

SOLIDARITÉ SOCIALE, AIDE SOCIALE ET ITINÉRANCE

Les enjeux du revenu et de l'insertion sociale pour éviter et sortir de la rue

MÉMOIRE DÉPOSÉ AU MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA
SOLIDARITÉ SOCIALE DANS LE CADRE DES CONSULTATIONS
SUR LE PROJET DE RÈGLEMENT MODIFIANT
LES RÈGLEMENTS SUR L'AIDE AUX PERSONNES ET AUX FAMILLES

RÉSEAU SOLIDARITÉ ITINÉRANCE DU QUÉBEC (RSIQ)

MARS 2015

SOMMAIRE

1- Le Réseau Solidarité Itinérance du Québec	3
2- L'itinérance : une réalité aux visages diversifiés	4
3- L'itinérance : y répondre	5
4- Avis sur les nouveaux règlements	8
5- Références	10

«(...) il nous reste encore beaucoup d'efforts à consentir dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Plus du quart des adultes vivant seuls au Québec se retrouvent encore dans la pauvreté. Ce taux est en augmentation depuis 2002. Cela représente 189 000 hommes et 173 000 femmes. Ces hommes et ces femmes, on le sait, sont plus à risque de se retrouver à la rue que les autres. La pauvreté augmente les risques de problèmes de santé physique et de troubles mentaux. Ces problèmes multiplient à leur tour les difficultés à occuper un emploi stable, ce qui favorise le repli sur soi, l'isolement, la perte de repères sociaux et accentue les risques de marginalisation. De plus, la pauvreté rend extrêmement difficile et souvent impossible l'accès à un logement salubre et sécuritaire. »

*Ensemble pour éviter la rue et s'en sortir,
Politique nationale de lutte à l'itinérance, p.18-19*

1. LE RÉSEAU SOLIDARITÉ ITINÉRANCE DU QUÉBEC

Fondé en 1998, le Réseau Solidarité Itinérance du Québec (RSIQ) regroupe 14 concertations régionales en itinérance, et représente ainsi plus de 370 organismes travaillant auprès des personnes itinérantes ou à risque de l'être. Le RSIQ mène différentes actions afin de défendre les droits des personnes en situation d'itinérance, d'améliorer leurs conditions de vie et de permettre aux organismes de réaliser leur mission d'aide aux plus vulnérables. Acteur incontournable dans la question de l'itinérance, le RSIQ a joué un rôle majeur dans la mise en place et dans l'adoption en février 2014 d'une Politique nationale de lutte à l'itinérance, cette politique étant le fruit d'une demande portée depuis 2006.

2. L'ITINÉRANCE : UNE RÉALITÉ AUX VISAGES DIVERSIFIÉS

UNE RÉALITÉ EN CROISSANCE ET EN AGGRAVATION

Bien qu'étant une réalité surtout visible dans les centres des grandes villes, l'itinérance atteint toutes les régions du Québec. On retrouve des personnes en situation d'itinérance ou à risque de le devenir autant dans les grands centres que dans les petites villes, même si très souvent cette instabilité domiciliaire demeure souvent invisible et même parfois niée. Les chiffres compilés par de nombreux groupes confirment tous la même tendance : l'itinérance est en augmentation dans de nombreuses régions du Québec. Les facteurs de cette augmentation sont nombreux, et on y retrouve : la crise économique de 2008, la faible disponibilité des logements locatifs dans plusieurs régions ainsi que la hausse du prix des loyers, le désengagement de l'état dans les services de santé et les services sociaux, une hausse trop faible des revenus, que ce soit l'allocation d'aide sociale ou le salaire minimum, etc. D'autres causes s'entrecroisent et augmentent les risques pour une personne de se retrouver à la rue : problèmes de dépendances diverses (toxicomanie, alcoolisme, dépendance au jeu), incapacités physiques ou mentales, absence ou faiblesse des réseaux de soutien, problèmes de santé, vécus de violence, discriminations minant l'accès au logement ou au travail, marginalisation... En plus d'un accroissement du phénomène, on remarque également et ce, généralement au Québec, que les problématiques vécues par les personnes à risque ou en situation d'itinérance sont de plus en plus complexes, demandant des interventions de plus en plus exigeantes.

