

# **UN BESOIN PRIORITAIRE : LE FINANCEMENT FÉDÉRAL EN ITINÉRANCE**

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

**Consultation pré-budgétaire concernant le budget fédéral 2007**

**Réseau SOLIDARITÉ Itinérance du Québec  
(RSIQ)  
CP 60140  
5101, ST-Denis  
Montréal (QC)  
H2J 4E1**

**Septembre 2006**

## 1. Le Réseau SOLIDARITÉ Itinérance du Québec et ses demandes

Le Réseau SOLIDARITÉ Itinérance du Québec (RSIQ) réunit des concertations régionales en itinérance dans une dizaine de régions du Québec. Il représente plus 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 collectives, 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, et à favoriser l'insertion sociale de ces personnes et l'élimination de la pauvreté.

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.

**Le RSIQ revendique la poursuite du financement fédéral en itinérance à travers le programme IPAC avec l'octroi de 50 millions \$ par année au Québec.**

Le Réseau SOLIDARITÉ Itinérance du Québec mène diverses mobilisations afin d'obtenir la reconduction d'IPAC.

Il a reçu l'appui de plus de **350 groupes sociaux** qui sont à même de constater les besoins dans leur région respective (ceux-ci ont contribué à une campagne de fax destinés à la ministre Diane Finley).

Au Québec, plusieurs grandes **municipalités** (Montréal, Saguenay, Sherbrooke, etc.) ont également signifié au premier Ministre Harper la nécessité de reconduire IPAC sur plusieurs années, soit par des résolutions municipales, soit directement par des lettres.

Dans le dossier d'IPAC, le **gouvernement du Québec** est un partenaire actif et a signifié également à plusieurs reprises son accord avec un engagement fédéral dans ce domaine.

Au fédéral, différents **partis** ont appuyé cette reconduction : le PLC dont ce financement est une initiative, le NPD qui met souvent de l'avant ses préoccupations face au logement et l'itinérance et le Bloc Québécois qui appuie les demandes des groupes en itinérance et est intervenu plusieurs fois en Chambre au cours de la session précédente sur ce dossier.

## 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 »<sup>1</sup>.*

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

### ***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 en situation ou à risque d'itinérance.

L'étude quantitative la plus récente menée au Québec (réalisée en 1996 par Santé Québec) dénombrait 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 en 2005).

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.).

---

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

### 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.

Alors que le Parti libéral du Canada s'était engagé lors de la campagne électorale de juin 2004 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, ces programmes ont fait l'objet d'une prolongation pour un an seulement.

En novembre 2004, le gouvernement fédéral annonçait 134,8 millions \$ pour l'ensemble du Canada pour la prolongation d'un an de l'Initiative nationale pour les sans-abri (INSA), dont le programme IPAC. Reprenant la répartition antérieure des enveloppes, ce sont 18,4 millions \$ qui pourront être alloués à des ressources en itinérance au Québec pour l'exercice 2006-2007, soit le tiers de l'enveloppe disponible dans IPAC 2.

La prolongation d'un an pour l'année 2006-2007 a permis de poursuivre environ 90 % des interventions humaines faites au Québec. Dans 5 communautés IPAC, les fonds 2006-2007 ont été insuffisants et certains projets ont dû être coupés ou réduits. Par exemple, à Québec comme à Gatineau, ce sont près de 20% des budgets qui manquent pour assurer la prolongation (respectivement 650 000 \$ et 155 000 \$). Dans d'autres communautés, des fonds étaient disponibles pour de nouveaux projets et là encore, les demandes ont été bien supérieures aux possibilités (à Montréal seulement, 118 demandes ont été déposées totalisant 18 millions \$ alors que 5 millions \$ sont disponibles).

L'enveloppe actuelle (18.4 millions \$ pour un an pour le Québec) est insuffisante : il faudrait davantage pour pouvoir prolonger l'ensemble des interventions actuelles et aussi répondre à des besoins non répondus dans les phases précédentes de l'IPAC.

**Les besoins sont pour les prochaines années d'un minimum de 50 millions par année pour le Québec** (trois fois supérieurs aux sommes disponibles dans les 2 premières phases). Seul un investissement massif dans ce secteur et une transformation des politiques sociales et de logement pourra réduire de façon significative le phénomène de l'itinérance.

