CAT – 009M
C.P. – P.L. 121
Autonomie et
pouvoirs de la
Ville de Montréal

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

Mémoire présenté à la Commission de l'aménagement et du territoire

Concernant le projet de loi 121 :
Loi augmentant l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, métropole du Québec

# Des pouvoirs à mieux baliser

# dans le respect des Politiques nationales existantes

28 mars 2017

## Le RAPSIM, acteur et partenaire de la lutte à l'itinérance

Le Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal (RAPSIM) est un regroupement de 107 organismes.[1] Les membres du RAPSIM répondent à la diversité et à la complexité des besoins que vivent les personnes en situation d'itinérance, ou qui sont à risque de le devenir. Ces organismes travaillent auprès de femmes et d'hommes de tous âges et leur offrent de multiples services : hébergement d'urgence et logement social avec soutien communautaire, mais aussi travail de rue et de milieu, intervention en centres de jour et de soir, groupes de soutien, activités de réinsertion et aide alimentaire.

Depuis 1974, le RAPSIM a pour mission de défendre les droits des personnes en situation ou à risque d'itinérance, ainsi que l'intérêt de ses membres. Dans le développement de plans, politiques et programmes destinés à combattre l'itinérance, le RAPSIM a été et demeure un partenaire important des gouvernements fédéral et québécois, ainsi que de la Ville de Montréal.

Dès 2005, le regroupement est initiateur de la demande et partenaire de la démarche menant à l'adoption de la Politique nationale de lutte à l'itinérance, adoptée par le gouvernement du Québec en 2014. Après avoir été membre du Comité consultatif entourant le développement de cette Politique, le RAPSIM est partie prenante du Comité externe de suivi du Plan d'action interministériel en itinérance 2015-2010. Il siège également au Comité directeur de Montréal en itinérance, lequel réunit les ministères et les services municipaux interpellés par la Politique, ainsi que sur 9 des 11 groupes de travail qui veillent au déploiement du Plan d'action.[2]

Le RAPSIM est, depuis plusieurs décennies, un partenaire majeur de la Ville de Montréal dans le domaine de l'itinérance, particulièrement en ce qui concerne les enjeux de logement et de judiciarisation. Il siège actuellement sur le Comité du maire en itinérance, lequel alimente les réflexions de la Ville en vue de la conception du nouveau Plan d'action montréalais en itinérance pour la période 2018 – 2020.

Étant au cœur de la lutte menée à Montréal pour contrer l'itinérance, et bien au fait des défis soulevés par un phénomène sur lequel interviennent les trois paliers de gouvernement, le RAPSIM tient ainsi à nommer certaines préoccupations quant à l'impact du projet de loi 121, qui augmente l'autonomie et les pouvoirs de la Ville de Montréal, mais aussi l'entente « Réflexe Montréal », qui accorde des responsabilités supplémentaires à la Ville, notamment en matière de lutte à l'itinérance.

Avant d'adopter ce projet de loi, le RAPSIM invite les députéEs à considérer les multiples impacts de la municipalisation des pouvoirs sur divers enjeux sociaux, dont l'itinérance. Le RAPSIM estime que ce

[1] Voir Annexe 1 – Liste des groupes membres du RAPSIM

[2] Le RAPSIM siège sur les groupes de travail suivants : logement ; jeunes et familles vulnérables ; services d'hébergement d'urgence ; itinérance, santé, vieillissement et perte d'autonomie ; RAMQ ; mesures financières et d'insertion ; cohabitation sociale ; accompagnement justice-itinérance ; itinérance des femmes.

modèle, par ailleurs dominant au Canada et aux États-Unis, pose au Québec de sérieux défis de cohésion et de cohérence avec les politiques nationales existantes.