DE NOMBREUX PROFILS, DE NOMBREUX BESOINS

Si autrefois la figure de la personne itinérante était généralement incarnée par le robinieux, un homme blanc entre deux âges ayant des démêlés avec la bouteille, la plupart des organismes présents sur le terrain s'entendent pour confirmer une diversification des profils rencontrés.

- De plus en plus de femmes se retrouvent en situation d'itinérance, en témoignent les chiffres des ressources qui, dans plusieurs régions, débordent à longueur d'année¹;

¹ Voir à ce sujet les données du Portrait de l'itinérance au Québec, qui indiquent que « les taux mensuels de refus pour cause de débordement établis pour les ressources qui accueillent des femmes sont fortement supérieurs à ceux qui ont été calculés pour les ressources pour hommes ou les ressources mixtes. Ces données font écho au constat fait par les RHU sur le terrain : il y a une augmentation du nombre de femmes en situation d'itinérance », p.93

- Les personnes issues des communautés autochtones, ainsi que celles provenant des minorités visibles, sont de plus en plus présentes dans la rue, requérant souvent des services adaptés à leurs réalités culturelles et sociales ;
- Un vieillissement important des populations, autant hommes et femmes, est constaté partout au Québec, ce vieillissement impliquant une augmentation des problématiques de santé et des enjeux liés à l’insertion sociale et professionnelle.

FACES VISIBLES ET CACHÉES D’UN MÊME PHÉNOMÈNE

Même si l’itinérance est une réalité importante à l’échelle du territoire du Québec, il n’est pas un secret qu’une large part de l’itinérance se présente dans la région de Montréal. Dans la Ville même, on y note une augmentation soutenue de la fréquentation des refuges pour hommes, avec 69 327 nuitées offertes lors de l’hiver 2013-2014, témoignant d’une augmentation constante depuis 2008, que l’on constate également du côté des femmes. Des données font également état d’une augmentation du phénomène à Laval, dans les régions de Lanaudière et de la Montérégie, etc. Des changements subits dans l’économie régionale, menant à une raréfaction des logements, ont donné lieu à une augmentation de l’itinérance au cours des dernières années dans des endroits comme Sept-Îles ou Val-d’Or, villes touchées par le boom minier lié au déploiement du Plan Nord.

Les seuls chiffres des refuges ne nous permettent pas de prendre le pouls de l’ampleur du phénomène, alors qu’on sait que l’itinérance se décline de diverses manières. Ainsi, le Portrait de l’itinérance publié en décembre 2014 par le Ministère de la Santé et des services sociaux présente bien les limites d’un tel exercice, alors qu’on sait qu’une bonne part de l’itinérance échappe aux radars². Face à un phénomène aux contours imprécis, il est important d’agir sur TOUS ses déterminants (accès au logement, pauvreté, violence, santé mentale et physique) afin de le prévenir et le contrer.

À ce chapitre, agir sur le revenu est essentiel, alors qu’on sait que l’itinérance n’est pas qu’une question de pauvreté mais est **toujours une question de pauvreté**. Agir sur le niveau de revenu, pour permettre aux personnes de sortir d’une logique de survie, est essentiel. Intervenir sur l’accès à ce revenu est également primordial alors que l’on sait que les personnes itinérantes n’ont pas toujours une adresse fixe ni des papiers d’identité en main, ce qui peut complexifier la remise du chèque. Finalement, des programmes d’insertion doivent s’offrir aux personnes de la rue, à leur échelle, pour leur permettre de se mettre en mouvement vers l’emploi ou de reconstruire le sens dans leur vie. Ainsi, le Ministère de l’Emploi et de la solidarité sociale peut contribuer de diverses manières à améliorer la qualité de vie des personnes vulnérables mais surtout, à concrètement les aider à éviter la rue et en sortir.