#### ***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 la variété 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 de l'année 2005, le RSIQ a recueilli les besoins de quelques groupes dans les différentes régions du Québec quant à une 3<sup>e</sup> 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.

**Par conséquent, il est primordial que la vocation généraliste du programme IPAC demeure.**

#### **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 ».

Le programme IPAC voyait le jour en 1999. Or, aujourd'hui en 2006, la situation à l'égard de l'itinérance est encore plus alarmante qu'elle ne l'était au moment de cette dénonciation par les Nations Unies. L'investissement a été jusqu'alors insuffisant. C'est le constat que faisait en mai dernier ce même Comité des droits économiques, sociaux et culturels :

*« Il note avec inquiétude que 7,4% de la population souffrent d'insécurité alimentaire et que le nombre de personnes sans abri se situe entre 100 000 et 250 000 personnes. Le Comité invite le Canada à adopter toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que les salaires minima sont augmentés dans l'ensemble du Canada à un niveau permettant aux travailleurs et à leurs familles de jouir d'un niveau de vie décent.[..]*

---

*Le Comité recommande que le Canada respecte pleinement ses obligations en vertu du Pacte à prendre toutes les mesures possibles, au maximum de ses ressources disponibles, pour assurer la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels pour tous. Il lui recommande également d'éliminer en priorité les lacunes qui subsistent s'agissant de la lutte contre la pauvreté. »<sup>2</sup>*

Parmi les recommandations que le Comité adressait au Canada, on pouvait retrouver la volonté de voir les gouvernements fédéral et provinciaux **considérer l'itinérance et les problèmes de logement comme une urgence nationale** en augmentant les programmes de logement social, en renforçant la législation contre la discrimination en matière de logement, en augmentant le soutien aux refuges, en relevant le niveau de l'aide sociale et en fournissant des services de soutien adéquats aux personnes avec des difficultés.

Le Comité recommandait aussi que l'État mette en place une **stratégie nationale de réduction de l'itinérance** qui inclut des objectifs mesurables et des échéanciers, une consultation et une collaboration avec les communautés concernées.<sup>3</sup>

### ***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.

---

<sup>2</sup> Extrait du communiqué émis par le Comité de l'ONU le 19 mai 2006. Le texte intégral est disponible au : [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

<sup>3</sup> D'après les observations finales rendues par le Comité des droits économiques sociaux et culturels de l'Organisation des Nations Unies.

---

### ***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***

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 aussi 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. Pour une prolongation d'IPAC au-delà du 31 mars 2007**

Actuellement, nous n'avons aucune certitude quant à la poursuite du financement fédéral en itinérance au-delà du 31 mars 2007. Pourtant, nous savons d'ores et déjà que les besoins sur le terrain seront encore immenses. Ils sont au minimum de 50 millions \$ par an au Québec.

Une 3<sup>e</sup> 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**. IPAC fait actuellement l'objet d'une entente entre les gouvernements du Canada et du Québec. Les Agences régionales de santé et de services sociaux et les organismes communautaires 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.

**Il faut qu'Ottawa annonce sans tarder la reconduction et la bonification d'IPAC. C'est avant le prochain budget fédéral, prévu normalement vers février 2007, qu'il faut qu'une telle annonce soit faite** et le prochain budget doit assurer que des fonds soient disponibles pour les prochaines années, et ce, dès le 1<sup>er</sup> avril 2007.

Cela permettrait que l'argent soit disponible pour poursuivre les services déjà assurés grâce à IPAC dont le financement se termine le 31 mars 2007, **dans environ 200 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 conservateur s'engage à poursuivre cet investissement envers les plus démunis.** Il est urgent d'intervenir dans le dossier de l'itinérance, qui touche à la survie de personnes extrêmement marginalisées et démunies.

Pour informations complémentaires, contactez notre coordonnatrice, Nathalie Rech, par courriel à : <a href="mailto:nathalie.rech@videotron.ca">nathalie.rech@videotron.ca</a> ou par téléphone au : (514) 528-6466.
---