

**Commentaires sur le
CADRE DE RÉFÉRENCE EN ITINÉRANCE
soumis par le MSSS**

Section 1 - Identification du répondant

Nom du répondant : Nathalie RECH, coordonnatrice

Adresse :

CP 60140

5101, Saint-Denis

Montréal (QC)

H2J 4E1

Téléphone : (514) 861-0202

Nom de l'organisme : Réseau SOLIDARITÉ Itinérance du Québec (RSIQ)

Le RSIQ est un regroupement d'une douzaine de concertations régionales en itinérance, représentant ainsi près de 250 organismes œuvrant quotidiennement auprès des personnes en situation ou à risque d'itinérance. Il mène depuis près de 10 ans des représentations en vue d'augmenter les moyens consacrés à la lutte à l'itinérance pour faire respecter les droits des personnes et améliorer leurs conditions de vie.

Les commentaires contenus dans ce texte sont issus des positions dégagées lors d'une assemblée générale de nos membres tenue le 25 janvier 2008 à laquelle une trentaine de personnes étaient présentes d'une dizaine de régions différentes.

Le RSIQ est porteur depuis plusieurs années de la demande d'une Politique en itinérance qui soit globale et cohérente - qui aille de l'action des institutions de la santé et des services sociaux (incluant les centres jeunesse, les institutions psychiatriques etc.) aux sphères de la sécurité du revenu, des mesures d'employabilité, des programmes de logement, des mesures de sécurité publique et carcérales, etc.

Or, selon nos membres, le Cadre de référence ne répond pas au bon niveau à la problématique de l'itinérance. Nos membres sont unanimes que le gouvernement du Québec doit se doter d'une vision globale du phénomène, et y répondre par des objectifs et des moyens concrets.

Section 2 – La définition de la problématique et le portrait de la situation au Québec

Définition : différents points de vue reflétant des nuances régionales ont été émis par nos membres concernant la définition d'une personne en situation d'itinérance (p. 9) alors que plusieurs régions sont tout à fait confortables avec la définition retenue dans le cadre pour une personne en situation d'itinérance.

Par ailleurs, à la page 6 (3e paragraphe), se trouve une définition du phénomène de l'itinérance où il est fait mention d'un processus. De nombreuses recherches effectuées ces dernières années ont en effet mis en lumière **l'aspect dynamique du phénomène** d'itinérance et d'exclusion. Toutefois, cet aspect dynamique ne se retrouve pas dans la suite du document.

En ce qui concerne le portrait de l'itinérance au Québec, nos membres s'accordent sur les éléments suivants :

- **Il est très positif de constater l'effort de reconnaissance de l'itinérance dans un document gouvernemental.** On reconnaît le phénomène, son ampleur et la nécessité de déployer des solutions sur l'ensemble du territoire du Québec.
- Les **causes de l'itinérance** sont bien identifiées de même que **l'aspect multidimensionnel** est pris en compte dans la description du phénomène. Il aurait été important de raffiner davantage l'analyse des facteurs structurels, notamment ceux de nature économique.
- **Manque d'exemples régionaux.** La plupart des exemples dans le document illustrent la réalité de Montréal ou Québec, des exemples d'autres régions, autant au niveau de la réalité vécue par les personnes que des pratiques ou statistiques des organismes, seraient pertinents.
- La réalité de certaines « catégories » de personnes en situation ou à risque d'itinérance mériterait d'être mieux décrite, en particulier :
 - Le Cadre comporte peu d'éléments sur **les familles** alors que cette réalité qui émerge dans certaines régions est très présente dans d'autres, par exemple en Outaouais. À titre d'exemple, les Œuvres Isidore Ostiguy à Gatineau qui offrent de l'hébergement de dépannage à l'interne et font de l'aide au logement en lien avec d'autres organismes et l'OMH ont aidé 276 familles avec enfants sans logis en 2006-2007 et d'avril 2007 jusqu'au 31 janvier 2008, 222 familles avec enfants.
On nous rapporte fréquemment dans d'autres régions des cas de familles en difficulté et cet enjeu est particulièrement criant quand on sait que la plupart des ressources ne sont pas mixtes ni configurées pour accueillir des enfants.

