

CAS - 057 M  
C.P. - ITINERANCE  
AU QUEBEC

Comité consultatif de lutte  
contre la pauvreté  
et l'exclusion sociale



**Mémoire à la Commission des affaires sociales  
sur le phénomène de l'itinérance au Québec**

Octobre 2008

*Collectivement plus riches de moins de pauvreté,  
nous serons mieux...*

## **L'itinérance, un indicateur de l'exclusion sociale**

L'itinérance constitue l'un des indicateurs les plus percutants du niveau d'exclusion sociale que nous tolérons dans notre société. Comme un bon nombre de groupes vous l'ont sûrement dit avant nous, l'itinérance est un phénomène en pleine expansion et touche des groupes de plus en plus diversifiés. L'homme dont on ne peut deviner l'âge qui vous tend son verre de carton sur la rue et le squeegee qui veut nettoyer votre pare-brise ne sont que la partie la plus visible d'un phénomène complexe et qui commence souvent dès l'enfance.

## **L'apport du Comité consultatif**

Le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale félicite la Commission des affaires sociales d'avoir entrepris ce mandat d'initiative sur le phénomène de l'itinérance et la remercie de l'avoir invité à participer à sa réflexion. Malgré la période de turbulences économiques que nous traversons, la pauvreté et l'exclusion sociale doivent demeurer au coeur des priorités du Québec. Par sa mission même et par son rôle à la fois de conseil et de vigie, le Comité consultatif ne peut qu'être interpellé par la situation des personnes qui sont aux prises avec la pauvreté extrême et qui vivent l'exclusion dans ses manifestations les plus inacceptables et cela, dans une société riche qui s'estime capable de compassion comme la nôtre.

Au cours des derniers mois, à la demande du ministre responsable de l'Emploi et de la Solidarité sociale, M. Sam Hamad, le Comité consultatif a entrepris des travaux qui aboutiront bientôt au dépôt d'un avis sur la prévention de la pauvreté chez les groupes à risque de pauvreté persistante. Dans le cadre de ces travaux, nous avons été appelés à mener des consultations auprès de divers organismes qui interviennent en faveur de ces groupes, entre autres, les personnes réfugiées et immigrantes récentes, les personnes handicapées, les jeunes décrocheurs scolaires et les personnes itinérantes ou à risque d'itinérance.

Malgré la diversité des réalités, les membres du Comité consultatif ont constaté une grande similitude dans les besoins des personnes et les carences des mesures et des systèmes publics en réponse à ces besoins. Ces carences sont avant tout liées à la dispensation concrète des services et des interventions dans un contexte où les pénuries de ressources amènent les organisations publiques à se centrer sur les urgences, au détriment de la prévention et des actions à plus long terme. Les orientations et les politiques prévoient un continuum de services qui malheureusement ne se matérialise pas ou très peu dans la pratique.

Le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ne prétend pas être expert de la question de l'itinérance. Toutefois, grâce à son regard porté sur l'ensemble des dimensions de la pauvreté et de l'exclusion sociale, il est en mesure d'offrir une perspective globale et d'identifier les facteurs communs et, donc, des solutions communes à des problématiques qui commandent une meilleure intégration des interventions. C'est donc à partir de notre mission et du regard plus global sur les causes et les conséquences de la pauvreté et de l'exclusion que nous pouvons enrichir les échanges que vous avez choisi de mener sur le phénomène de l'itinérance.

## Pour des actions intégrées en itinérance

D'entrée de jeu, il nous apparaît que le Québec doit agir avec plus de leadership dans la lutte contre l'itinérance. À cet effet, nous saluons le cadre de référence sur l'itinérance au Québec rendu public récemment par le ministère de la Santé et des Services sociaux. Il apparaît essentiel que le leadership que doit assumer le Québec en cette matière s'inscrive dans le cadre des efforts pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale énoncée dans une loi adoptée unanimement par l'Assemblée nationale en décembre 2002. La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale fait l'envie de beaucoup de sociétés et est un objet légitime de fierté pour celles et ceux qui croient que lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale est l'une des conditions essentielles du développement durable du Québec.

