

Pour une Politique en itinérance :
Des actions dès le prochain budget !

Consultations pré budgétaires 2008-2009

Envoyé à la ministre des Finances, Mme Monique Jérôme-Forget

Mémoire du Réseau d'aide pour les personnes seules et itinérantes de Montréal
RAPSIM

Février 2008

Introduction

Le Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal (RAPSIM) regroupe 81 organismes intervenant auprès des personnes itinérantes ou à risque. Il défend les intérêts de ses membres et les droits des personnes itinérantes.

Par le travail de rue, le travail de milieu, l'hébergement d'urgence, l'hébergement à court, moyen et long terme, le logement social avec soutien communautaire et les centres de jour et de soir, les membres du RAPSIM représentent une diversité de pratiques et d'activités de soutien et de réinsertion.

Le RAPSIM porte activement la demande d'une Politique en itinérance, de concert avec le Réseau SOLIDARITÉ itinérance du Québec (RSIQ) et ses membres dans les autres régions. En réponse à notre demande, le Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) a élaboré un projet de Cadre de référence en itinérance qui révèle une vision adéquate de l'itinérance à plusieurs niveaux (définition, causes, profils et problèmes associés) :

- **la reconnaissance du caractère multiple de l'itinérance**, qui ne se limite pas aux personnes sans domicile mais s'étend à celles qui sont à risque de s'y retrouver;
- **la définition de l'itinérance**,
- **l'affirmation que l'itinérance n'a pas une seule cause**, mais plusieurs facteurs qui se juxtaposent sans prépondérance;
- **la reconnaissance de facteurs sociaux menant à l'itinérance** : la pauvreté, les problèmes de logement, l'(in)action des institutions;
- **la reconnaissance des problèmes associés** : la santé mentale, la dépendance et la judiciarisation, qui sont comme causes, conséquences ou facteurs aggravant.

Toutefois, comme le RAPSIM l'a déjà exprimé au MSSS dans le contexte de sa consultation en cours sur le projet de Cadre de référence, celui-ci est une réponse insuffisante, notamment en raison de :

- **l'absence d'objectifs précis sur les enjeux identifiés**, notamment le financement des groupes, le logement social, la judiciarisation et la pauvreté, de même que les liens avec les politiques du MSSS en santé mentale et en dépendances;
- **l'absence de Plan d'action** ou d'identification de moyens pour y parvenir et l'absence d'obligation de résultats;
- **l'absence de l'obligation de désignation d'un ministre responsable de l'ensemble de l'intervention gouvernementale en itinérance.**

Les travaux du MSSS démontrent pourtant clairement le besoin d'une Politique en itinérance, une demande largement appuyée par non seulement le milieu communautaire concerné, mais aussi par d'autres interlocuteurs, dont la Ville de Montréal. La nécessité d'une vision globale de l'action gouvernementale ne fait plus de doute, y compris pour le ministre Philippe Couillard.

« non seulement il faut se mobiliser comme société et comme gouvernement mais aussi il faut avoir une politique plus concertée en la matière... il faudrait aller plus loin qu'un simple cadre de référence. Je pense qu'il faut déboucher sur une Politique gouvernementale beaucoup plus large avec les Affaires municipales, avec l'Emploi et la Solidarité sociale. En fait, ce n'est pas un problème de santé et de services sociaux. C'est un problème de société. »¹

Plusieurs des actions nécessaires dans le cadre d'une Politique en itinérance demandent des investissements. **L'amélioration des conditions de vie des personnes sans-abri ne représente pas qu'une dépense, elle peut à terme réduire certains coûts de santé et de services sociaux.** Par ailleurs, la révision de certaines politiques gouvernementales, telle l'incarcération de personnes itinérantes en raison du non-paiement de contraventions liées à leur seul statut de sans-abri, pourrait dégager des sommes importantes qui seraient socialement plus utiles ailleurs.

Le prochain budget doit être l'occasion pour le gouvernement d'annoncer sa volonté d'aller de l'avant vers une Politique en itinérance. Tout en se dotant de celle-ci, **des moyens concrets peuvent et doivent être pris, et ce, dès le prochain budget.** Le présent mémoire fait donc état de certains besoins des personnes itinérantes et des engagements budgétaires que ces dernières attendent.

