

**Consultation sur le phénomène de
l'itinérance au Québec**

**Mémoire de la Ville de Québec présenté devant la
Commission des affaires sociales
de l'Assemblée nationale du Québec**



Le 28 octobre 2008

Introduction

La Ville de Québec applaudit à l'initiative de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale du Québec de s'intéresser à la problématique de l'itinérance au Québec. La Ville de Québec remercie la Commission de lui permettre d'exprimer ses préoccupations en lien avec ce phénomène.

Selon le dénombrement de 1996 pour la ville de Québec¹, plus de 11 000 personnes différentes ont fréquenté les ressources d'hébergement, les soupes populaires et les centres de jour. Ce dénombrement a établi que 3600 personnes se sont trouvées sans domicile fixe au cours de l'année. Les femmes représentaient 37 % de la clientèle des ressources. Les jeunes entre 18 et 29 ans et les jeunes de moins de 18 ans constituaient 28 % et 8 % de la clientèle.

La Ville de Québec reconnaît que l'itinérance, même si le phénomène n'a pas l'envergure rencontrée à Montréal, est présente sur son territoire. Comme pour la pauvreté, nous croyons que plus longtemps un jeune vivra en situation d'itinérance, plus cette situation aura des conséquences tout au long de sa vie. C'est pourquoi l'itinérance des jeunes nous préoccupe plus particulièrement. De même, les interventions municipales, en lien avec la pénurie de logements des dernières années, nous ont grandement sensibilisés à la pénible situation des familles, notamment celle des femmes avec un ou des enfants vivant l'extrême précarité de leurs conditions socioéconomiques.

Une recherche plus récente² estimait qu'au plus dur de l'hiver, 250 personnes avaient besoin d'être logées à Québec et que 750 personnes, compte tenu de leur condition de défavorisation extrême, devaient être supportées dans leurs autres besoins quotidiens. Cette recherche soulignait l'importance de l'accès au logement ainsi que le soutien et l'accompagnement des personnes itinérantes nouvellement installées dans un logement. Elle soulignait également le peu de facilité d'hébergement pour les personnes à risque de devenir itinérantes et celles qui viennent de sortir de cette condition.

La Ville de Québec veut profiter de l'opportunité que la Commission des affaires sociales lui offre pour faire valoir ses préoccupations principalement en lien avec les champs de compétence de la Ville. Nous élaborons, dans ce mémoire, sur les contributions de la Ville de Québec en matière de logements et du leadership longtemps assumé en matière de concertation. Nous faisons état de deux projets en prévention. Nous soulignons brièvement certains objectifs du plan d'action régional en itinérance auxquels nous souscrivons particulièrement. Enfin, nous suggérons quelques pistes d'action à court terme.

¹ Fournier, L. (1998)

² Reinharz, D. et al (2006)

1. Les contributions de la Ville de Québec

1.1 L'accès au logement

La région de Québec est le second pôle économique du Québec et le plus important de l'est de la province. De plus, la région de la Capitale-Nationale enregistre le taux de chômage le plus bas au Québec. La performance de la région sur le plan économique contribue à soutenir la demande de main-d'œuvre. De plus, la présence dans la ville de Québec d'un réseau important d'institutions d'enseignement et de services spécialisés en santé contribue à l'évolution de la migration vers Québec et à la demande de logements.

Il est admis qu'un marché de logements locatifs équilibré tourne autour de 3 % de taux d'inoccupation. Depuis l'an 2000, le taux d'inoccupation des immeubles privés comprenant trois logements et plus se situe à Québec sous la barre du 3 %. En fait, nous avons atteint, en 2002, le creux de 0,3 %. La Ville a maintenu, entre 2002 et 2006, des mesures d'urgence afin d'assurer un soutien à ses citoyens aux prises avec la pénurie de logements. Aujourd'hui, le taux³ se maintient autour de 1,2 % et la région de Québec possède le plus bas taux des régions métropolitaines de recensement du Québec⁴. La situation demeure donc préoccupante même si elle ne nécessite pas de mesures d'urgence exceptionnelles.