## L'itinérance : une réalité en mouvement

En mars 2016, le RAPSIM publiait *L'itinérance à Montréal – Au-delà des chiffres*.[3] Produit en collaboration avec des membres du RAPSIM actifs dans différents secteurs de la métropole, ce document fait le portrait d'une itinérance qui, bien qu'elle soit toujours importante au centre-ville, n'en demeure pas moins en développement dans plusieurs arrondissements.

| **Services d'hébergement d'urgence pour HOMMES** | | |
|---|---|---|
| Année | Nombre de nuitées | Nombre de places |
| Hiver 2008-2009 | 53 853 | 567 |
| Hiver 2009-2010 | 56 287 | 567 |
| Hiver 2010-2011 | 59 960 | 601 |
| Hiver 2011-2012 | 63 784 | 616 |
| Hiver 2012-2013 | 66 633 | 658 |
| Hiver 2013-2014 | 69 327 | 666 |
| Hiver 2014-2015 | 66 035 | 654 |
| Hiver 2015-2016 | 72 980<br>(+10,5% vs 2014-15) | 734 |

| **Services d'hébergement d'urgence pour FEMMES** | | |
|---|---|---|
| Année | Nombre de nuitées | Nombre de places |
| Hiver 2008-2009 | 4 242 | 48 |
| Hiver 2009-2010 | 5 514 | 60 |
| Hiver 2010-2011 | 6 342 | 72 |
| Hiver 2011-2012 | 6 304 | 68 |
| Hiver 2012-2013 | 5 579 | 66 |
| Hiver 2013-2014 | 7 081 | 64 |
| Hiver 2014-2015 | 7 215 | 69 |
| Hiver 2015-2016 | 7788<br>(+7,9% vs 2014-15) | 74 |

*Source : Données provenant des organismes du mécanisme de coordination des Services d'hébergement d'urgence (SHU);* Période de référence: du 15 décembre 2015 au 31 mars 2016.

À ce titre, les statistiques de fréquentation des ressources d'hébergement d'urgence compilées par la Ville de Montréal, illustrées dans le tableau ci-haut, démontrent bien que le phénomène de l'itinérance est en

[3] Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal. *L'itinérance à Montréal – Au-delà des chiffres*, Montréal, RAPSIM, 2016, 31 p.

croissance. Plusieurs facteurs expliquent cette augmentation : le faible niveau des prestations de sécurité du revenu et le manque de logements à un prix accessible, mais aussi la sortie d'institutions tels les centres de détention, les hôpitaux et les centres jeunesse.

On assiste également à un vieillissement des populations dans la majorité des ressources en itinérance, avec deux types de profils : des personnes ayant vieilli dans la rue, et d'autres tombées en itinérance à un âge avancé. Ces dernières, dont l'expérience de la rue est nouvelle, témoignent de la précarisation croissante d'une partie de la population. Sur le fil de l'itinérance, elles basculent lorsqu'une difficulté survient.

Malgré la présence marquée d'hommes seuls, qui demeurent majoritaires au sein des populations itinérantes, les membres du RAPSIM notent une diversification des visages : de plus en plus de femmes, de membres des Premières Nations, d'Inuits et de personnes issues de l'immigration viennent frapper à leurs portes. Ces constats sont reflétés dans les données rendues disponibles par les ressources alimentaires, les centres de femmes et le Service de police de la Ville de Montréal.

Non seulement les situations sont multiples et complexes, mais l'itinérance n'est pas toujours visible dans l'espace public. À ce titre, trois publications récentes confirment la nécessité, dans notre lecture de l'itinérance, d'aller au-delà des constats que permettent de tirer un exercice comme celui du dénombrement réalisé en 2015 par la Ville de Montréal. Le 15 novembre 2016, Statistiques Canada publiait une étude majeure sur l'itinérance cachée au Canada, menée à partir de l'enquête générale sur la sécurité des personnes.[4] Elle démontre que 8% des personnes au pays, soit 2,3 millions d'individus, ont vécu au moins une situation d'itinérance au cours de leur vie, le plus souvent de façon dissimulée. Parallèlement, le 28 février 2017, le Conseil des Montréalaises et le Conseil jeunesse de la Ville de Montréal rendaient publics deux avis sur l'itinérance des femmes et des jeunes. Respectivement intitulées *Voir l'invisible*[5] et *Dévoiler une réalité peu visible*[6], ces deux publications soulignent elles aussi le caractère caché de l'itinérance.