² Est itinérante une personne sans domicile « stable, sécuritaire, adéquat et salubre », c’est-à-dire habitant un taudis, résidant pour un moment sur le divan d’un ami ou d’une connaissance, passant ses nuits dans sa voiture, habitant avec une personne menaçante ou abusive, etc. C’est pourquoi il est difficile de mettre un chiffre sur ce phénomène et de le circonscrire clairement.

3. L'ITINÉRANCE : Y RÉPONDRE

Répondre à la question de l'itinérance passe par une diversité d'interventions à plusieurs niveaux, et ce, sur les cinq axes identifiés par la Politique de lutte à l'itinérance : le revenu, la santé, l'éducation et l'insertion socio-professionnelle, le logement et la cohabitation sociale. Ces réponses peuvent inclure :

- Garantir une offre de logements salubres, sécuritaires et accessibles ;
- Intervenir contre la pauvreté des familles et des personnes seules ;
- Agir contre la violence faites aux femmes et enfants ;
- S'assurer que la nourriture soit accessible ;
- Combattre les préjugés et la judiciarisation des personnes marginalisées, etc.

La Politique nationale de lutte à l'itinérance, politique s'est déclinée en mesures concrètes dans le plan d'action interministériel 2015-2020 présenté en décembre par la Ministre Lucie Charlebois. Ce plan d'action interpelle une douzaine de Ministère et de partenaires gouvernementaux et en appelle à une action large et concertée afin de prévenir et réduire l'itinérance. Parmi les mesures prévues, de nombreuses concernent le Ministère de l'Emploi et de la solidarité sociale et il semble important de revenir sur le rôle que peut jouer ce Ministère sur le phénomène l'itinérance avant de traiter spécifiquement la question des nouveaux règlements à l'aide sociale.

3.1 LE RÔLE DU MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE DANS LA PRÉVENTION ET LA RÉDUCTION DE L'ITINÉRANCE

La Politique nationale de lutte à l'itinérance est d'une grande importance en ce qu'elle définit un cadre clair pour toutes actions en matière de prévention et de lutte à l'itinérance, en affirmant clairement qu'il est de la responsabilité des gouvernements d'agir pour endiguer le phénomène. Parmi les Ministères interpellés, le Ministère de l'Emploi et de la solidarité a un rôle majeur à jouer afin d'éviter de nouvelles arrivées à la rue et de permettre aux personnes qui y sont d'en sortir. Le plan d'action interministériel identifie certaines mesures essentielles et attendues de la part du Ministère qui seront déclinées ici afin de mieux cadrer notre intervention dans le cadre de cette Commission sur la révision des règlements à l'aide sociale.

A) REHAUSSEMENT DU REVENU

La Politique précise l'importance de rehausser le revenu des personnes seules. Rehausser le revenu permet d'avoir une incidence sur la qualité de vie, l'accès au logement, la santé, l'alimentation, etc. Du côté du plan d'action interministériel, on retrouve certaines mesures qui visent à assurer un meilleur revenu pour les personnes à risque ou en situation d'itinérance.

« 6.1 Élaboration de mesures touchant le revenu disponible des personnes en situation de pauvreté, dont les personnes seules ».

À ce chapitre, le RSIQ constate que ces mesures sont pour l’instant bien vagues et souhaiterait connaître l’intention du MESS quant à une augmentation substantielle des prestations alors que l’on sait que les prestations actuelles maintiennent les prestataires dans des logiques de survie ne permettant en rien de sortir du cycle de la pauvreté. En guise d’exemple, on ne peut que constater les difficultés auxquelles ont exposé une personne seule souhaitant se sortir de la rue alors qu’une prestation de 613\$ peut permettre de payer une chambre de 400\$, mais l’alimentation, l’habillement et le transport seront compromis. Des chantiers de réflexion devraient être ouverts notamment sur la question des **revenus supplémentaires**, ces revenus devant être permis plus largement afin de permettre aux personnes qui le souhaitent et le peuvent de se mettre progressivement en mouvement vers l’emploi et d’améliorer leur qualité de vie. Un autre impact de cette mesure serait de permettre aux personnes de **sortir de la logique de la fraude**, comme en fait état le cas, largement médiatisé cet automne, de cette femme sans-abri condamnée à rembourser des milliers de dollars non-déclarés et obtenus par la mendicité.