Le pourcentage de propriétaires occupants a crû de 12 % entre 2001 et 2006⁵. Pour la même période, le nombre de logements occupés par des locataires est demeuré sensiblement le même. Peu de logements locatifs privés, à prix accessible, ont été livrés ces dernières années parce que le montant du loyer possible pour ce type de logements n'est pas rentable. Les logements à prix accessible qui se sont ajoutés, le furent grâce aux programmes de logements sociaux.

Plus de 20 000 personnes habitent un des 9158 logements gérés par l'Office municipal d'habitation de Québec, ce qui en fait le plus grand gestionnaire de logements sociaux au Québec, après Montréal, avec ses 25 000 logements. Chaque année, 470 HLM sont disponibles à la location. Bon an mal an, environ 1600 demandeurs sont en attente d'un logement de l'OMHQ.

Depuis 2002, la Ville est mandataire de la Société d'habitation du Québec pour la livraison des programmes *AccèsLogis* et *Logement Abordable Québec*. Pour la période 2002-2007, 1580 unités de logement ont été livrées pour des subventions totalisant plus de 100 M\$, la part de la Ville étant de 15 M\$.

³ voir annexe tableau 1

⁴ voir annexe tableau 2

⁵ voir annexe tableau 3

De plus, près de 720 unités sont engagées financièrement dans le cadre de ces deux programmes, ce qui porte à 2300 le nombre d'unités livrées et engagées sur les 2409 unités octroyées par la SHQ. Il s'agit donc d'une moyenne de plus de 300 unités par année.

À l'égard du *volet 3 du Programme AccèsLogis* qui s'adresse à une clientèle nécessitant une assistance particulière (santé mentale, toxicomanie, femmes violentées, etc.), environ 10 % des unités octroyées y sont consacrées, soit 253 unités réalisées jusqu'à maintenant. Comme ces unités s'apparentent à des projets de type « institutionnel », la Ville considère qu'il s'agit d'une responsabilité gouvernementale. Aucune subvention municipale n'est donc octroyée pour les projets du volet 3, les organismes devant compenser autrement par une contribution du milieu équivalant à 15 %. Par contre, le personnel de la Ville procède à l'analyse et à l'application du programme.

Le *Programme Rénovation Québec* comporte plusieurs volets dont les plus importants sont la rénovation et la construction neuve dans les quartiers centraux. Ce programme est partagé en parts égales entre la Ville et la SHQ. De 2002 à 2007, près de 3500 unités de logement ont pu bénéficier de ce programme; de ce nombre, 654 nouvelles unités ont été construites. Le total des subventions octroyées par la Ville et la SHQ est de plus de 37 M\$. En 2008 (tout comme en 2007), nous avons obtenu une nouvelle enveloppe de la SHQ de 4 M\$, ce qui totalise 8 M\$ de subventions possibles en ajoutant la participation de la Ville.

Le *Programme Logement Abordable - volet privé*, qui n'a pas été reconduit par les instances gouvernementales, avait pour objectif de favoriser la construction de bâtiments de type « locatif » à prix abordable en dehors des quartiers centraux. Il a permis la construction de 274 nouvelles unités de logement pour des subventions totalisant 3,6 M\$, incluant la part de la Ville de 542 000 \$.

1.2 La concertation

La Ville de Québec veut témoigner sa reconnaissance à l'endroit de la trentaine de ressources communautaires qui, au quotidien, aident les personnes itinérantes à cheminer et à accéder aux services. Elle veut souligner l'essentiel du travail de réseautage que réalise le *Regroupement pour l'aide aux itinérants et itinérantes de Québec (RAIIQ)* afin de rendre possible une continuité de services la plus efficiente possible, notamment au chapitre de l'hébergement temporaire, des repas, de l'accompagnement, du logement social, des loisirs, de l'insertion et de la réinsertion ou de la défense des droits.

