

UNE PRIORITÉ NATIONALE : LE FINANCEMENT FÉDÉRAL EN ITINÉRANCE

**Mémoire présenté au
Comité permanent des finances de la
Chambre Des Communes**

Consultation pré-budgétaire concernant le budget fédéral 2006

**Réseau Solidarité Itinérance du Québec
(RSIQ)
105, Ontario Est #204
Montréal (QC)
H2X 1G9**

Séance de consultation : 1^{er} novembre 2005 (Montréal, QC)

1. Le Réseau SOLIDARITÉ Itinérance du Québec (RSIQ)

Le Réseau Solidarité Itinérance du Québec réunit des concertations régionales en itinérance dans une dizaine de régions du Québec. Il représente près de 200 organisations intervenant auprès de plusieurs milliers de personnes itinérantes ou à risque.

Le RSIQ existe depuis 1998 et intervient à différents niveaux : échange d'informations, partage de connaissances, actions, représentations politiques.

Son objectif est de contribuer à améliorer les conditions de vie des personnes en difficulté, itinérantes et sans domicile fixe, à diminuer le phénomène de l'itinérance, à favoriser l'insertion sociale de ces personnes et l'élimination de la pauvreté.

En mai 2005, le RSIQ organisait les premiers États généraux de l'itinérance au Québec. Cet événement - qui réunissait plus de 225 personnes provenant de toutes les régions du Québec - a servi à faire le point sur les différentes réalités rencontrées par les personnes vivant en situation d'itinérance ainsi que les défis qu'auront à relever les organisations qui leur viennent en aide au cours des prochaines années.

À la suite des États généraux de l'itinérance, le RSIQ lançait « Droit de cité », une déclaration commune en faveur des droits des personnes en situation d'itinérance, d'exclusion sociale et de pauvreté. Cette déclaration, dont une campagne de signatures est présentement en cours, rencontre l'appui de plusieurs centaines d'organisations et milliers d'individus.

À l'heure actuelle, le RSIQ travaille également à l'élaboration d'un projet québécois de Politique en itinérance.

De plus, depuis que le gouvernement fédéral a mis en place en 1999 un programme de financement en itinérance, l'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC), le RSIQ a été l'interlocuteur privilégié du milieu communautaire des gouvernements fédéral et provincial en matière d'itinérance. Le RSIQ assure depuis lors une participation active au sein du Comité aviseur de l'IPAC.

2. Qu'est ce que l'itinérance ?

Un problème de logement, mais pas seulement

Les membres du Réseau Solidarité Itinérance du Québec adhèrent à la définition suivante. Une personne en situation d'itinérance est : « *une personne qui n'a pas d'adresse fixe, qui n'a pas l'assurance d'un logement stable, sécuritaire et salubre pour les jours à venir, au revenu très faible, avec une accessibilité souvent discriminatoire à son égard de la part des services publics, pouvant vivre des problèmes occasionnant une désorganisation sociale, notamment, de santé mentale, d'alcoolisme et/ou toxicomanie et/ou de jeux compulsifs, ou dépourvue de groupe d'appartenances stable* »¹.

Cette définition reflète bien que l'itinérance ne peut se réduire à un « simple » problème de logement. Quoique, avec 111 000 ménages québécois qui consacraient 80 % de leur revenu au logement lors du recensement de 2001, on comprend que le pas est rapide à franchir du logement à la rue.

¹ Cette définition est une mise à jour de celle adoptée en 1987 par le Comité sans-abri de la Ville de Montréal.

De multiples trajectoires de vie

L'itinérance est une condition de vie résultant d'un processus complexe d'exclusion, de marginalisation et de vulnérabilisation. L'itinérance vient nier la citoyenneté de certaines personnes et, par le fait même, à rendre impossible l'exercice de leurs droits et responsabilités.

Au cours des dernières années, le phénomène de l'itinérance a connu une expansion, à la fois numérique et géographique. L'ampleur de ce phénomène tout comme la gravité des situations d'exclusion vécues par les personnes qui en sont touchées justifient que l'on traite l'itinérance comme une catastrophe nationale et que le gouvernement fédéral considère son intervention en ce domaine comme urgente et prioritaire.

Dans toutes les régions, les refuges et hébergements d'urgence ont vu leur fréquentation augmenter considérablement; il en est de même pour les banques alimentaires, soupes populaires ainsi que les autres formes d'aide et d'intervention destinées aux personnes itinérantes ou à risque de l'être.