¹ Site web de Radio-Canada, Émission De Maisonneuve en direct, 10 décembre 2007

1 – Pour le droit au logement : un plan d'investissement sur 5 ans

Si l'itinérance n'est pas seulement un problème de logement, c'est toujours un problème de logement. L'ensemble des acteurs du milieu s'entendent pour nommer parmi les priorités, le développement de logements sociaux avec ou sans soutien communautaire.

- L'Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, la Ville de Montréal et le RAPSIM se sont dotés d'un Plan d'action intersectoriel qui nomme l'accès au logement comme un enjeu, que ce soit par le développement de nouvelles unités de logements sociaux, par la sauvegarde des maisons de chambres et par le financement adéquat du soutien communautaire.
- Les partenaires montréalais impliqués dans la rédaction du Plan communautaire guidant la sélection des projets financés dans le cadre de l'Initiative de lutte contre l'itinérance (IPLI) au fédéral ont repris ces mêmes priorités en 2007.

Des besoins criants

L'itinérance couvre plusieurs réalités : l'itinérance situationnelle ou transitoire, l'itinérance épisodique ou cyclique et l'itinérance chronique. Si l'itinérance situationnelle reste la plus répandue, elle dépend largement de l'accès ou non à un logement bon marché. En effet, une étude menée en 2004² dans les 3 grands refuges montréalais précise que la raison la plus souvent invoquée pour demander un hébergement d'urgence est la perte de son logement. Ainsi, une dégradation de l'accès à des logements bon marché a un impact sur la proportion d'itinérance chronique.

La réalité actuelle du marché ne permet pas aux personnes seules les plus vulnérables de se loger adéquatement.

- Les maisons de chambres disparaissent alors que traditionnellement, elles représentaient un tremplin pour l'accès à un logement bon marché. Il ne reste que 2 915 chambres sur le marché privé à Montréal³. Ces chambres sont majoritairement situées dans les quartiers centraux et font l'objet de pressions immobilières importantes : une étude du RAPSIM⁴ démontrait que 1164 chambres auraient été perdues suite à un changement de vocation entre 2001 et 2005.

² « *Portrait de la clientèle fréquentant les refuges pour itinérants en saison froide* », Marie-Marthe Cousineau, Centre international de criminologie comparée, novembre 2005

³ « *Cadre d'intervention sur les maisons de chambres* », Division du développement de l'habitation, Direction de la planification et des interventions stratégiques, mars 2007

⁴ « *Portrait des maisons de chambres* », RAPSIM, hiver 2005, www.rapsim.org

- Les logements sur le marché privé sont inabordables pour les personnes seules pauvres et inaccessibles. Le Rapport sur le marché locatif – RMR de Montréal de la Société canadienne d'hypothèques et de logement révèle que le coût moyen d'un studio est de 485\$ et que celui d'un logement d'une chambre à coucher est de 579\$, soit plus que le montant accordé par l'aide sociale pour une personne seule.
- Les logements subventionnés sont rares et les listes d'attente sont longues. Parmi les 21 000 logements que gère l'Office municipal d'habitation de Montréal, seuls 854 sont réservés à des personnes seules. Or, parmi les 24 000 ménages inscrits sur les listes, plus de 7 200 sont des personnes seules. L'attente pour un HLM est donc de plusieurs années. Même constat pour les logements sans but lucratif (OSBL) : pour les 200 logements sociaux que gère la Fédération des OSBL d'habitation de Montréal (FOHM), l'attente est de 2,5 ans. Les membres du RAPSIM qui gèrent du logement social avec soutien communautaire reçoivent aussi des dizaines d'appel pour une demande urgente de logement, la personne étant bien souvent à la rue. Enfin, les OSBL qui développent actuellement du logement social avec soutien communautaire ont aussi des listes d'attente pour remplir ces futurs logements.

La nécessité d'un plan d'investissement pour le logement social

Les investissements actuels par le gouvernement provincial en matière de logement social sont nécessaires mais insuffisants. Si le RAPSIM reconnaît que le gouvernement Charest a investi, faisant ainsi passer l'objectif de 13 000 à 22 000 logements, dont 18 435 logements sociaux, la dernière annonce en mai 2007 de 2 000 logements sociaux pour 2 ans nous inquiète.

Le logement social est une des pierres angulaires du filet social. Considérant que la première raison invoquée pour demander un hébergement d'urgence est le manque de logement, le développement de nouvelles unités représente une intervention en amont plus que nécessaire. **Le logement social est un outil de prévention de l'itinérance** pour les centaines de milliers de ménages locataires qui consacrent plus de 80% de leur revenu pour se loger et qui sont à grand risque d'itinérance, en témoignent les ménages sans-logis du 1^{er} juillet. Les coûts associés à ce plan de relance représentent des investissements plus que des dépenses. En effet, les coûts sociaux reliés à l'itinérance et à ses conséquences sont plus importants ; d'autant plus que le logement social représente un investissement durable.