Réseau SOLIDARITÉ Itinérance du Québec

- On insiste peu dans le document sur **les personnes à risque** d'itinérance. Quoiqu'il puisse être difficile d'identifier comme groupe les personnes à risque dans une communauté, on sait que de nombreux organismes travaillent auprès de personnes démunies, fragilisées, vulnérables, sur différents aspects.
- Le Cadre ne fournit pas une analyse différenciée selon le genre (ou selon le sexe, ADS dans la terminologie du gouvernement du Québec). On sait que la réalité des **femmes itinérantes** est différente de celle des hommes, à bien des égards (sécurité, accès aux services, etc.) même s'il y a peu d'études permettant de décrire ce phénomène. On sait également que l'itinérance invisible concerne une forte proportion de femmes itinérantes. Le Cadre devrait mieux décrire l'itinérance au féminin et y proposer des réponses adaptées.
- Les **jeunes** adolescents (12-18 ans) et les jeunes adultes (18-30 ans) sont en forte proportion dans la population itinérante et à risque. Il serait important d'examiner plus en détail cet aspect à l'intérieur du Cadre, que ce soit dans le portrait comme dans les propositions d'actions. Il y a des différences entre les situations des jeunes et jeunes adultes et celles des adultes, que ce soit sur le plan individuel (famille, liens sociaux, etc.) que sur le plan des facteurs structurels (on ne peut occulter le rôle de l'école et de la protection de la jeunesse). Ces différences se répercutent dans les interventions à développer et les services à mettre en place.
- **L'itinérance autochtone** est seulement mentionnée dans le Cadre alors qu'on sait qu'elle revêt aussi un caractère particulier. Si l'on pense souvent aux centres urbains comme Gatineau /Ottawa et Montréal où les autochtones migrent en quittant leur réserve, il y a également des lieux comme Rouyn-Noranda, Chicoutimi, Sept-îles où l'on retrouve un certain nombre d'autochtones appartenant à différentes nations. Considérant la précarité des conditions en réserve, en particulier la sur-population des logements, il n'est pas surprenant que les autochtones hors réserve soient plus nombreux en proportion que les autres catégories de population. Les enjeux culturels et sociaux liés aux communautés imposent également de mettre en place des interventions adaptées en plus d'interventions « générales » qui peuvent aussi les rejoindre.
- Les **personnes accompagnées de chiens** font de plus en plus partie du portrait, notamment en milieu urbain et posent un défi supplémentaire à l'accessibilité, puisque que ce soit dans le réseau public ou dans les ressources communautaires, les animaux ne peuvent généralement pas accompagner leur maître. Cette question devient aussi de plus en plus un enjeu dans la gestion de l'espace public.

Réseau SOLIDARITÉ Itinérance du Québec

- Enfin, nos membres ont signalé la présence de **personnes issues des communautés culturelles**, particulièrement dans la grande région de Montréal. Ceci semble être un phénomène en augmentation dans les dernières années.
- Les problématiques du **jeu pathologique** et de la **surmédicalisation** ne sont pas présentées dans le cadre comme faisant partie de la liste des problèmes associés. Pourtant, ils sont assez fréquents et posent des enjeux particuliers aux intervenants, dans le réseau public comme dans le secteur communautaire.
- Le VIH/Sida est traité avec les dépendances, ce qui est limitatif. Par ailleurs, les ITSS devraient occuper davantage de place, notamment le VIH/Sida et l'hépatite.
- Si la judiciarisation est reconnue (p.21) comme une problématique importante, il est contradictoire que plus loin le Cadre ne décrive ce phénomène comme « le maintien de l'ordre dans les espaces publics et l'application des règlements municipaux » (p.26).

De façon générale, le portrait est trop général ; l'étendue des connaissances actuellement disponibles permettrait de bonifier ce portrait de façon significative.

