



# La continuité de l'approche québécoise en matière de lutte à l'itinérance

## L'itinérance, c'est quoi ?

Selon la définition retenue par la Politique nationale de lutte à l'itinérance, « l'itinérance désigne un processus de désaffiliation sociale et une situation de rupture sociale qui se manifestent par la difficulté pour une personne d'avoir un domicile stable, sécuritaire, adéquat et salubre en raison de la faible disponibilité des logements ou de son incapacité à s'y maintenir et, à la fois, par la difficulté de maintenir des rapports fonctionnels, stables et sécuritaires dans la communauté. L'itinérance s'explique par la combinaison de facteurs sociaux et individuels qui s'inscrivent dans le parcours de vie des hommes et des femmes. »

**L'itinérance est le fruit d'un processus d'exclusion, de marginalisation et de vulnérabilisation qui contribue à nier la place de ces personnes dans la société.** Ce processus est souvent lié à des questions de pauvreté, de maladie ou encore d'isolement social. Les difficultés rencontrées s'entremêlent et il est difficile d'en sortir. Des études récentes évaluent que **le coût de l'itinérance dans l'économie canadienne s'élève à 7 milliards de dollars** alors que parallèlement, la contribution du gouvernement fédéral au logement social s'étioule<sup>1</sup>.

Depuis une trentaine d'années, **on constate une transformation et une diversification du profil des personnes**

itinérantes. Nombreuses sont les ressources d'hébergement qui font état de débordement de leurs services, et ce, été comme hiver. **Si les hommes restent majoritaires, les femmes sont de plus en plus nombreuses et de nouvelles catégories apparaissent, comme les personnes âgées, les autochtones, les familles ou les personnes issues de l'immigration.** Même avec un revenu de travail, nombreuses sont les familles qui peinent à trouver un logement adapté à leurs besoins, à cause d'une pénurie de logements adaptés ou des loyers trop dispendieux.



**Selon l'Institut de la statistique du Québec, le pourcentage des ménages locataires consacrant plus de 30 % de leurs revenus au logement a grimpé de 28 % à 36 %, de 1981 à 2006.**

## Une diversité d'approches

À la fin des années 1990, après qu'un comité de l'ONU ait demandé au gouvernement canadien de considérer les problèmes des sans-abri et des mal-logés comme une urgence nationale, le gouvernement fédéral s'est doté d'outils d'intervention pour tenter de remédier à la crise.

C'est dans ce contexte que naît en 1999 ce que l'on désigne maintenant sous



le nom de **Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance (SPLI)**. Ce programme apporte une aide financière ponctuelle à différents projets s'adressant aux personnes en situation d'itinérance ou à risque de l'être et menés principalement par le milieu communautaire. Le budget alloué en 2007 était de 134,8 millions \$ par année pendant deux ans, dont 20 millions pour le Québec; depuis, il n'a jamais été augmenté ni indexé. En 2013, la SPLI connaît un changement d'orientation. On mise désormais sur l'approche *Logement d'abord* au détriment des interventions plus englobantes. **Les deux tiers (65 %) du budget de la SPLI sont désormais réservés à cette approche, au détriment des organismes qui favorisent une approche plus généraliste, qui ont vu leur budget réduit drastiquement.** Rien qu'à Montréal, une quarantaine d'organismes ont perdu totalement ou en grande partie l'aide qu'ils recevaient d'Ottawa. Cela signifie que les individus pris en charge par ces organismes se retrouvent privés de ressources.

1. Données tirées de *Élections fédérales - La première sécurité, c'est d'avoir un toit*, lettre ouverte aux chefs de.s des principaux partis, le 28 août 2015.

Présentée comme innovante, l'approche *Logement d'abord* cible les personnes seules en situation d'itinérance chronique ayant des problèmes de dépendance ou de santé mentale. Le modèle d'intervention est relativement simple : on permet aux personnes visées de bénéficier d'un supplément au loyer pour se loger sur le marché privé, jumelé à un suivi hebdomadaire et à une voie d'accès privilégiée aux services sociaux et de santé. Aucune condition préalable (sobriété par exemple) n'est requise. Enfin, la prise en charge se fait de manière très rapide afin de limiter le temps passé en situation d'itinérance ou dans les services d'urgence.