Compte tenu des cibles, des orientations et des objectifs énoncés dans cette Loi, **le Québec doit mettre en œuvre des actions intégrées pour prévenir l'itinérance et aider les personnes qui la vivent** comme l'ont demandé beaucoup de groupes qui ont comparu devant la Commission au cours des dernières semaines. Le Québec ne peut se contenter d'être le gestionnaire de « l'Initiative des partenariats de lutte contre l'itinérance »; il doit définir sa propre vision en lien avec le Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Nous croyons que la plate-forme de revendications du Réseau Solidarité Itinérance du Québec contient un ensemble de propositions permettant de concrétiser les objectifs proposés dans le cadre de référence et pouvant inspirer la bonification du plan d'action gouvernemental.

## La nécessité d'augmenter les revenus des personnes et des familles

Le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a déjà souligné les progrès réalisés dans l'amélioration du revenu des familles. Malheureusement, on ne peut en dire autant des personnes seules et des couples sans enfant à l'aide sociale. Avec l'augmentation des coûts liés aux besoins de base et l'indexation partielle, année après année, de leurs prestations, ces personnes n'ont pas connu d'amélioration de leurs conditions de vie et sont en situation de survie. Non seulement plusieurs personnes touchées par l'itinérance n'ont pas les moyens de se sortir de la rue, mais le faible niveau de leur revenu contribue, selon plusieurs témoignages recueillis, à en conduire d'autres à cette vie de détresse qu'offre la rue.

Le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a déjà indiqué dans ses avis publics qu'il fallait travailler à mettre en place un régime intégré de soutien aux personnes et aux familles assurant à tous d'avoir accès aux biens et services leur permettant de satisfaire leurs besoins de base. **Même si l'itinérance est un phénomène complexe aux causes multiples, s'y attaquer efficacement commence par l'amélioration du revenu des personnes leur permettant de se loger, de se nourrir, de se vêtir et de se déplacer.** Au cours des prochaines semaines, le Comité consultatif formulera des recommandations en ce sens dans le cadre de son avis sur les cibles d'amélioration du revenu des personnes et des familles ainsi que sur les meilleurs moyens de les atteindre.

Ces propositions seront le départ d'une démarche balisée par la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et d'un débat dont la Commission des affaires sociales sera assurément l'un des pivots. En attendant, **le Comité consultatif souhaite rappeler sa recommandation d'une pleine indexation de l'aide financière de l'ensemble des programmes d'aide de dernier recours, une indexation basée sur l'augmentation des coûts des biens et services permettant de satisfaire les besoins de base plutôt que sur l'indice général des prix à la consommation.**

## **Revoir l'organisation des services pour mettre au centre la personne humaine dans sa globalité**

Le Comité consultatif évoquait précédemment les difficultés communes que rencontrent les groupes à risque de pauvreté persistante. Plusieurs de ces difficultés sont liées à la parcellisation des services et des interventions ainsi qu'à l'absence de mécanismes assurant la transition vers l'insertion. Ces constats amènent le Comité à conclure qu'il faut revoir leur organisation, changer la culture des organisations publiques, redonner de l'espace pour prendre en compte l'être humain dans sa globalité et former les travailleuses et les travailleurs des services publics afin de mieux intervenir auprès des personnes qui ont des différences ou des vulnérabilités plus grandes. **Il faut aussi s'assurer que les personnes itinérantes ou à risque d'itinérance participent à l'élaboration et à l'évaluation des mesures et services qui leur sont destinés.**

Dans le cas des personnes itinérantes, l'exclusion est souvent causée par des institutions qui apparaissent peu soucieuses de l'insertion des personnes qu'elles hébergent. Qu'il s'agisse des centres hospitaliers, des centres de détention, des centres de thérapie ou des centres jeunesse, les échanges avec les personnes qui oeuvrent quotidiennement avec les personnes itinérantes ont conduit à un constat assez sévère sur le peu de ressources et d'efforts consacrés à accompagner les personnes vers leur réinsertion dans la société. Trop de personnes qui quittent ces institutions sont laissées à elles-mêmes.