« 12.4. Incitation, lorsque possible, auprès des personnes itinérantes à faire leur déclaration de revenus afin qu’elles puissent bénéficier de revenus supplémentaires, dont le crédit d’impôt pour solidarité.(...)»

L’itinérance regroupe des réalités variées et les personnes ne sont pas toujours joignables facilement. Il faut ainsi multiplier les ports d’attache dans les ressources et via les Centres locaux d’emploi pour s’assurer que les personnes soient rejointes. Ainsi, le **crédit d’impôt pour solidarité** peut être une façon plus progressive d’assurer l’accès à un revenu décent sans pénaliser les petits travailleurs ou les prestataires qui sont en chemin vers l’emploi, mais il faut s’assurer que les personnes puissent se munir de ce droit. Dans ce sens, il est essentiel que des cliniques d’impôt accessibles soient installées dans les ressources destinées aux personnes à risque ou en situation d’itinérance. Une des façons de permettre le droit à un revenu décent consiste dans le soutien des pratiques de **fiducie volontaire** qui permettent aux personnes de s’organiser dans la durée et d’éviter les évictions lorsqu’elles sont en logement.



L’organisme montréalais le Sac à Dos permet aux personnes sans domicile fixe d’accéder au chèque d’aide sociale grâce à un service de casier postal au sein de leur centre de jour. Crédit photo : Alain Décarie.

B) ACCÈS AU REVENU

Pour les personnes en situation d'itinérance chronique, épisodique ou cyclique, l'accès au revenu peut devenir une problématique majeure, du fait de l'absence de domicile fixe, de l'errance, de la désorganisation ou du manque de papiers d'identité. Pouvoir accéder à un revenu malgré ces circonstances peut contribuer à la stabilisation résidentielle ou à la réinsertion des personnes. Ainsi, le plan d'action interministériel pointe des mesures relevant du MESS et pouvant permettre aux personnes itinérantes d'avoir accès à leurs pleins droits.

La question des transitions doit être absolument prise en compte lorsqu'il est question d'itinérance. Ces transitions, qu'elles soient vers l'âge adulte ou à la sortie d'un établissement, fragilisent les individus et peuvent causer l'itinérance si elles ne sont pas soutenues adéquatement par le réseau. Trop de jeunes adultes se retrouvent sans soutien à leur majorité, trop de personnes sortent de centre de détention sans savoir ce qui les attend à l'extérieur, souvent habillées incorrectement pour la saison, parfois sans logement ni revenu. Ces circonstances sont fragilisantes et peuvent être évitées. Ainsi, il est prévu, selon le moyen d'action 7.2 du plan d'action, de mettre en place des « **mécanismes visant à faciliter, à l'intérieur du cadre législatif en vigueur, les démarches effectuées pour obtenir une aide financière de dernier recours par les jeunes adultes dont la prise en charge par un CJ prend fin à l'âge de 18 ans ou par les personnes qui sortent d'un centre de détention.** » Ces mesures sont importantes et doivent être déployées dans toutes les régions du Québec le nécessitant, avec des moyens suffisants.

Il faut également que le **traitement des demandes soit simplifié et accéléré** afin d'éviter le stress et la désorganisation pour les personnes vulnérables, tel que prévu dans le moyen d'action 12.1. De même qu'il faut s'assurer que les **règles d'assouplissement quant au premier versement** soient appliquées, afin d'éviter qu'une personne se trouve trop longtemps sans accès au revenu (moyen 12.2.).

Finalement, l'accès au revenu implique de **faciliter la remise du chèque**, en priorité dans les Centres locaux d'emploi ou, parfois lorsque la situation le nécessite, dans des ressources communautaires qui, comme le Sac à Dos à Montréal ou l'Abri de la Rive-Sud à Longueuil, permettent à des personnes sans domicile fixe de venir y cueillir leur chèque. **La décision du tribunal administratif du Québec doit à cet effet être respectée partout au Québec**, puisque ces citoyens et citoyennes ont droit d'avoir accès au chèque, avec ou sans adresse fixe.

C) INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE

Au-delà des enjeux liés au revenu, le rôle de votre Ministère s'étend à la solidarité sociale et ainsi donc, à l'inclusion des personnes. À ce chapitre, les programmes d'insertion sociale et professionnelle jouent un grand rôle. Les jeunes sont les premiers touchés par ces mesures alors qu'on constate une hausse des jeunes adultes sur l'aide sociale. Ils ont besoin de **programmes d'insertion adaptés** à leur réalité mais également de **soutien financier** lorsqu'ils rattrachent pour obtenir un diplôme, que ce soit dans les écoles régulières ou les écoles de rue. Trop de jeunes abandonnent leurs projets d'études parce qu'ils ne sont pas à même de subvenir à leurs besoins, et le MESS peut jouer un rôle en ne retirant pas l'accès à l'aide sociale et ce, que les élèves étudient à temps partiel ou temps plein.

De l'importance des programmes d'insertion

Le plan d'action interministériel évoque l'importance du programme du PAAS-Action, permettant des « stages en milieu de travail ou des activités liées à la mission de l'organisme qui leur permettent de développer des habiletés de travail. » Ce programme permet à environ 3000 personnes de se mettre en action et de trouver un sens dans une implication valorisée socialement. À l'été 2014, les balises de ce programme essentiel ont été revues, et les personnes considérées comme étant **trop éloignées de l'emploi** ne sont généralement plus admissibles. Ainsi, les personnes qui n'auraient pas accès autrement au marché de travail, que l'on pense à celles vivant avec une déficience intellectuelle ou avec des problèmes de santé physique ou mentale, se trouvent exclues. Déjà, en 2012, le RSIQ dénonçait que « les personnes qui ont besoin d'être accompagnées dans un retour progressif en emploi pendant plusieurs années ou celles qui ne seront jamais en mesure d'obtenir un emploi à temps plein n'ont pas de place dans les programmes actuels »³.

Ces programmes, plus qu'une simple démarche de qualification professionnelle, participent à la quête de sens des individus et leur permettent de se réaffilier, de raccrocher et de se remettre, à leur rythme et à leur échelle, en action. Il est essentiel que le MESS s'assure **de consolider et de développer des programmes d'insertion professionnelle ET sociale flexibles et adaptés** qui permettent aux personnes à risque ou en situation d'itinérance de participer à la société à la hauteur de leurs capacités et de leurs besoins.



Les plateaux de travail de l'organisme Point de Rue, à Trois-Rivières, permettent à des personnes itinérantes ou marginalisées de participer à des projets de travail enrichissants. Crédit photo : Point de Rue.

4. AVIS DU RÉSEAU SOLIDARITÉ ITINÉRANCE DU QUÉBEC

SUR LE PROJET DE MODIFICATIONS AUX RÈGLEMENTS DE L'AIDE SOCIALE

Dans le contexte de l'adoption de la Politique nationale de lutte à l'itinérance, le RSIQ tient à souligner que toutes mesures venant réduire les prestations d'aide sociale sont hautement problématiques en ce qu'elles perpétuent les stéréotypes négatifs, la marginalisation et l'exclusion des personnes les plus pauvres de notre société. Les nouveaux règlements, en entrant dans cette logique, vont à l'encontre de l'esprit de la Politique.

³ Plateforme « Pour une Politique en itinérance » Réseau Solidarité Itinérance du Québec, p.24.

PARTAGE DE LOGEMENT : NE PAS DÉCOURAGER LES STRATÉGIES DE SOLIDARITÉ

Les revenus de location de chambres au sein d'un logement seraient pris en compte dès la location de la seconde chambre, à hauteur de 125\$. Ce nouveau règlement pourrait avoir des impacts sur les personnes à risque d'itinérance en décourageant les stratégies de solidarité liées au partage de logement, ou encore en faisant monter le prix des chambres. Le dossier noir du logement du RAPSIM faisait déjà état qu'en 2011 11,5% des ménages québécois octroyait plus de 80% de ses revenus au paiement du loyer. Alors qu'on sait que la prestation de base est loin d'être suffisante pour couvrir les besoins de base d'une personne seule, de pénaliser le partage de logement nous semble une mesure qui nuira aux personnes les plus vulnérables.