La concertation en itinérance des organismes communautaires et institutionnels existe depuis 1992 à Québec. C'est à l'initiative de l'ex-Régie régionale de la santé et des services sociaux ainsi que de la Ville de Québec que s'est constituée la *Table de concertation sur l'itinérance de Québec*.

Une quinzaine de groupes communautaires et une demi-douzaine d'institutions se rencontraient régulièrement afin de convenir des services, des partenariats et des stratégies organisationnelles à adopter. Aujourd'hui, on y retrouve une trentaine d'organismes soucieux de l'accès aux services et de la préoccupation très grande d'œuvrer en prévention.

L'Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale, le RAIQ, le Centre de santé et de services sociaux de la Vieille-Capitale, Services Canada et la Ville voient à supporter cette volonté de faire les choses ensemble.

La Ville subventionne annuellement les ressources d'hébergement de secours pour un montant de 80 000 \$. En plus de l'exonération des taxes foncières, les organismes communautaires propriétaires ont accès au *Programme de soutien à l'amélioration des propriétés des organismes communautaires*. Ce programme est pourvu d'un budget annuel de 200 000 \$.

Les *politiques de reconnaissance des groupes communautaires* des différents arrondissements de Québec viennent soutenir localement l'action des groupes à travers leurs activités ou les événements tels que « la Nuit des sans-abris ». Les arrondissements subventionnent également des projets spéciaux tels que les motorisés de la Société de Saint-Vincent de Paul de Québec, qui vont à la rencontre des jeunes dans divers lieux publics, et la présence de travailleurs de parcs.

1.3 La prévention

Le Service de police a développé, au cours des années, une collaboration exceptionnelle avec l'organisme PECH (*Programme d'encadrement clinique et d'hébergement*). Cet organisme, qui a pour mission d'aider les femmes et les hommes de dix-huit ans et plus vivant des problématiques multiples de santé mentale, judiciarisation, toxicomanie, instabilité résidentielle, offre aux patrouilleurs de la Ville de Québec d'intervenir à leur demande 24 heures par jour, 7 jours par semaine, auprès de personnes en situation de crise psychosociale ou psychiatrique. Ce protocole d'entente vise à prévenir l'incarcération et la judiciarisation des personnes qui vivent avec un problème de santé mentale sur le territoire de la Ville de Québec. De plus, l'organisme contribue à la formation des patrouilleurs au sujet des problématiques de santé mentale.

Le Service de police a également convenu d'un partenariat avec la Maison Dauphine qui œuvre à harmoniser les relations des jeunes de la rue avec les autres membres de la collectivité, en luttant contre les préjugés réciproques, en faisant la promotion des droits de la personne et de la jeunesse, en développant de bonnes relations avec les instances sociales concernées et en initiant les jeunes de la rue aux divers services sociaux. L'entente prévoit la prise en charge, par un intervenant de la Maison Dauphine, de jeunes contrevenants

entre 12 et 24 ans afin de les diriger vers les ressources appropriées. À l'occasion, il est demandé à la Maison Dauphine de maintenir une présence dans des lieux publics, de collaborer avec la Cour municipale et le Service de police lorsqu'un jeune a cumulé plus de 2000 \$ en amendes et de maintenir une équipe de travailleurs de rues, disponible de 11 h à 23 h, du lundi au samedi.

Ces deux partenariats sont assortis d'une aide financière annuelle de 50 000 \$ chacun. Ces projets avec la Maison Dauphine et PECH contribuent à maintenir la cohésion sociale dans nos communautés et à contrer les préjugés et les gestes d'intolérance.

2. Le plan d'action régional

Nous voulons insister sur certains objectifs du plan d'action de la région de la Capitale-Nationale de la Table de concertation en itinérance parce qu'ils nous apparaissent particulièrement stratégiques.