Malgré les engagements pris dans les suites du premier Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la mise en place d'un véritable continuum de services pour les jeunes demeure encore davantage un défi qu'une réalité concrète. Le Comité consultatif souhaite attirer l'attention des membres de la Commission des affaires sociales sur la situation des jeunes qui sortent des centres jeunesse, des jeunes qui ont souvent vécu des difficultés importantes dans leur famille, que l'État a décidé de prendre en charge pour les protéger et qui, le jour de leurs 18 ans, commencent leur vie adulte sans préparation adéquate pour pouvoir s'insérer dans une société où, trop souvent, ils ne se sentent pas les bienvenus. C'est le cas aussi de plusieurs jeunes qui ont quitté l'enfer de la drogue à la suite d'une thérapie ou qui sortent du système carcéral.

Compte tenu des défis démographiques que doit relever le Québec et de la nécessité impérieuse de ne laisser personne de côté, cette situation représente un véritable gaspillage humain qui a des coûts plusieurs fois supérieurs à celui des investissements requis pour assurer un accompagnement adéquat. Dans un contexte où les interventions sont découpées et spécialisées, au nom de la performance administrative, et où les intervenants sont débordés, on néglige l'accompagnement des personnes. **Toutes les institutions doivent être imputables de la transition vers la société des personnes qu'elles ont accueillies et l'État doit leur accorder les ressources requises pour assumer cette responsabilité.**

Par ailleurs, autant des échanges du Comité consultatif avec les organismes qui oeuvrent auprès des personnes itinérantes que de ceux avec les organismes qui oeuvrent auprès des personnes handicapées ou des personnes immigrantes récentes ou réfugiées, il ressort une difficulté pour les personnes qui sont « différentes » d'avoir accès aux services publics, qu'il s'agisse des services de santé et sociaux, d'éducation ou de sécurité du revenu, comme il leur est plus difficile, dans la société en général, d'avoir accès au logement et à l'emploi. Ces inégalités d'accès constituent une violation des droits des personnes et compromettent l'exercice de leur citoyenneté à part entière.

Pour les membres du Comité consultatif, il apparaît que l'organisation des services doit être modifiée et la formation des personnels intensifiée pour que toutes les Québécoises et tous les Québécois soient reconnus comme des citoyennes et citoyens à part entière. Il faut aussi que la population et, plus spécifiquement, les employeurs et les syndicats soient sensibilisés et mieux informés de manière à réduire la méconnaissance qui est à la source des préjugés et de l'exclusion quotidienne que vivent nos concitoyens les plus vulnérables.

Parmi les moyens qui pourraient être mis en place afin de favoriser l'insertion des personnes et éliminer les silos administratifs qui nuisent, selon l'avis de toutes et de tous, à une intervention intégrée prenant en compte l'ensemble des besoins d'une personne, **le Comité consultatif recommande qu'on examine le regroupement autour de l'emploi et de la solidarité sociale de tous les programmes et services liés à l'insertion des personnes et, en conséquence, d'une bonne partie des services sociaux.** Cela permettrait de s'éloigner d'une approche médicale critiquée tant par les intervenants que par les personnes concernées et d'intervenir dans une approche sociale globale centrée sur les besoins des personnes : une approche où les proches et la collectivité sont associés.