## Une action gouvernementale globale

Afin de faire face à ce phénomène complexe, le gouvernement du Québec identifie, depuis plus de 10 ans, l'importance d'une action concertée dans la prévention et la réduction de l'itinérance.

Dès 2008, son *Cadre de référence sur l'itinérance* reconnaît que l'itinérance est causée par une pluralité de facteurs : aucun n'est prépondérant, mais tous se juxtaposent. Le rapport de la Commission parlementaire sur l'itinérance, tenue plus tard en 2008 et 2009, souligne qu'une action globale du gouvernement est

[4] Statistique Canada. (2016). *Regards sur la société canadienne. L'itinérance cachée au Canada.* Dans *Statistique Canada*. [En ligne]. http://www.statcan.gc.ca/pub/75-006-x/2016001/article/14678-fra.htm (Page consultée le 22 mars 2017.)
[5] Conseil des Montréalaises. *L'itinérance des femmes à Montréal. Voir l'invisible*, Montréal, Ville de Montréal, 2017, 32 p.
[6] Conseil jeunesse de Montréal. *Jeunes et itinérance. Dévoiler une réalité peu visible*, Montréal, Ville de Montréal, 2017, 48 p.

essentielle pour apporter des réponses concrètes et concertées aux problèmes de l'itinérance. Le même rapport recommande également l'adoption, dans les plus brefs délais, d'une Politique en itinérance.

Finalement adoptée cinq ans plus tard, en 2014, cette Politique nationale de lutte à l'itinérance nomme clairement la responsabilité gouvernementale dans la réduction et la prévention du phénomène. Elle établit cinq axes d'intervention prioritaires : le logement ; les services de santé et les services sociaux ; le revenu ; l'éducation, l'insertion sociale et l'insertion professionnelle ; et la cohabitation sociale et les enjeux liés à la judiciarisation. Au total, dix ministères sont donc directement interpellés par ces grandes orientations.

Dès décembre 2014, le gouvernement du Québec adopte un Plan d'action interministériel en itinérance, pour la période allant de 2015 à 2020, et qui engage effectivement les efforts des ministères concernés par la Politique. Ce plan d'action global se déploie sur une base régionale : à Montréal, un comité directeur réunit des représentantEs des ministères et des services municipaux concernés, mais aussi du milieu communautaire, dont le RAPSIM.

Dès son adoption en 2014, la Politique nationale de lutte à l'itinérance est favorablement accueillie. Les acteurs du milieu communautaire, la Ville de Montréal, le Barreau du Québec et la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, pour ne nommer qu'eux, reconnaissent la force et le caractère global de sa vision. Après des années de mobilisation, les milieux communautaires, institutionnels et politiques estiment que le gouvernement du Québec, avec la Politique et les plans qui l'accompagnent, s'est enfin doté d'un outil solide pour endiguer le phénomène.

Mais alors que le déploiement de la Politique se poursuit, le projet de loi 121 sur le statut de métropole de la Ville de Montréal, de même que l'entente « Réflexe Montréal », soulèvent plusieurs questions quant à l'avenir de l'action gouvernementale en itinérance.

## L'entente « Réflexe Montréal »

Conclue le 8 décembre dernier, l'entente « Réflexe Montréal » se décline en accords sectoriels qui entraînent des transferts ou dévolutions de pouvoir du gouvernement du Québec vers la Ville de Montréal. De manière générale, l'entente se traduit par une autonomie accrue de la Ville et l'augmentation de ses responsabilités, notamment en matière d'habitation et de lutte à l'itinérance.

À ce titre, le « Réflexe Montréal » prévoit la création d'un Bureau de gouvernance en itinérance, lequel réunira le maire et la ministre responsable de la Politique nationale de lutte à l'itinérance. Cette instance vient s'ajouter au Comité stratégique, qui rassemble déjà la Ville et le Ministère de la santé et des services sociaux, de même que l'instance régionale de celui-ci. Ainsi, le mandat du Bureau de gouvernance est d'orienter les travaux du Comité stratégique, particulièrement en ce qui concerne la mise en œuvre des plans d'action montréalais en itinérance.