Concernant la description des services en itinérance, le Cadre reconnaît l'importance des ressources communautaires, toutefois celles-ci y sont décrites comme la prolongation du réseau public alors qu'elles se situent plutôt à côté, comme des **alternatives** aux solutions institutionnelles. Le rôle important qu'elles jouent au niveau de la **défense des droits des personnes** est occulté : les intervenants communautaires doivent fréquemment accompagner les personnes en situation ou à risque d'itinérance dans leurs démarches dans le réseau public (de la santé ou autres : aide sociale, etc.) pour faire valoir leurs droits. Cette place est directement liée à la faiblesse du réseau public et au manque d'accessibilité et d'adaptation de services généraux à des populations fragilisées.

Section 3 - Les objectifs du cadre de référence

Nos membres s'entendent pour dire que la section 3 du Cadre est la plus faible du document.

Au niveau des 4 objectifs définis, ce n'est pas assez précis. Les **actions structurantes** sont trop limitées (pas assez ambitieuses).

Au niveau de la prévention, il y a une certaine confusion entre prévention et sensibilisation. Si les opérations de sensibilisation sont importantes pour faire diminuer les préjugés et créer une certaine solidarité, elles ne peuvent éviter que des personnes en difficulté se retrouvent en situation ou à risque d'itinérance. Les autres actions recommandées dans le volet prévention se situent davantage sur le plan individuel alors

Réseau SOLIDARITÉ Itinérance du Québec

qu'elles devraient agir sur les aspects sociaux tels que le manque de logements adéquats et financièrement accessibles.

Beaucoup d'emphase est mise dans le Cadre sur les services d'urgence, ce qui tend à diminuer l'importance que devraient avoir des actions structurantes, c'est-à-dire qui offrent des solutions à moyen et long terme et permettent de libérer des individus de façon durable des situations dans lesquelles ils se trouvent.

Par ailleurs, l'intervention d'urgence devrait nécessairement être arrimée à celle en prévention et en réinsertion.

La réinsertion doit être pensée dans un cadre plus large que celui du marché de l'emploi, ou même du retour à un logement stable.

Au niveau de la recherche et de la formation, nous souhaitons mentionner que le milieu communautaire est effectivement très en demande par rapport à des projets de recherche permettant d'étayer sa connaissance de l'itinérance, des résultats de l'intervention, etc. et aussi permettant d'agir pour opérer des changements sociaux et de mieux défendre les droits des personnes en situation ou à risque d'itinérance. Il y a également des enjeux importants liés à la formation des intervenants et des gestionnaires d'organismes dans un contexte où le recrutement n'est pas aisé et où les conditions d'exercice de même que les situations rencontrées (double problématique, violence, etc.) posent des défis quotidiennement.

Le Cadre se situe dans une perspective de livraison de services, plutôt que de viser à ce que les droits des personnes soient mieux respectés, alors que cela fait partie des engagements gouvernementaux à l'égard de ses citoyens.

L'interpellation des autres ministères devrait faire l'objet d'actions structurantes. Le Cadre reconnaît l'aspect multifactoriel de l'itinérance, mais si on veut intervenir sur un ensemble de facteurs, dont beaucoup sortent du champ de la santé et des services sociaux, il est évident que la réponse du gouvernement doit être interministérielle. En ce sens, l'interpellation des autres ministères devrait être beaucoup plus forte avec des moyens à la mesure du problème et des résultats à atteindre.

Les autres ministères ont un rôle important à jouer particulièrement au niveau de la prévention de l'itinérance : sécurité du revenu, décrochage scolaire, employabilité, sorties d'incarcération, disponibilités de logement, etc.

Sans cibles concrètes à atteindre, la mobilisation des autres ministères demeure dans le domaine du « souhaitable » sans rendre obligatoire aucune action, aucun changement. Il y a dans le Cadre une dichotomie entre la reconnaissance des facteurs structurels de l'itinérance et l'absence d'objectifs clairement liés à ces facteurs : on ne s'engage pas à entreprendre des actions qui permettraient de diminuer la pauvreté en donnant accès à un revenu décent, d'augmenter le nombre de logements financièrement accessibles (par un programme de logement social, comme par un contrôle accru du marché privé), de contrer la judiciarisation.