De plus, **le Comité consultatif recommande qu'on mette en place des mesures systématiques d'accompagnement et d'aide à l'insertion des personnes qui quittent des institutions publiques ou financées par l'État.** Pour le Comité, ces investissements stratégiques permettront à moyen terme de générer des centaines de millions de dollars d'économie en santé, en aide sociale et dans le système de la justice et de la sécurité publique. Il serait inconséquent, sur le plan de la bonne gestion des fonds publics, de ne pas investir les sommes nécessaires pour éviter de créer de l'exclusion coûteuse pour notre société. **Il faut aussi ajouter à ces investissements en insertion des mesures ponctuelles de soutien financier aux personnes afin de favoriser la réinsertion dans la société, leur permettant ainsi de faire face aux coûts qui accompagnent cette réinsertion.**

## **Favoriser et soutenir une action communautaire intégrée**

Les ressources communautaires sont les mieux placées pour intervenir dans une approche globale qui répond aux besoins des personnes qui vivent l'itinérance ou qui sont à risque d'itinérance. Comme le soulignait le Réseau Solidarité Itinérance du Québec, les ressources communautaires sont un lieu « où le rapport au social se maintient ou se retisse. Ce sont des lieux d'appartenance, d'ancrage et d'entraide »<sup>1</sup>.

Cette capacité à intervenir auprès des personnes en tenant compte de l'ensemble de leurs besoins est malheureusement compromise par l'insuffisance du soutien financier accordé aux organismes et son manque de récurrence. Lors des consultations et des échanges tenus avec ces organismes, il est aussi apparu évident que beaucoup d'énergies étaient utilisées à échafauder des montages financiers et à faire cheminer des demandes de subventions vers des ministères et organismes divers pour en arriver à offrir des services répondant aux différents besoins. Les réseaux publics se « délestent » trop souvent de leurs cas difficiles vers les organismes en itinérance, mais il y a peu de passerelles de retour lorsque les personnes ont besoin d'interventions de pointe ou urgentes.

De plus, devant la difficulté de maintenir du personnel qualifié dans les conditions de financement actuel et devant la nécessité pour ces organismes de cesser parfois d'offrir certains services essentiels, à cause de l'absence de programmes ou de la rigidité des normes des programmes en place, le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale s'interroge sur le mode retenu par le gouvernement afin de soutenir l'action communautaire. Quelle est la pertinence de l'orientation selon laquelle les ressources communautaires sont financées par le ministère ou l'organisme sectoriel responsable de leur mission ? Cela constitue un obstacle de plus à une intervention globale quand on décide du financement à partir des silos administratifs que l'on désire de plus en plus éliminer.

**Pour le Comité consultatif, il faut non seulement assurer un financement récurrent et suffisant pour permettre aux organismes qui oeuvrent auprès des groupes plus vulnérables de mener à bien leur mission, mais aussi faire en sorte que ce financement soit global et puisse permettre de répondre aux besoins multiples des personnes.**

En particulier dans le domaine de l'aide au logement, le premier Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale prévoyait le développement de services de soutien communautaire en logement social. Force est de constater que, dans le cadre du volet 3 du Programme AccèsLogis Québec, trop peu de ressources sont consacrées à soutenir l'accompagnement dans les logements sociaux et communautaires. Cela rend le retour en logement des personnes itinérantes plus difficile car, sans un soutien adéquat, ces personnes se retrouvent plus isolées que lorsqu'elles étaient à la rue. De même, plusieurs organismes nous ont indiqué qu'ils avaient dû ou songeaient à réduire le nombre de logements disponibles pour la réinsertion des personnes itinérantes, faute de soutien suffisant pour assurer un accompagnement essentiel à la réussite de ces efforts.

**Le Comité consultatif souhaite que, lors du prochain plan d'action gouvernemental, des sommes supplémentaires soient consacrées au volet 3 du Programme AccèsLogis Québec et, surtout, que les ressources financières pour soutenir l'accompagnement des personnes soient au rendez-vous.**

---

<sup>1</sup> *Pour une politique en itinérance*, plate-forme de revendications du Réseau Solidarité Itinérance du Québec, 2006, p. 32.