Fait inquiétant, « Réflexe Montréal » ne mentionne ni la Politique nationale de lutte à l'itinérance, ni les objectifs et plans d'action qui en découlent. Alors que les accords encadrant le transfert de responsabilités en matière d'habitation, d'immigration et de protection du patrimoine sont balisés par des politiques dûment nommées, l'entente ne situe pas les actions à mener en itinérance dans le cadre national déjà établi par la Politique.

## La place et l'autonomie du milieu communautaire

Simple oubli ou choix délibéré, cette absence de référence à la Politique n'en demeure pas moins préoccupante. Quels seront alors les orientations qui guideront l'exercice des pouvoirs de la Ville de Montréal en matière de lutte à l'itinérance? Et quelle place sera réservée aux acteurs du milieu communautaire? L'action gouvernementale, à Montréal comme ailleurs au Québec, repose depuis plusieurs années sur des instances auxquelles contribuent activement les organismes actifs auprès des personnes en situation d'itinérance. Qu'en sera-t-il à l'avenir?

Toujours en lien avec le travail des acteurs communautaires, la Ville de Montréal, dans l'exercice de ses nouvelles responsabilités, sera-t-elle assujettie à la Politique de reconnaissance de l'action communautaire autonome? Adoptée en 2001, cette Politique reconnaît l'autonomie des organismes dans le déploiement de leur mission, ainsi que la nécessité de soutenir leur action. Tant l'entente « Réflexe Montréal » que le projet de loi 121 n'en font pas mention. Ce silence est inquiétant, dans la mesure où cette approche n'est pas celle de la Ville de Montréal : en effet, l'administration municipale attribue actuellement des fonds en fonction des priorités de ses arrondissements et de ses services, et non de façon à appuyer la mission globale des organismes communautaires.

## Quelles balises en habitation?

Dans les 30 dernières années, plus de 2100 unités de logement social avec soutien communautaire destinées aux personnes en situation d'itinérance ou à risque de l'être ont été construites à Montréal. Ces logements permettent, comme le souligne l'intitulé de la Politique nationale de lutte à l'itinérance, « d'éviter la rue et d'en sortir. » Dans leur réalisation, ces projets ont bénéficié du soutien important du gouvernement du Québec, par le biais du programme AccèsLogis et de programmes complémentaires comme Rénovation Québec, mais aussi de l'appui de la Ville de Montréal. Grâce à ce support, une dizaine d'organismes membres du RAPSIM développent aujourd'hui de nouveaux projets, qui ajouteront près de 400 unités au parc de logements disponibles.

Depuis 1998, année internationale du logement des sans-abri, la contribution de la Ville de Montréal dans ce domaine s'est révélée exemplaire. Le soutien des administrations successives a été essentiel pour affronter plusieurs enjeux : l'insuffisance des budgets disponibles, la décontamination et la rénovation des immeubles, les mouvements d'opposition de type « pas dans ma cour ». Mais qu'en sera-t-il pour la suite?

L'entente « Réflexe Montréal » prévoit que la Ville gère les sommes prévues en fonction des critères qu'elle se sera elle-même donnés. Mais quelle latitude aura l'administration dans l'établissement de ces critères, justement? La Ville pourrait-elle choisir de se tourner vers les suppléments au loyer sur le marché privé plutôt que de soutenir le développement d'unités de logement social? Et au-delà des choix politiques des administrations en place, quelles seront les obligations de la Ville dans les réponses à apporter en matière d'itinérance, et l'affection subséquente des budgets? Encore une fois, ces orientations seront-elles en phase avec les objectifs établis dans la Politique nationale de lutte à l'itinérance, qui prévoit notamment que 10% des nouvelles unités du programme AccèsLogis soit destinées aux personnes sans-abri?