L'étude quantitative la plus récente (réalisée en 1996 par Santé Québec) dénombreait 12 266 personnes itinérantes dans les refuges, les centres de jour et les soupes populaires de Montréal, et 3 549 dans ceux de la ville de Québec. Pour l'ensemble du Canada, ce serait 150 000 personnes qui seraient sans abri (selon des chiffres du ministère du Logement).

De plus, si le nombre des personnes vivant des situations d'exclusion et de pauvreté a fait un bond au cours des dernières années, la diversité de ces personnes est également à noter. Aujourd'hui, des hommes et des femmes de tous âges se retrouvent à la rue, et même des enfants.

Dans la rue, on parle aujourd'hui de multiples problématiques : consommation (drogues, alcool, jeu, médicaments), santé mentale, pauvreté, absence de logement, judiciarisation, discrimination, etc.

Combinés à ces problématiques vécues par les personnes, on constate qu'un certain nombre de facteurs structurels entraînent à la rue : transformation du marché du travail, crise du logement, désengagement de certaines institutions, manque de financement public (logement social, soutien au revenu, etc.).

3. Quels sont les besoins au Québec ?

50 millions par année

Les besoins sont encore criants, comme en témoigne la demande pour des projets déposés dans le cadre de IPAC 2, qui a largement dépassé les budgets disponibles :

- À Montréal, 73 millions \$ de projets pour 25 millions \$ de budget disponible;
- À Québec : 23 millions de demandes et 7 millions disponibles;
- À Saguenay : 5,5 millions de demandes et 1,8 millions disponibles;
- À Gatineau : 5 millions de demandes et 2,3 millions disponibles;
- À Sherbrooke : 4 millions de demandes et 2,3 millions disponibles;
- À Drummondville : 2,7 millions de demandes et 1,1 millions disponibles.

Le RSIQ évalue que les besoins seraient pour les prochaines années de 50 millions par année pour le Québec (trois fois supérieurs aux sommes disponibles dans les 2 premières phases).

Une grande variété de besoins

Par ailleurs, il est impératif qu'une diversité de pratiques d'intervention centrées sur la personne soit maintenue car elle permet de répondre à une diversité de problématiques, de trajectoires et de besoins des personnes en situation d'itinérance. Au cours des dernières années, le secteur a été innovateur en créant des ressources capables de répondre aux besoins émergents. Toutefois, cette innovation ne peut se faire dans un contexte de précarité financière.

IPAC a été jusqu'à présent un programme crucial pour prévenir et soulager l'itinérance permettant une diversité d'interventions destinées à améliorer les conditions de vie des personnes itinérantes : ressources humaines (travail de rue, support communautaire, intervention psychosociale, etc.), amélioration des installations et des équipements, construction d'unités de logement, etc. Au Québec, ce sont 120 millions qui ont été alloués à des groupes qui interviennent auprès des personnes itinérantes et à risque pour des projets réalisés entre 1999 et 2006. Cela a permis de structurer davantage l'intervention, de consolider les services, de répondre à des besoins des démunis qui étaient jusqu'alors non comblés, de développer la concertation au sein des régions, etc.

Au cours des derniers mois, le RSIQ a recueilli les besoins de quelques groupes dans les différentes régions du Québec quant à une 3^e phase d'IPAC. Voici quelques exemples de ce à quoi il pourrait servir :

- ✓ Renforcement des équipes de travail de rue et de milieu
- ✓ Services d'insertion/ réinsertion
- ✓ Logement social avec support communautaire
- ✓ Programme d'acquisition/ reconquête de l'autonomie
- ✓ Amélioration des services et augmentation de la capacité d'accueil des refuges, hébergement, soupes populaires, centres de jour, etc.
- ✓ Renforcement de la concertation locale.

4. Pourquoi une intervention du gouvernement fédéral en itinérance ?

Un pays riche où la pauvreté est un fléau

En 1998, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies déplorait que le Canada n'ait pas « *accordé une attention suffisante aux conséquences néfastes de la lutte au déficit sur le respect des droits économiques, sociaux et culturels de la population canadienne dans son ensemble et des groupes les plus vulnérables en particulier* ». Le Comité considérait que les politiques publiques en matière de sécurité du revenu, d'assurance emploi et les coupures en éducation, logement, santé et services sociaux avaient entraîné une augmentation du nombre de sans-abri, une aggravation du problème de logement et un accroissement de la fréquentation des banques alimentaires.