## Favoriser l'engagement de l'ensemble de la société

L'un des axes majeurs du Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale visait la participation de l'ensemble des acteurs sociaux à l'atteinte des objectifs de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le Comité consultatif croit lui aussi que l'action du gouvernement, aussi déterminée soit-elle, ne peut suffire à éliminer la pauvreté et à favoriser l'inclusion de toutes et de tous. Tous les acteurs ont un rôle à jouer si nous voulons réussir comme société dans nos efforts de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

**Pour agir efficacement afin de soutenir les personnes itinérantes ou à risque d'itinérance, et cela est vrai pour tous les autres groupes à risque de pauvreté persistante, tous les acteurs ont une responsabilité partagée.**

- ❖ Les **entreprises** doivent, dans le cadre du Pacte pour l'emploi récemment conclu avec les partenaires du marché du travail, être plus accueillantes envers les personnes qui ont des difficultés ou des différences particulières, surtout qu'elles devront faire face de plus en plus à des pénuries de main-d'œuvre.
- ❖ Les **organisations syndicales** et les **gestionnaires des services publics et des réseaux institutionnels** doivent mettre au premier rang de leurs échanges et négociations sur l'organisation du travail, la création de conditions permettant de remettre l'humain au coeur de la dispensation des services publics.
- ❖ **L'école** a aussi un rôle important à jouer pour dépister les difficultés qui souvent mènent non seulement au décrochage scolaire mais aussi parfois au décrochage social. Cela est essentiel pour que nos réseaux collectifs cessent de générer de l'exclusion.
- ❖ Les **personnes** qui vivent une situation de crise, quelles que soient leur origine ethnique, leur situation ou leurs incapacités, doivent pouvoir être accueillies, écoutées, informées et recevoir les services auxquels elles ont droit. Elles doivent pouvoir influencer la définition et les modes de dispensation de ces services.
- ❖ Nous tous, comme **citoyennes et citoyens**, devons changer notre regard sur les personnes et mieux comprendre ce qu'elles ont vécu. Pour cela, il faut que des efforts importants d'information et de sensibilisation soient consacrés à la lutte contre les préjugés, la plupart du temps liés à la méconnaissance de la réalité que vivent les personnes et de celle qui les a menées à l'itinérance.
- ❖ Sur la question de la lutte contre les préjugés, les **médias** ont un rôle et une responsabilité sociale critique. Face à la montée d'une certaine intolérance et des tensions sociales, ces derniers doivent s'interroger sur comment ils assument cette responsabilité.

## Une action indispensable

Tous les indicateurs (recours aux refuges, aux banques alimentaires, aux soupes populaires, aux ressources communautaires) pointent vers une augmentation de l'exclusion sociale. Le phénomène de l'itinérance est difficile à cerner en raison même de la diversité de ses manifestations et de la complexité de ses causes. De nombreuses personnes, confrontées à une crise ou à un problème personnel grave, peuvent basculer dans la spirale de l'exclusion sociale et dans l'itinérance. On peut penser que, dans une société où les réseaux sociaux et familiaux sont de plus en plus restreints et où la performance occupe une place de plus en plus grande, ce phénomène risque de s'accroître encore s'il n'y a pas une action concertée et intégrée pour s'y attaquer.

La volonté de redonner la première place à l'humain dans les services publics, en considérant chaque personne comme une citoyenne ou un citoyen à part entière, et celle de garantir à toutes et à tous un revenu leur permettant de pouvoir satisfaire leurs besoins essentiels constituent la base d'une telle action. **Refuser d'agir entraîne un coût trop élevé pour que nous demeurions indifférents à la situation des plus vulnérables parmi nous. En effet, tendre vers un Québec sans pauvreté et plus inclusif constitue une condition de notre développement durable et l'une des stratégies les plus efficaces pour relever les défis du Québec d'aujourd'hui et de demain : cohésion sociale, pénurie de main-d'œuvre, coûts de la santé, etc.**

*Collectivement plus riches de moins de pauvreté, nous serons mieux....*