Réseau SOLIDARITÉ Itinérance du Québec

La portée du Cadre est décevante si on la mesure à l'étendue de la problématique reconnue dans les sections 1 et 2 du Cadre. Le Cadre porte en lui-même sa limite; en n'étant qu'à l'usage du MSSS, contrairement à une Politique gouvernementale, il n'engage pas le gouvernement à agir sur les principales causes du phénomène et porte ainsi principalement des solutions qui sont de l'ordre de l'individuel.

Il n'y a aucun **plan d'action** relié à ce Cadre. Le Cadre devrait définir des priorités d'action et des modes d'implantation, ce qui n'est pas fait. À cet égard, le MSSS aurait eu avantage à s'inspirer des plans communautaires réalisés en 2007 dans une douzaine de régions relativement à l'itinérance. Ces plans qui étaient une étape du processus dans l'initiative des partenariats de lutte à l'itinérance vont bien souvent au-delà de ce qui pourra être réalisé grâce à ce programme de financement, ils fournissent un portrait des besoins et des priorités d'action. De plus, les Agences y ont contribué, de même que dans certaines régions elles ont contribué avec le milieu communautaire à d'autres types d'exercices de planification (ex : Montréal, Outaouais).

Même s'il est mentionné (p. 39) qu'on veut faire l'évaluation de l'implantation du Cadre, le document ne fait aucune mention des **résultats** concrets qu'il cherche à atteindre, ni de comment on va les mesurer. Par résultats, nous entendons autant des éléments qualitatifs que quantitatifs.

Au niveau de l'**opérationnalisation du Cadre** dans la livraison des services en itinérance, le Cadre n'est pas clair sur les moyens choisis pour cette opérationnalisation. **Le Cadre ne permet pas de saisir quelle est l'implication du réseau de la Santé et des Services sociaux; il aborde trop peu son rôle en tant que Réseau public et les actions structurantes à entreprendre pour améliorer ses actions.** Il ne s'agit pas seulement de développer de nouveaux services spécifiques (ou de renforcer ceux existants comme les équipes itinérance) mais aussi d'améliorer l'accès aux services généraux. On nous rapporte trop souvent que les personnes itinérantes ne sont pas accueillies et traitées comme les autres patients dans le système hospitalier ou autre. Le Cadre devrait amener le réseau public à opérer des changements à l'interne, comme par exemple la mise en place de protocoles d'intervention ou des mécanismes de collaboration entre différentes entités du réseau public.

Par ailleurs, le Cadre renvoie beaucoup d'actions dans la « cour » du milieu communautaire sans en définir l'opérationnalisation, et sans lui offrir plus de moyens pour les réaliser. On parle à la p. 23 « d'assurer l'accès par l'intermédiaire d'ententes de services » et à la p. 32 de « mobilisation des partenaires » des CSSS. Cela devrait être plus clair.

Le Cadre devrait s'accompagner d'une **enveloppe** visant à soutenir davantage les services en itinérance, notamment ceux offerts par les groupes communautaires. À ce sujet, le RSIQ complète présentement un exercice de mesure des besoins relatifs au PSOC dans ses régions membres; l'exercice a déjà été fait à Montréal par le RAPSIM. Ces consultations démontrent d'un besoin important de financement additionnel pour

Réseau SOLIDARITÉ Itinérance du Québec

permettre aux groupes de réaliser pleinement leur mission. Actuellement, les groupes doivent consacrer beaucoup de temps et d'énergie à la recherche de financement auprès d'une multitude de sources au détriment de leur mission. Notre enquête nous permet aussi de constater les effets dévastateurs du sous-financement sur la stabilité des équipes de travail, ce qui a un impact direct sur la qualité des liens entre intervenants et personnes accompagnées, dans un contexte où le lien de confiance est d'une part déterminant pour favoriser des changements positifs, et d'autre part long à établir.

