %	3,1 %	10,4 %	2,5 %	3,5 %	100,0 %	

* Selon la date d'ajustement des intérêts (DAI).



ANNEXE 6

LOGEMENTS SOCIAUX RÉALISÉS AU NUNAVIK DEPUIS 1999

En date de décembre 2013

Année	Programme 1999	Entente 2000-2005	LAK	Entente 2005-2010	Katimajit	Entente 2010-2015 (340)*	Logement bigénérationnel	Plan de développement du Nord 2011-2016 (300)*	Autres	Total
1999	43	0	0	0	0	0	–	0	–	43
2000	0	60	0	0	0	0	–	0	–	60
2001	0	34	0	0	0	0	–	0	–	34
2002	0	58	17	0	0	0	–	0	–	75
2003	0	51	0	0	0	0	–	0	–	51
2004	0	24	0	0	0	0	–	0	–	24
2005	0	0	0	48	0	0	–	0	–	48
2006	0	0	0	56	0	0	–	0	–	56
2007	0	0	0	60	0	0	–	0	–	60
2008	0	0	0	64	0	0	–	0	–	64
2009	0	0	0	80	23	0	1	0	–	104
2010	0	0	0	0	16	62	1	0	2	81
2011	0	0	0	0	11	81	–	0	–	92
2012	0	0	0	0	0	66	2	74	–	142
2013	0	0	0	0	0	60	1	64	–	125
Total	43	227	17	308	50	269	5	138	2	1 059

* En cours de réalisation.



BÂTISSONS
ENSEMBLE
DU MIEUX-VIVRE
www.habitation.gouv.qc.ca

*Société
d'habitation*

Québec