Ensuite, **le logement social, en aval, est une réponse structurante à l'itinérance**. Pour répondre aux besoins des personnes itinérantes actuellement sans domicile, les objectifs se doivent d'être ambitieux et planifiés sur le long terme.

- L'étude faisant le portrait des clientèles fréquentant les refuges dénombre **697 nouvelles personnes fréquentant un refuge pour la première fois entre le 15 décembre 2003 et le 15 avril 2004**. Rappelons que la raison la plus souvent évoquée pour demander un lit est l'absence de logement.
- En plus des 900 logements sociaux avec soutien communautaire, les membres du RAPSIM gèrent 700 logements avec une durée de séjour limitée. **Pour ces 700 personnes, l'accès à court ou moyen terme à un logement social est nécessaire afin d'éviter un retour à la rue ou en institution.**
- L'annonce en mai 2007 de 2 000 logements sociaux pour 2 ans signifie 800 nouvelles unités à Montréal dont environ une cinquantaine d'unités Volet 3 (logement social avec soutien communautaire) d'AccèsLogis. Ces nouveaux logements sont importants pour la communauté, mais sont loin de répondre aux besoins décrits précédemment.
- **Des nouveaux besoins émergent.** En effet, en plus des dizaines de milliers de ménages mal-logés, en plus des milliers de personnes seules actuellement hébergées dans des ressources pour itinérantEs, le Plan d'action en santé mentale va amener encore plus de pression sur le milieu. La mise en œuvre du plan d'action « la force des liens » sous-entend à Montréal le transfert de 1200 personnes actuellement hébergées dans des ressources résidentielles du réseau de la santé en logement autonome⁵.

Le RAPSIM joint donc sa voix aux acteurs du milieu de l'habitation pour demander à la ministre des Finances d'annoncer, dès le prochain budget, un investissement pour le développement du logement social. Pour que les centaines d'unités de logements sociaux avec soutien communautaire nécessaires à Montréal puissent être développées, le ministère des Finances doit s'engager dans un plan de développement global de 50 000 unités de logements sociaux, via AccèsLogis (40 000 logements) mais aussi via un programme d'acquisition (10 000 logements).

⁵ « *Plan d'action ministériel en santé mentale 2005-2010* », planification de la phase II à Montréal – services résidentiels, février 2008

2- Pour une solution globale au sous financement des organismes en itinérance

Pour les groupes en itinérance, les enjeux de financement sont très importants. Les pratiques d'intervention dans ce secteur étant diversifiées, un financement adéquat de celles-ci doit nécessairement reconnaître cette diversité.

Actuellement, **plus de 75%** des organismes membres du RAPSIM sont accrédités au Programme de soutien aux organismes communautaire (PSOC) du MSSS. Concrètement, 61 des 81 groupes membres reçoivent pour financer leur mission un peu plus de 14 millions \$ via ce programme. Cependant, **ces sommes sont insuffisantes** pour leur permettre d'offrir tous les services nécessaires à la population itinérante. En juin 2007, nous chiffrions le besoin de rehaussement nécessaire pour que les organismes puissent accomplir leur mission à 7 millions \$ additionnels⁶.

Avant toute chose, mentionnons que **le fonctionnement même du PSOC est très apprécié** par les groupes qui y sont accrédités : indexation annuelle de la subvention, un formulaire de demande simple et court, envoi du rapport financier ainsi que du rapport d'activités du dernier exercice financier complété pour le 30 juin de chaque année. Il est donc important pour les organismes en itinérance de bénéficier d'un rehaussement de leurs subventions gouvernementales via ce programme.

Pallier au sous financement

Pour pallier à ce besoin de financement additionnel les groupes en itinérance doivent se tourner vers d'autres sources de financement, qui, pour la plupart, ne sont pas récurrentes et ne financent pas leur mission mais bien des activités spécifiques ou des projets. De plus, ces recherches de financement demandent beaucoup de temps et d'énergie aux organismes et ne sont pas garanties de succès, ni accessibles à tous.