Pour l'instant, il n'y a pas au gouvernement du Québec de porteur du dossier. En reconnaissant l'ampleur de l'itinérance au Québec, le gouvernement ne peut pas faire autrement que d'en faire une de ses priorités. Considérant aussi le fait qu'on veut sortir de la stricte action du MSSS, il serait important de nommer un **ministre responsable** non seulement de l'application de ce Cadre mais aussi pour l'ensemble de l'action gouvernementale en lien avec l'itinérance, que ce soit mentionné explicitement dans ses fonctions (comme c'est le cas par exemple pour la Condition féminine). Il faut également prévoir des mécanismes ou une structure permettant de coordonner les efforts des différentes instances impliquées.

Section 4 - Votre appréciation générale du Cadre de référence en itinérance

Effectivement, le Cadre constitue une première étape de reconnaissance par le gouvernement du Québec du phénomène de l'itinérance. Toutefois, il est loin d'apporter l'ensemble des solutions requises pour contrer l'itinérance. Nous réitérons ici que selon nous, seule une Politique globale, transversale, cohérente avec des moyens d'action importants et qui ferait de la lutte à l'itinérance une priorité majeure de l'action gouvernementale, a des chances de réussir.

Le MSSS a développé son regard et son expertise sur ce phénomène au cours des dernières années; il doit les utiliser pour convaincre l'ensemble de l'appareil gouvernemental de s'engager dans cette lutte. Aucun ministère ne peut à lui seul apporter l'ensemble des solutions à l'itinérance, cela nécessite une mobilisation et une coordination de plusieurs programmes existants, l'augmentation des moyens qui y sont consacrés et parfois même la mise en place de nouvelles solutions.

Pour ce qui est du Cadre, il est nécessaire de renforcer les objectifs et actions qui y sont rattachées et de préciser quel sera le processus de mise en place du Cadre, son échéancier et son opérationnalisation sur le terrain.

L'impact du Cadre pourrait être plus significatif s'il amenait le gouvernement du Québec à reconnaître l'expertise des organismes communautaires dans leurs interventions auprès des personnes en situation ou à risque d'itinérance et à augmenter le soutien financier qui leur est accordé pour remplir leur mission.

Réseau SOLIDARITÉ Itinérance du Québec

Section 5 - Commentaires généraux

- La forme de la consultation, par écrit, ne permet pas un débat public qui aurait été nécessaire selon nos membres sur un sujet de cette envergure. C'est pourquoi nous continuerons de porter la demande d'une commission parlementaire sur l'itinérance, qui permettrait de regarder l'ensemble de l'action gouvernementale en lien avec la problématique et de définir les balises d'une Politique. Pour nous le cadre n'est qu'un premier pas.
- Les 3 personnes qui ont participé au groupe de travail pour le RSIQ souhaiteraient que le document mentionne explicitement leur contribution au Cadre, à savoir qu'elles n'ont pas participé à la rédaction du Cadre et qu'elles n'en endossent pas nécessairement l'ensemble du contenu. Les membres du RSIQ réunis en assemblée ont appuyé cette demande.

Réseau SOLIDARITÉ Itinérance du Québec

Liste des membres

Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal (RAPSIM) *

Table Action Prévention Itinérance de Lanaudière (T.A.P.I.L.) *

Table itinérance de Vaudreuil-Soulanges *

Regroupement pour l'aide aux itinérants et itinérantes de Québec (RAIQ) *

Table de concertation des sans domicile fixe de Longueuil / Rive-Sud *

Table de concertation sur l'itinérance de Sherbrooke *

Table itinérance de Saguenay *

Collectif régional de lutte à l'itinérance de l'Outaouais (C.R.I.O.) *

Groupe Action Pauvreté Yamaska (Granby)

Comité directeur en itinérance de Trois-Rivières *

Table de concertation sur l'itinérance de Drummondville *

Réseau des organismes et des intervenants en itinérance de Laval (ROIL) *

Membres associés :

Le Répît du Passant (Rimouski)

Au Bercaïl de St-Georges (Beauce)

Collectif de recherche sur l'itinérance, la pauvreté et l'exclusion (CRI)

Les astérisques () marquent les concertations représentées lors de l'Assemblée générale de janvier 2008 au cours de laquelle le Cadre de référence a été discuté.*