Si l'on s'en tient aux objectifs officiels de cette approche, plusieurs diraient que les OSBL d'habitation les ont déjà atteints depuis près de 30 ans. En effet, ils se sont donnés comme mission de *garantir une offre de logements salubres, sécuritaires, accessibles et sans conditions aux personnes à faible revenu*. Les OSBL d'habitation dont les projets s'adressent à des personnes itinérantes ou à risque d'itinérance ont développé un modèle de soutien communautaire dont l'efficacité est avérée, et qui a notamment été reconnue dans le *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social*. Depuis 1997, les projets sont réalisés avec l'appui du programme AccèsLogis, dont le volet III vise la construction de logements pour des clients ayant des besoins particuliers. Notons que la SPLI et ses prédécesseurs ont contribué une part importante dans la consolidation des projets de logements sociaux.

L'itinérance est un processus complexe, souvent lié à des causes structurelles et systémiques sur lesquelles l'individu a très peu de pouvoir. C'est pourquoi les OSBL d'habitation au Québec défendent **une approche multifacette** en matière d'intervention. Cette approche valorise *l'empowerment* et la participation des locataires à leur milieu de vie; elle se propose de les aider à développer leurs relations sociales et affirmer leur autonomie. Les locataires sont invités à donner leur avis sur le fonctionnement du projet et l'offre d'activités et de services et à participer aux processus décisionnels (conseil d'administration, assemblée générale).

## Stabilité résidentielle avec accompagnement ou soutien communautaire?

À court terme, l'approche *Logement d'abord* peut s'avérer fructueuse avec une partie de la population itinérante. À plus long terme, une variété d'approches s'avère nécessaire. Sortir de la rue ne signifie pas pour autant sortir de l'itinérance. La réinsertion sociale est importante, en particulier pour des personnes isolées et marginalisées.

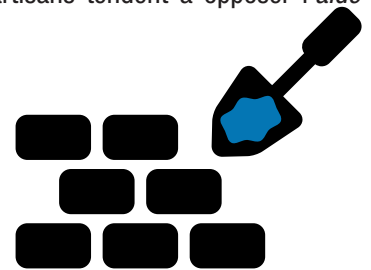
Cet enjeu occupe une place importante au sein des OSBL d'habitation, qui proposent des milieux de vie où l'on peut s'occuper de soi et retrouver son rôle citoyen. Plus qu'un simple accompagnement, c'est un soutien que proposent les OSBL, qui fournissent un cadre propice, un support, des leviers et des ressources aux personnes qui le souhaitent. Plutôt qu'une prise en charge individuelle, le soutien est

par nature collectif et offre des ressources et des leviers aux personnes afin qu'elles puissent s'en sortir.

**Une étude réalisée tout récemment par la Fédération des OSBL d'habitation de Montréal démontre l'efficacité du soutien communautaire en logement social sur la stabilité résidentielle des locataires. Sur les 1 777 locataires concernés par cette enquête, 70 % sont stabilisés en logement depuis plus de trois ans et 31 % le sont depuis plus de 10 ans.**

## Aide à la personne ou aide à la pierre ? Un faux débat

L'approche *Logement d'abord* mise sur l'aide à la personne et le recours au marché privé pour loger les personnes en situation d'itinérance chronique. Ses partisans tendent à opposer *l'aide à la personne*, jugée à court terme plus efficace, à *l'aide à la pierre* (ou à la brique), c.-à-d. la construction de logements sociaux.



L'aide à la personne, comme le programme québécois de Supplément au loyer, présente l'avantage de produire un résultat immédiat, contrairement à l'aide à la pierre qui nécessite plus de temps pour être effective. Toutefois, l'aide à la personne engendre aussi des effets indésirables; en France, on a constaté qu'elle entraînait une hausse des loyers, créant un poids supplémentaire sur les finances publiques en plus de provoquer d'autres situations d'itinérance. Certains propriétaires favorisent en effet des personnes bénéficiant d'un supplément au loyer, au détriment d'autres locataires économiquement défavorisés qui se retrouvent à la rue.

Dans les projets de logement communautaire, le coût du loyer est inférieur à celui du marché. Une recherche réalisée en 2014



par le RQOH montre que les loyers des OSBL d'habitation sont de 14 % inférieurs à ceux du marché, toutes typologies confondues. La part versée par l'État comme supplément au loyer en est d'autant réduite, à court autant qu'à long terme.

L'aide à la pierre demeure essentielle, notamment parce que le marché locatif privé ne suffit pas à répondre aux besoins des ménages à faible revenu. Proposer davantage de logements décentes, pérennes et abordables, c'est un investissement payant. **Les logements créés serviront aussi aux générations futures;** c'est là une différence majeure avec le recours au marché privé.