Les conséquences du sous financement

En 2005-2006 et 2006-2007, le RAPSIM a mené des enquêtes internes sur le besoin de financement des groupes en itinérance. Celles-ci ont démontré l'ampleur des besoins ainsi que les conséquences qui se font sentir tant au niveau des services et des activités offertes, du nombre de personnes différentes rejointes par l'organisme que du personnel qui travaille dans les ressources.

En effet, les groupes membres du RAPSIM ont mentionné que le sous financement les force à **limiter l'accès aux services** (accompagnements, soupers communautaires, intervention dans le milieu, etc.), services pourtant essentiels pour répondre aux besoins de la population itinérante à Montréal. De plus, les organismes affirment qu'ils ont de la **difficulté à développer de nouveaux services** pour venir en aide aux personnes qui fréquentent leur

⁶ « Sous financement des groupes en itinérance – Pour une solution globale », RAPSIM, 2007, www.rapsim.org.

ressource ou pour tenter de rejoindre de nouvelles personnes en situation ou à risque d'itinérance. Le développement de ces nouveaux services serait pourtant essentiel afin notamment de s'adapter aux nouveaux visages de l'itinérance.

Le sous financement a également des impacts sur les ressources humaines. À ce titre, les membres du RAPSIM parlent de **la difficulté de se doter de personnel compétent et qualifié** puisqu'ils peinent à les rémunérer justement et à leur offrir de bonnes conditions de travail (vacances, congés de maladie, assurances collectives, etc.). Aussi, les salaires trop peu élevés (comparativement à ceux du réseau de la santé), l'épuisement, la surcharge de travail, etc. entraînent des **problèmes de rétention de personnel, ce qui empiète nécessairement sur la qualité des services offerts ainsi que sur la continuité du lien qui est pourtant essentielle à une intervention structurante.**

Des avancés en 2007-2008

Suite à la publication de notre enquête et à une série de représentations, l'Agence de la Santé et des Services sociaux de Montréal a cependant reconnu le besoin de financement additionnel des groupes en itinérance et y a partiellement donné suite. En effet, 37 membres du RAPSIM (sur les 61 accrédités au programme SOC) ont reçu, en 2007-2008, près de 1,3 million \$ additionnel pour le financement de leurs activités de base.

- **409 000 \$ en itinérance**

Cette année, l'Agence de Montréal décida de débloquer 409 000 \$ pour le rehaussement des groupes en itinérance, et ce, à même ses crédits de développement. Bien qu'insuffisantes, ces sommes auront permis à 11 organismes (dont 9 membres du RAPSIM) de souffler un peu. À ce titre, **deux organismes jusqu'alors non financés ont reçu un tout premier financement.**

- **Financement du soutien communautaire en logement social**

Rappelons que pour plusieurs groupes en itinérance, le soutien communautaire en logement social fait partie intégrante de leur mission. Leurs besoins pour le financement de cette pratique sont partie prenante de la demande globale de rehaussement.

L'automne dernier, l'Agence de Montréal, suite à une annonce ministérielle, procéda à un appel de proposition pour le financement de cette pratique. Mentionnons également que l'enveloppe disponible à Montréal n'était que 550 000 \$, l'Agence l'a bonifié afin qu'elle atteigne 1 million \$.

Au total, **12 groupes membres du RAPSIM offrant du soutien communautaire en logement social en ont bénéficié, ce qui totalise près de 300 000 \$.**

D'autres groupes membres du RAPSIM bénéficieront également d'un rehaussement de leur financement à la mission :

- 10 maisons d'hébergement jeunesse, membres du RAPSIM (dont 9 Auberges du Cœur), ont reçu - au total - **113 502 \$** de rehaussement.
- Les 9 maisons d'hébergement pour femmes, membres du RAPSIM, devraient bénéficier d'environ **450 000 \$** de rehaussement de leur PSOC grâce à une entente avec le Ministère.
- 2 groupes membres du RAPSIM ont bénéficié d'un rehaussement de **35 000 \$** chacun pour leur travail de soutien d'intensité variable dans la communauté.
- Le MSSS a également annoncé que les 3 grands refuges se partageront **1 million \$ supplémentaire** dès cette année⁷.

... mais les besoins demeurent

Plusieurs groupes membres du RAPSIM ne profiteront pas des rehaussements accordés cette année par l'Agence de la Santé et des Services sociaux de Montréal. Ainsi, les groupes ne faisant pas partie des secteurs prioritaires (*Santé mentale* et *Personnes âgées*) ou de ceux ayant des ententes nationales n'ont pas pu bénéficier des crédits de développement malgré les interventions du RAPSIM en ce sens.