TRAITEMENT DES DÉPENDANCES : SE STABILISER PENDANT ET APRÈS LE TRAITEMENT

La réduction de la prestation des personnes sans domicile fixe lors d'un traitement des dépendances est fortement problématique en ce qu'elle mine la possibilité de réinsertion à la sortie du centre. La Politique nationale de lutte à l'itinérance nomme l'importance du soutien lors des transitions et il semble que de réduire la prestation des personnes lors de cette transition importante menace la stabilité, en ce qu'elle rend difficile la recherche d'un logement à la sortie. Outre les enjeux de financement auxquels ce règlement expose les centres de traitement, le RSIQ est inquiet pour les personnes à risque ou en situation d'itinérance qui pourraient abandonner un projet de traitement des dépendances puisque la contrainte temporaire à l'emploi n'est plus reconnue.

REVENUS SUPPLÉMENTAIRES : PERMETTRE AUX PERSONNES D'AMÉLIORER LEURS CONDITIONS DE VIE

La pénalisation des personnes n'ayant pas déclaré leurs revenus supplémentaires est navrante, en ce qu'elle augmentera le sentiment de fraude pour les personnes tentant d'arrondir la fin de mois. Plutôt que de limiter à 200\$ les revenus supplémentaires, faisant en sorte que plusieurs ne déclarent pas les revenus de plus, histoire de pouvoir subvenir à leurs besoins, de rehausser le plafond des revenus supplémentaires pour les personnes vivant de l'aide sociale. Il faut souligner également que, dans le contexte où les services à la population s'amenuisent, notamment du côté des Centres locaux d'emploi, les personnes prestataires ont de moins en moins d'accompagnement pour remplir leurs demandes, poser des questions et avoir le soutien nécessaire pour se remettre en mouvement. Il faut corriger rapidement cette situation.

EN CONCLUSION

Le Réseau SOLIDARITÉ Itinérance du Québec invite le Ministère de l'Emploi et de la solidarité sociale à renoncer aux modifications réglementaires qui selon nous ne feraient qu'amplifier le poids des préjugés et de la stigmatisation pour les personnes prestataires de l'aide sociale et à risque ou en situation d'itinérance. Plutôt que de pénaliser la débrouillardise et les tactiques de solidarité, le MESS devrait encourager la mise en mouvement des personnes vers une meilleure qualité de vie et une plus grande dignité. En cela, la Politique nationale de lutte à l'itinérance et le plan d'action interministériel 2015-2020 pointe des mesures importantes afin d'améliorer l'accès à un revenu décent pour les personnes et d'accroître leur participation sociale. Plutôt que les compressions budgétaires, ce sont ces balises qui devraient guider l'action du MESS afin de lutter contre la vulnérabilité sociale et la pauvreté.

Pour plus d'informations
Réseau SOLIDARITÉ Itinérance du Québec
1431, rue Fullum, bureau 204
Montréal, QC, H2K 0B5
Tel : 514.659-4733
@coordination@rsiq.org

RÉFÉRENCES

FRAPRU, « Dossier noir. Logement et pauvreté dans la province de Québec », septembre 2014.

Ministère de la Santé et des services sociaux, *L'itinérance au Québec. Premier Portrait*, décembre 2014.

Gouvernement du Québec, *Ensemble pour éviter la rue et en sortir. Politique nationale de lutte à l'itinérance*, février 2014.

Gouvernement du Québec, *Mobilisés et engagés pour prévenir et réduire l'itinérance. Plan d'action interministériel en itinérance 2015-2020*, décembre 2014.

Réseau SOLIDARITÉ Itinérance du Québec, *Plateforme de revendications. Pour une politique en itinérance*, réédition 2012.

Réseau SOLIDARTIÉ Itinérance du Québec, *Au-delà de la rue. Réalités et enjeux de l'itinérance au Québec*, juin 2014.