## Fédéral : une cohésion à construire

Parallèlement à l'enjeu du partage des pouvoirs, il est important de souligner celui de la difficile cohésion à construire dans la lutte à l'itinérance. Le projet de loi 121 sur le statut de métropole vient encore complexifier la situation.

En 2013, alors que le gouvernement du Québec travaillait à l'adoption de la Politique nationale de lutte à l'itinérance, le gouvernement fédéral déposait un budget où les fonds de sa Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance étaient redirigés à 65% vers des initiatives de type « Housing First » (ou « Logement d'abord »). Dénoncée par le milieu communautaire, cette décision du fédéral a aussi été critiquée par le gouvernement du Québec, dont les orientations soutenaient une approche globale dans la prévention et la réduction de l'itinérance. L'Assemblée nationale a ainsi adopté deux résolutions unanimes en ce sens, les 30 avril 2013 et 25 septembre 2014.

Le premier budget du gouvernement Trudeau, en 2016, a permis de rectifier le tir. Des fonds supplémentaires, octroyés dans le respect des priorités établies au niveau régional, ont permis de rétablir les services coupés précédemment et de contribuer au développement d'unités de logement social.

Aujourd'hui, alors que le gouvernement fédéral est à se doter d'une Stratégie nationale en habitation, la question se pose : quelle dynamique entraînera le nouveau statut de métropole de la Ville de Montréal, ainsi que les pouvoirs qui y sont associés? De quelle latitude l'administration municipale disposera-t-elle pour traiter directement avec le gouvernement fédéral? En matière de logement et de lutte à l'itinérance, notamment, est-ce que la Ville sera toujours tenue de respecter les balises établies par le gouvernement du Québec?

## Quels moyens pour agir?

Depuis plusieurs années, la Ville de Montréal revendique haut et fort des responsabilités et des pouvoirs accrus. En matière de logement et de lutte à l'itinérance, cependant, les budgets obtenus par

l'administration municipale ont diminué. À titre d'exemple, le gouvernement du Québec n'a accordé à la Ville de Montréal que 36% des nouvelles unités de logement social de la province en 2015, alors que cette proportion s'élevait à environ 45% auparavant. Parallèlement, lorsque le gouvernement Trudeau a annoncé, en mars 2016, des fonds accrus pour la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance, Montréal n'a obtenu que 25% du financement provincial.

Devant ces constats, la question des moyens qui seront dévolus à la Ville par les gouvernements du Québec et du Canada est donc majeure. Si le transfert de pouvoirs n'est pas accompagné de fonds accrus, l'administration municipale pourra difficilement répondre à l'ensemble des besoins qui existent sur le terrain. Dans ce contexte, quelles actions seront identifiées comme prioritaires? Quelles populations seront ciblées, et quelles formes de soutien leur seront offertes?

## Conclusion : des pouvoirs à baliser

L'octroi à la Ville de Montréal de pouvoirs accrus constitue un enjeu majeur, dont les possibles effets doivent être soigneusement analysés. En matière de lutte à l'itinérance, ce transfert de responsabilités soulève des questions importantes de cohésion avec la Politique nationale existante.

Au point de vue de la vision et des objectifs proposés, des moyens dévolus et du respect du milieu communautaire montréalais, le RAPSIM estime que le projet de loi 121 ne balise ni suffisamment, ni adéquatement les pouvoirs que le gouvernement du Québec entend confier à la Ville de Montréal. Le RAPSIM demande donc à la Commission de s'assurer que les questions soulevées dans le présent mémoire servent à préciser le cadre dans lequel s'inscrit ce transfert de responsabilités, par le biais de modifications ou d'ajouts au projet de loi actuel.

Pour terminer, le RAPSIM souhaite rappeler que le renforcement de l'autonomie d'un gouvernement de proximité ne doit pas se faire aux dépens d'outils et de cadres qui, au Québec, se traduisent par des gains collectifs bien tangibles. La reconnaissance explicite de la Politique nationale de lutte à l'itinérance, pour ne nommer que celle-là, est essentielle pour assurer la cohérence et l'efficacité des actions à venir.