Dans son *axe promotion et prévention*, la cible des jeunes à risques nécessiterait, pour le motif énoncé en introduction, d'améliorer en quantité et en qualité l'intervention des travailleurs de rues ou de parcs dans les quartiers centraux et en périphérie. L'expertise de la Maison Dauphine, notamment auprès des jeunes décrocheurs, fugeurs ou au sortir d'une institution, acquise depuis 1992, mériterait d'être partagée plus largement si elle en avait les moyens.

Dans son *axe situation de crise*, l'accès aux services de santé est une contrainte importante notamment en santé mentale. Elle est particulièrement problématique pour les itinérants qui cumulent les problèmes personnels. Les itinérants se présentent directement aux urgences des hôpitaux du fait qu'ils attendent l'aggravation de leur problème de santé avant de consulter. Dans ces situations, l'intervention des policiers est souvent requise. L'intervention de PECH ou du Centre de crise pourrait pallier en bonne partie à la situation si leurs ressources financières et humaines le permettaient.

Dans *l'axe de la réadaptation, insertion et réinsertion*, la disponibilité plus grande de logements de transition et supervisés a été mise en priorité parce que trop de jeunes, au sortir du centre jeunesse ou dans l'obligation d'abandonner leur famille, ne savent pas où aller et parce que le centre d'hébergement de secours ou le centre hospitalier n'outillent pas nécessairement les personnes à devenir autonomes.

Enfin, à *l'axe suivi et maintien dans le milieu*, l'accroissement du parc de logements sociaux et la capacité d'assurer le suivi et l'accompagnement des ex-personnes itinérantes seraient des atouts déterminants dans la lutte à l'itinérance. En effet, l'extrême pauvreté des personnes ou des familles qui sont souvent aux prises avec des situations déstabilisantes, sans la capacité de les surmonter, sont à risque de retomber dans l'itinérance.

3. La reconduction des programmes

Nous nous réjouissons de l'annonce de la reconduction du *Programme d'initiative de partenariats de lutte à l'itinérance* (IPLI) par le gouvernement du Canada. Nous aurions apprécié une bonification à l'enveloppe annuelle de 18,6 M\$ pour le Québec, pour les cinq prochaines années. Les axes de prévention et de réinsertion du plan régional y auraient trouvé les ressources nécessaires pour tenter d'endiguer la problématique de l'itinérance. Enfin, souhaitons que le long processus de distribution des sommes disponibles ait son aboutissement pour mars prochain de façon à assurer la continuité sur le terrain.

Par la même occasion, le gouvernement du Canada annonçait la reconduction du *Programme de remise en état des logements* et du *Programme Logement abordable*. Nous espérons que ces annonces permettront au gouvernement du Québec d'octroyer à la Ville de Québec les unités nécessaires dans le cadre des programmes AccèsLogis et Logement Abordable.

Conclusion

L'itinérance est une des expressions d'une extrême pauvreté. Certes, toute stratégie de lutte à la pauvreté doit intégrer la préoccupation pour ces personnes qui font de leur quotidien une lutte pour leur survie. Individus, groupes communautaires et institutions publiques ont conscience de l'importance du défi. Une politique gouvernementale en itinérance viendrait reconnaître l'existence d'un phénomène qui lui est propre sans qu'il soit assimilé à celui de la pauvreté, de la santé mentale ou des toxicomanies. Elle serait dotée d'une stratégie d'action qui lui serait dédiée dans une dynamique d'interventions multisectorielles aux niveaux national et régional. L'adoption d'indicateurs qui mesureraient l'efficacité du continuum des services adoptés dans nos communautés viendrait pondérer l'importance et la nature des investissements à réaliser.

La Ville de Québec est disposée à livrer plus de logements sociaux pour autant que la SHQ ait les moyens de lui consentir davantage d'unités de logements. La Ville de Québec peut compter, pour quelques années encore, sur une réserve foncière qui faciliterait le développement du logement social. Cela nous permettrait d'aller à la rencontre des attentes signifiées par les groupes communautaires, les citoyens et notamment les jeunes, les femmes, les familles les plus démunies.