Le Comité recommandait alors, entre autres choses, que le gouvernement traite de l'itinérance et des logements inadéquats comme une « urgence nationale » par le rétablissement d'une politique de logement social et l'adoption d'une « stratégie nationale pour la réduction de l'itinérance et de la pauvreté ».

C'est dans ce contexte que le programme IPAC voyait le jour en 1999. Or, aujourd'hui en 2005, la situation à l'égard de l'itinérance est encore plus alarmante qu'elle ne l'était au moment de cette première dénonciation par les Nations Unies. L'investissement a été jusqu'alors insuffisant.

La lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale n'est pas finie

La non reconduction d'IPAC et l'inaction dans le dossier de l'itinérance produiront inévitablement des coûts sociaux et collectifs importants qui, quant à eux, seront incontestablement reconduits.

On a encore trop souvent tendance à penser que les personnes portent l'entière responsabilité de leur situation socio-économique et qu'elles n'ont qu'à déployer davantage d'efforts pour se sortir de la pauvreté et de l'itinérance. Il faut reconnaître les causes sociales qui conduisent les personnes à l'itinérance et mettre en place des mesures qui permettent de venir en aide aux personnes itinérantes en agissant sur ces causes.

Des moyens importants doivent être déployés

L'implication du gouvernement fédéral, compte tenu des ressources dont il dispose, constitue une nécessité si l'on veut réduire l'écart entre les mieux et les moins bien nantis.

L'impact du financement fédéral sur les conditions de vie des personnes en situation d'itinérance a été majeur dans les phases 1 et 2 d'IPAC. Sans IPAC, les groupes n'auraient pu faire face à l'augmentation du nombre de personnes itinérantes ni à l'aggravation des problématiques vécues par ces personnes qui ont été constatées au cours des dernières années.

Nous avons été témoins de ces impacts positifs. Malheureusement, nous sommes aussi témoins de la détresse et des besoins impérieux d'un grand nombre de personnes. Nous voulons à tout prix éviter de voir et de vivre des bris de services ou encore une situation précaire intenable dans les organismes venant en aide à ces personnes.

Une intervention durable

La récurrence du financement fédéral en itinérance permettrait de garantir la continuité des interventions et de travailler sur des solutions à long terme pour les individus. Le financement par projet qui est le quotidien de bon nombre d'organismes (qui doivent par ailleurs pour une large part recourir à la philanthropie) les oblige à constamment recommencer et reconstruire à bout de bras plutôt que de consolider leurs acquis, ce qui entraîne un gaspillage de ressources et également empêche les interventions sur le long terme auprès de personnes qui ont souvent besoin de beaucoup de temps pour se sortir durablement de la rue.

Instabilité, précarité et parfois recul dans les services guettent constamment des organismes ainsi que la population qu'ils desservent (la plus pauvre parmi les plus pauvres).

Il est nécessaire d'investir dans ce secteur de façon permanente, suffisante et récurrente.

Une urgence nationale

Lutter contre l'itinérance, la pauvreté et l'exclusion sociale, c'est venir en aide aux plus démunis d'entre nous. Lutter contre l'itinérance, la pauvreté et l'exclusion sociale, c'est préserver la cohésion et assurer le développement de l'ensemble de la société.

Le gouvernement fédéral doit assumer ses responsabilités envers l'ensemble des citoyens.

Avant de baisser les impôts de ceux qui ont les moyens d'en payer, la priorité d'un gouvernement fédéral devrait être d'assurer le gîte et le couvert à tous, notamment par le biais des différentes prestations de soutien du revenu (comme l'assurance emploi), le logement social et les différents programmes sociaux (dont IPAC fait partie).

Considérant les conditions de vie dans lesquelles sont condamnées les personnes itinérantes, le gouvernement fédéral devrait considérer l'itinérance comme une catastrophe nationale et faire du financement fédéral en itinérance (IPAC) une de ses priorités.

5. Des promesses, des engagements et aucune réalisation

Lors de la campagne électorale de juin 2004, le Parti libéral du Canada s'est engagé formellement à reconduire et bonifier 4 grands programmes : le logement abordable, la rénovation, le logement autochtone et l'IPAC, en y consacrant entre 1 milliard \$ et 1.5 milliards \$ de plus en 4 ans.