---

**Contact :**
**RAPSIM**
**1431, rue Fullum, local 203**
**Montréal, QC**
**H2K 0B5**
info@rapsim.org
www.rapsim.org
**Tél. : 514-879-1949**

## Annexe 1 - Liste des groupes membres du RAPSIM

Abri de l'espoir
Accueil Bonneau
Action- Autonomie
Action Jeunesse de l'Ouest de l'île (AJOI)
Action-réinsertion / Sac-à-dos
Anonyme – Unité d'intervention mobile
Armée du Salut – Centre Booth *
Arrêt-Source
Association Bénévole Amitié
ADDS (Association pour la défense des Droits sociaux du Montréal Métropolitain)
Association d'entraide Le Chaînon
Association logement Amitié
Atelier d'Habitation de Montréal
Auberge du cœur – Le Tournant
Auberge communautaire du Sud-ouest
Auberge Madeleine
Avenue hébergement communautaire
À deux mains/ Head and hands
Bâtir son quartier
Bureau consultation jeunesse (BCJ)
CACTUS Montréal
C.A.S.A . Bernard-Hubert *
Centre associatif polyvalent d'aide Hépatite C (CAPAHC)
CAP St-Barnabé
Carrefour communautaire de Rosemont – l'Entre-Gens
Centre d'écoute - Face à face
CRAN (Centre de recherche et d'aide pour narcomanes)
Carrefour familial Hochelaga
Centre d'amitié Autochtones
Centre de jour St-James
Centre de soir Denise-Massé
Centre NAHA
Chambreclerc
Chez Doris
Christ Church Cathedral *
Clinique Droits Devant
CIUSSS Centre-Est *
Comité BAILS
Comité logement Ville-Marie
Comité social Centre-Sud
Dans la rue
Dauphinelle
Dîners Saint-Louis
Dianova Canada
Diogène
Dopamine
En Marge 12-17
Exeko
Entraide-Logement Hochelaga-Maisonneuve
Fondation d'Aide Directe – Sida Mtl
Foyer des jeunes travailleurs et travailleuses de Montréal
GEIPSI (Groupe d'Entraide à l'Intention des Personnes Séropositives et Itinérantes)
Groupe CDH
GIT (Groupe Information Travail)
Groupe Paradoxe
Habitations L'escalier de Montréal
Habitations populaires de Parc-Extension
Habitations du Réseau de l'Académie (RESAC)
Information alimentaire populaire Centre-Sud
Infologis de l'est de l'île de Montréal
Itinéraire – Groupe communautaire
Logifem
Logis Phare
Logis Rose-Virginie
Maison des amis du Plateau Mtl-Royal
Maison du Partage d'Youville
Maison du Père
Maison du Pharillon
Ma Chambre
Maison Benoit-Labre
Maison Grise de Montréal
Maison d'Hérelle
Maison Lucien-L'Allier
Maison Marguerite de Montréal
Maison de réhabilitation l'exode
Maison St-Dominique
Maison St-Jacques
Maison Tangente
Maisons de l'Ancre
Médecins du Monde – Projet Montréal
Méta d'Âme
Mission Bon Accueil
MultiCaf
Œuvres St-Jacques
P.A.S. de la rue
Passages
PIAMP (Projet d'intervention auprès des mineur-es prostitué-es)
Plein Milieu
Projets Autochtones du Québec
Projet Genèse
RAP Jeunesse
Refuge des Jeunes de Montréal
Réseau Habitation Femmes (RHF)
Ressources Jeunesse de Saint-Laurent
REZO - santé et mieux-être des hommes gais et bisexuels
Rue des Femmes de Montréal
Mission Saint-Michel
Sentier Urbain
Service d'hébergement Saint-Denis
SHAPEM
Société St-Vincent-de-Paul
Spectre de rue
Stella
Sidalys
TRAC (Travail de rue Action communautaire)
Villa Exprès pour toi
YMCA du Québec – (Premier arrêt et Dialogue)
Y des Femmes de Montréal
*groupe associé