## L'approche québécoise

La *Politique nationale de lutte à l'itinérance* a été adoptée en 2014 par le gouvernement québécois au terme d'une vaste consultation du milieu. C'est une politique ambitieuse et englobante, qui aborde le phénomène de l'itinérance dans tous ses aspects, ou presque. Largement appuyée par le milieu, elle affirme la nécessité de développer de nouvelles formes de soutien et de solidarité sociale et mise sur des démarches d'accompagnement et de soutien. Reconnaissant le manque de logements sociaux dans certains milieux, elle propose « d'augmenter le nombre de logements abordables, sécuritaires et salubres ». Bien qu'ayant fait l'objet de certaines critiques en raison de la faiblesse des engagements concrets qui s'y trouvent, le *Plan d'action interministériel en itinérance 2015-2020* partage une approche similaire, ce qui démontre l'engagement du gouvernement actuel à poursuivre dans le sens d'une approche globale et généraliste pour contrer l'itinérance.

Malheureusement, le gouvernement fédéral a réussi à convaincre le gouvernement québécois d'accepter la réorientation de la SPLI qu'il a imposée, en dépit de l'expérience et des pratiques développées par le milieu et traditionnellement soutenues par le gouvernement québécois. Les solutions uniques en matière de lutte à l'itinérance sont mal adaptées à la diversité des problématiques. Elles privent de ressources d'autres types d'approches qui ciblent une clientèle plus vaste, avec tout autant d'efficacité et une vision à plus long terme.



**Les approches globales et généralistes ne sont généralement plus admissibles à un financement de la SPLI, car leurs activités ne cadrent pas avec celle privilégiée par le programme actuel. La SPLI avait pourtant contribué à mettre en place une variété de réponses, incluant la construction et l'amélioration de refuges, de ressources d'hébergement, de logements sociaux et de centres de jour, le recrutement de personnel intervenant auprès des personnes itinérantes, mais aussi des activités de sensibilisation et de concertation entre organismes. L'efficacité, la pertinence et la fluidité de ces réponses ont été largement documentées et doivent donc être maintenues, comme l'ont unanimement reconnu à deux reprises les membres de l'Assemblée nationale qui ont adopté des motions dénonçant le resserrement des règles de la SPLI et la volonté du gouvernement fédéral de privilégier les projets basés sur l'approche Logement d'abord.**



# La continuité de l'approche québécoise en matière de lutte à l'itinérance

## L'enjeu :



- Il s'agit de permettre à tous et à toutes d'avoir un logement stable, sécuritaire, salubre et adéquat et de faire reconnaître le droit au logement.
- Si l'itinérance implique toujours un problème de logement, on ne peut la réduire à cela. C'est le résultat d'un processus d'exclusion; il faut donc agir sur les causes structurelles pouvant mener à l'itinérance et non uniquement sur les conséquences.

## Le problème :



- L'approche *Logement d'abord* n'est pas mauvaise en soi, mais elle ne répond qu'à une partie du problème et elle ne tient pas compte des besoins particuliers, qui peuvent notamment varier d'une région à l'autre.
- Elle ne permet pas non plus de tenir compte des nouveaux visages de l'itinérance, en se concentrant essentiellement sur l'itinérance chronique visible (surtout masculine).
- La réorientation de la *Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance (SPLI)* et l'imposition de ses nouveaux critères, contre la volonté du milieu, prive des organismes des ressources qui leur étaient allouées et dont l'efficacité ainsi que la portée étaient reconnues. De plus, elle vient freiner le développement du parc de logement social.
- L'approche *Logement d'abord* privilégie le recours au marché privé, qu'elle oppose au développement de nouveaux logements sociaux et communautaires abordables et pérennes, alors même que l'approche du logement social avec soutien communautaire a fait ses preuves pour assurer la stabilité résidentielle des personnes à risque d'itinérance.

## Ce que nous proposons :



- Que le gouvernement québécois demande au gouvernement fédéral de revenir à une SPLI généraliste et communautaire. L'approche privilégiée dans la *Politique nationale de lutte à l'itinérance* est le fruit de nombreuses années de pratiques expérimentées et éprouvées par les intervenants et organismes qui interviennent en cette matière; elle fait en outre l'objet d'un large consensus.
- La *Politique nationale de lutte à l'itinérance* reconnaît le soutien communautaire en logement social comme un « outil indispensable » à la lutte à l'itinérance. Le gouvernement doit s'assurer que les sommes investies dans ce programme répondent d'une manière équitable aux besoins du milieu et contribuent à l'atteinte des objectifs prévus au *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social*.

**Afin d'augmenter le nombre de logements abordables, sécuritaires et salubres, le gouvernement doit s'engager au maintien d'un programme comme AccèsLogis, qui soutient la réalisation de projets de logement communautaire. Le maintien d'un programme qui répond à une variété de besoins est essentiel, tout comme un financement adéquat du soutien communautaire qui l'accompagne.**