La logique du rehaussement actuel donne priorité à certaines catégories aux dépens d'autres qui se retrouvent, malheureusement, trop souvent laissées pour compte.

Ainsi, bien que le RAPSIM se réjouisse des bonifications accordées à 37 de ses membres, il ne peut qu'être inquiet pour ceux qui n'ont pu en bénéficier. L'itinérance n'est pas perçue comme une priorité par le Ministère, même si les besoins des personnes itinérantes et des organismes ne cessent de croître. La reconnaissance du travail des organismes doit donc inévitablement passer par un rehaussement de leur financement de base, sans quoi, les groupes auront toujours plus de difficultés à offrir les services nécessaires et ce sera la population elle-même qui en souffrira...

Il est donc essentiel que le gouvernement prévoit dès le prochain budget un rehaussement global de l'enveloppe destinée à ce secteur. Ce rehaussement devra se faire au-delà de la notion de *programmes-services* ou de *catégories* mises de l'avant par le MSSS, puisque les organismes intervenant auprès des personnes itinérantes à Montréal se retrouvent dans plus de 13 catégories du PSOC.

⁷ Ce million s'ajoute au 1,3 million \$ reçu par les groupes membres du RAPSIM.

3- La lutte à la pauvreté : un choix de société nécessaire

Cinq ans après l'adoption à l'unanimité par le gouvernement du Québec de la loi 112, *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, la pauvreté demeure. Pire, les pauvres s'appauvrissent.

À ce titre, mentionnons que depuis janvier 2005, le gouvernement n'a accordé qu'une « demi-indexation » aux personnes assistées sociales considérées « aptes » au travail. Cette mesure a permis au gouvernement d'économiser, selon le Front commun des personnes assistées sociales du Québec, seulement 107 millions \$ depuis 2005. Elle a cependant appauvri les personnes « aptes » au travail puisque si les prestations ne sont que partiellement indexées, le prix des loyers et de la passe d'autobus, eux, ne cessent d'augmenter à Montréal.

Il est donc primordial que le gouvernement revienne sur sa décision, dès le budget de cette année, d'indexer qu'à moitié les prestations d'aide sociale pour une 4^e année consécutive. Dans la même lignée, nous demandons également que soit remboursée la demi-indexation de janvier 2005, 2006 et 2007 aux prestataires.

De plus, nous croyons que si le gouvernement vise réellement à faire échec à la pauvreté, tel que mentionné dans la loi 112, plusieurs autres actions concrètes doivent être mises de l'avant, dès 2008, afin de permettre à un plus grand nombre de sortir de la situation de pauvreté et de précarité dans laquelle ils vivent. Ainsi, à l'instar du Collectif pour un Québec sans pauvreté, nous demandons :

- **Que le salaire minimum soit haussé à 10,16 \$**
Sans cette hausse du salaire minimum, une personne seule devra continuer de **travailler près de 50 heures par semaine pour atteindre le seuil de faible revenu** fixé par Statistiques Canada.
De plus, en maintenant le salaire minimum au taux actuel, ce sont plus de 148 000 personnes qui continueront de vivre dans un état de précarité élevée et qui devront, pour plusieurs, continuer à se tourner vers les comptoirs vestimentaires, les banques alimentaires et autres ressources afin de subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille.
- **Que le gouvernement hausse et ajuste annuellement les protections publiques pour assurer à toute personne un revenu minimalement égal à la mesure du panier de biens de consommation (13 267\$ en 2007).**

Finalement, rappelons que **le gouvernement doit également veiller à ce que l'accessibilité aux mesures de sécurité du revenu soit renforcée** puisque sans accès au revenu de plus en plus de personnes risquent de se retrouver à la rue.

Pour une Politique en itinérance :
Des actions dès le prochain budget

- ❖ Un plan d'investissement sur 5 ans pour le développement de **50 000 logements sociaux**
- ❖ Un rehaussement du **financement de base** des groupes en itinérance
- ❖ Une indexation complète des **prestations d'aide sociale**
- ❖ Une augmentation du **salaire minimum à 10.16\$**

Les réponses à ces demandes devraient s'inscrire dans un projet visant à se doter d'une Politique en itinérance.

Pour informations complémentaires

RAPSIM
105, Ontario Est, suite 204
Montréal (QC), H2X 1G9
514-879-1949
www.rapsim.org