Cet engagement, qui nous paraît largement insuffisant eu égard aux besoins immenses que ces programmes desservent, était néanmoins un pas intéressant vers une reconduction de l'IPAC.

Le 5 octobre 2004, lors du Discours du trône, le gouvernement Martin énonçait sa volonté d'élargir et d'améliorer les programmes existants, dont l'IPAC.

Or le premier budget Goodale présenté en février 2005 n'annonçait pas les enveloppes nécessaires à la reconduction d'IPAC même s'il laissait la porte ouverte en mentionnant que les programmes qui arriveraient à terme seraient reconduits.

Depuis, le ministre du Logement, Joe Fontana, a énoncé à plusieurs reprises la reconduction d'IPAC sans jamais toutefois annoncer ni budget, ni délai.

Le 1^{er} novembre 2005, nous sommes à moins de 150 jours de la fin de la 2^e phase d'IPAC (le 31 mars 2006) et le gouvernement Martin n'a toujours pas respecté son engagement fait à ceux qui sont tout au bas de l'échelle, les sans abri.

6. Des appuis de toutes parts

Le Réseau Solidarité Itinérance du Québec a mené depuis plus d'un an diverses mobilisations afin d'obtenir la reconduction d'IPAC.

Il a reçu l'appui de près de **400 groupes sociaux** qui sont à même de constater les besoins dans leur région respective.

Les **municipalités** de Montréal, Québec, Gatineau et Sherbrooke sont également intervenues auprès du ministre Fontana, sans succès.

Lors de la conférence réunissant les ministres de l'habitation des provinces et du fédéral à Halifax les 22 et 23 septembre 2005, le **gouvernement du Québec** a interpellé M. Fontana dans le dossier d'IPAC.

Au fédéral, différents **partis** ont appuyé cette reconduction, à commencer par le PLC dont c'est une initiative. Le NPD mettait l'itinérance à la une de sa campagne électorale de juin 2004 en dénonçant le retrait du financement fédéral du dossier du logement social. Il s'est également prononcé en faveur d'une 3^e phase d'IPAC. Le Bloc Québécois appuie les demandes des groupes en itinérance en souhaitant que le fédéral poursuive son intervention dans ce domaine.

7. Pour un IPAC 3 dès maintenant

Une 3^e phase d'IPAC devrait répondre à une variété de besoins et permettre de :

- assurer la continuité de l'intervention auprès des personnes
- consolider les équipes de travail et mieux les outiller pour intervenir
- développer de nouveaux projets et répondre aux besoins émergents
- améliorer les installations et les équipements
- assumer l'augmentation de la demande

Il est important de rappeler que les besoins sont adressés par une grande variété de personnes (en termes d'âge, genre, origine ethnique, etc.) qui connaissent une multitude de problématiques. IPAC 3 devrait conserver cet aspect « multi-clientèle » et « multi-problématique ».

De plus, il est important que soit préservé le mode de livraison d'IPAC. Au Québec, les Régies régionales de santé et de services sociaux et les organismes eux-mêmes ont été mis à contribution, ce qui a largement contribué à la réussite du programme puisque l'analyse des projets se faisait sur la base de critères énoncés par la communauté elle-même dans l'élaboration d'un plan communautaire régional.

C'est avant le prochain budget fédéral, prévu normalement vers février 2006, qu'il faut que se concrétise et se précise l'engagement libéral envers la reconduction et la bonification d'IPAC. Une annonce concernant IPAC doit être faite très rapidement et le prochain budget doit assurer que des fonds soient disponibles pour les prochaines années, préférablement pour une période de 5 ans.

Cela permettrait que l'argent soit disponible pour assurer la continuité des services assurés grâce à IPAC 2, dont le financement se termine le 31 mars 2006, **dans moins de 150 jours**, une période qui paraît déjà trop courte considérant les délais habituels de mise en place de tels programmes.

Cela permettrait aussi de réaliser de nouveaux projets, de concrétiser des initiatives qui avaient été refusées ou coupées dans les phases précédentes d'IPAC.

Nous demandons aux membres du Comité des finances d'intervenir afin que le gouvernement accélère le processus de reconduction d'IPAC et annonce des enveloppes bonifiées dans les prochains jours.

Pour informations complémentaires, contactez notre coordonnatrice, Nathalie Rech, par courriel à : nathalie.rech@videotron.ca ou par téléphone au : (514) 528-6466.