Enfin, il y aurait lieu de hausser le financement du *Programme d'initiative de partenariats de lutte à l'itinérance* afin de permettre aux organismes communautaires de parer à l'augmentation de l'itinérance constatée sur le terrain. Des mesures de réinsertion doivent être renforcées afin de contrer le syndrome de la porte tournante des ressources d'hébergement temporaire.

Ce serait un investissement à une plus grande cohésion dans nos communautés et dans nos milieux plus défavorisés.

Nous remercions les membres de la Commission pour leur écoute, en espérant qu'ils pourront répercuter les attentes auprès des instances qui ont le pouvoir d'agir et de faire ensemble.

Bibliographie

Fournier, L. Dénombrement de la clientèle itinérante dans les centres d'hébergement, les soupes populaires et les centres de jour des villes de Montréal et de Québec, 1996-1997. 1998

Ministère de la santé et des services sociaux du Québec. *L'itinérance au Québec, cadre de référence*, 2008, 48 p.

RAIIQ et RGF03. *La spirale de l'itinérance au féminin : pour une meilleure compréhension des conditions de vie des femmes en situation d'itinérance de la région de Québec – sommaire exécutif de la recherche qualitative*. 2008, 12 p.

Reinharz, Daniel et al., *Analyse organisationnelle de l'offre de services de santé et de services sociaux aux itinérants de la ville de Québec, rapport de recherche*, 2006, 60 p.

Réseau Solidarité Itinérance du Québec. *Pour une politique en itinérance-Plateforme de revendications*, 2006, 43 p.

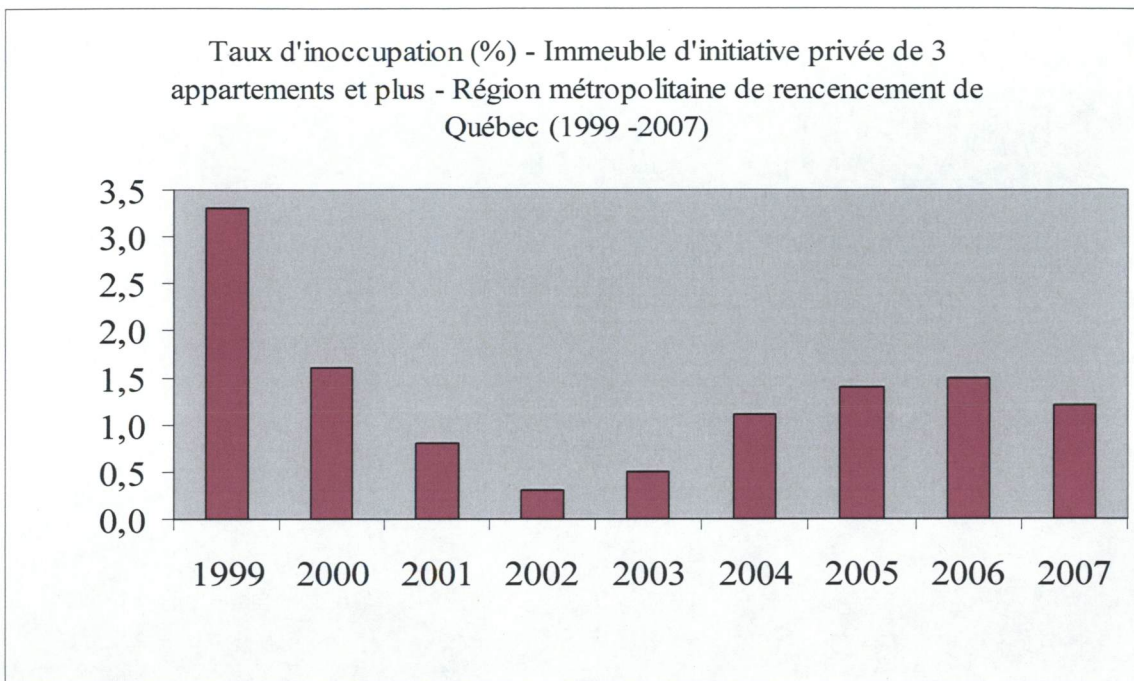
Secrétariat des commissions de l'Assemblée nationale du Québec. *Le phénomène de l'itinérance au Québec - Mandat d'initiative - Document de consultation*, 2008, 25 p.

Table de concertation en itinérance de Québec. *Plan d'action communautaire en itinérance de la région de la Capitale-nationale*, 2007, 15 p.

Ville de Québec, *Politique d'habitation*, 2005, 51 p.

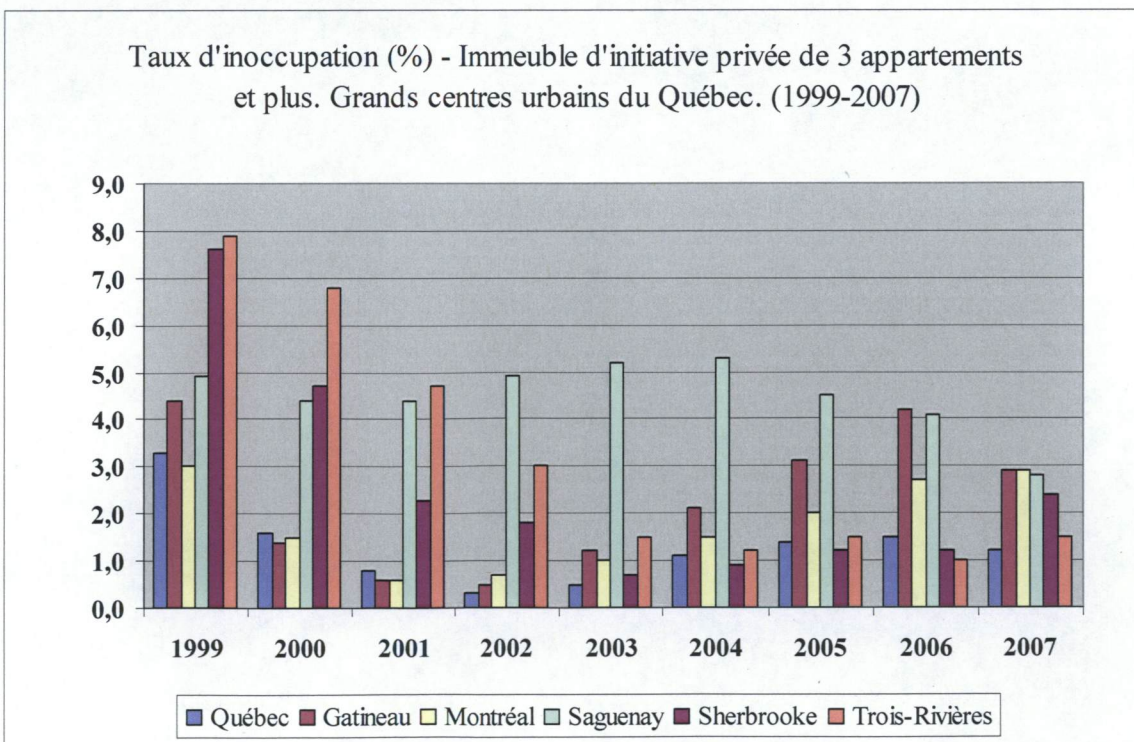
Annexe

Tableau 1



Source : SCHL

Tableau 2



Source : SCHL

Tableau 3

Nombre total de logements privés occupés selon le mode d'occupation – Ville de Québec						
	Année	%	Année	%	Années	%
	2001		2006		2001-2006	
Nombre total de logements privés occupés	215 960	100	228 095	100	12 135	6
Propriétaires	106 535	49	118 935	52	12 400	12
Locataires	109 425	51	109 165	48	-260	0

Source : Statistique Canada