

CAS - 110 M
C.P. - ITINERANCE
AU QUEBEC

L'ITINÉRANCE AU QUÉBEC

**MÉMOIRE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES
ET DES RÉGIONS**

**PRÉSENTÉ À
LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**

**Par monsieur Jean-Paul Beaulieu
Sous-ministre**

23 octobre 2008

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
Quelques enjeux pour les milieux urbains et ruraux	2
Le point de vue des acteurs municipaux et régionaux	5
Les actions entreprises à ce jour	5
Le rôle et la contribution possible du MAMR dans la recherche de solutions au problème de l'itinérance	8

INTRODUCTION

Je tiens à remercier la Commission des affaires sociales d'avoir invité le ministère des Affaires municipales et des Régions à présenter son point de vue sur l'itinérance au Québec.

Je me permettrai, d'entrée de jeu, de rappeler rapidement le rôle que joue le ministère dans l'administration gouvernementale pour mieux faire comprendre la collaboration qu'il pourra apporter dans ce dossier. Sa mission consiste, sommairement, à favoriser, en partenariat étroit avec les municipalités, la mise en place et le maintien d'un cadre de vie et de services de qualité pour l'ensemble des citoyens et des citoyennes, à soutenir le développement des régions et des milieux ruraux de même qu'à contribuer à l'essor et au rayonnement de la métropole. Sa clientèle se compose donc principalement des municipalités, des municipalités régionales de comté (MRC), des communautés métropolitaines et des conférences régionales des élus (CRÉ).

Dans cette perspective, le Ministère favorise la prise en charge du milieu par les municipalités en vertu du grand principe convenu de part et d'autre qu'est l'autonomie municipale. Dans le respect de cette valeur fondamentale, il offre aux municipalités des instruments, notamment financiers, pour qu'elles puissent déployer leurs actions.

Par exemple, il a signé avec les associations municipales une entente de partenariat fiscal et financier à long terme (un terme de 7 ans, soit de 2007 à 2013) qui profite à l'ensemble des municipalités du Québec. L'aide financière prévue dans la nouvelle entente est presque du double de celle de l'ancienne entente. Elle s'établit à terme à 747 millions de dollars par année, notamment grâce au plein remboursement de la TVQ.

Cette aide inconditionnelle accrue octroie aux municipalités une marge de manœuvre financière et leur permet de faire face, en partie, aux nouvelles réalités qu'elles ont à vivre et de mieux planifier leurs interventions dans les domaines qu'elles jugent prioritaires.

Autre exemple, l'Assemblée nationale a récemment accordé à Montréal, la Métropole, de nouveaux pouvoirs pour diversifier ses sources de revenus.

Quant aux conférences régionales des élus, elles peuvent compter, en 2008-2009, sur une enveloppe de 55 millions de dollars pour agir sur des enjeux de développement propres à chacune des régions.

En résumé, le gouvernement, par l'entremise du Ministère, donne aux municipalités le cadre juridique nécessaire pour exercer leur gouvernance et les pouvoirs associés à leurs interventions. Il les soutient également avec des programmes d'aide financière, notamment en matière d'infrastructures, et des ententes de même nature sur un plus long terme dans des champs d'activité convenus pour leur permettre non seulement de fournir des services, mais aussi de mieux les planifier.

Comme vous allez le constater dans les propos que je vous livrerai, bien que le Ministère n'ait pas de lien direct avec la clientèle des itinérants, il participe à la réflexion gouvernementale sur la recherche de solutions à cet égard en concertation avec le ministère de la Santé et des Services sociaux. Il a répondu avec empressement à la demande du MSSS de participer à la table interministérielle créée en avril 2008 pour discuter de cette question.

1. QUELQUES ENJEUX POUR LES MILIEUX URBAINS ET RURAUX

Comme plusieurs l'auront dit en commission parlementaire, le phénomène de l'itinérance n'est pas nouveau. À preuve, le refuge pour hommes itinérants Mission Old Brewery de Montréal a été inauguré en 1889 et le foyer d'accueil pour femmes en difficulté Le Chaînon, toujours à Montréal, l'a été en 1932. À Québec, la Maison de Lauberivière joue un peu le même rôle. Cette maison d'accueil existe depuis 1981.

L'itinérance se vit en grande partie dans les grands centres urbains qui constituent un lieu de services et un pôle d'attraction important, notamment pour les jeunes de la rue qui viennent des régions et d'autres provinces.

Comme nous le savons tous, les grandes villes du Québec sont donc directement interpellées par ce phénomène dont les causes sont complexes et, en partie, hors de leur contrôle. La Ville de Montréal l'a d'ailleurs bien fait valoir dans le mémoire qu'elle a présenté à cette même commission.

Dans le cadre de leurs compétences, les villes et municipalités peuvent, au moyen de règlements municipaux ou de politiques, intervenir auprès des personnes itinérantes principalement de quatre façons :

- dans le secteur de l'habitation, par le logement social, la rénovation de maisons de chambres, etc.;
- dans le secteur de l'aménagement urbain, afin de favoriser des espaces sécuritaires et de prévoir, par exemple, des installations sanitaires publiques, l'accès à des fontaines d'eau potable ou la présence d'abris pour accueillir les personnes itinérantes;
- dans le développement social et communautaire et le loisir : les grandes villes financent souvent des organismes communautaires qui interviennent auprès de ces clientèles;
- dans le domaine de la sécurité publique : les services de police jouent un rôle important dans le maintien de la paix, de l'ordre et de la sécurité publique par exemple, par la mise en place de mesures pour prévenir l'errance urbaine et améliorer les rapports entre les personnes sans-abri, les résidents, les passants et les commerçants.

Une préoccupation importante des grandes villes est sans conteste la cohabitation harmonieuse et tolérante entre les personnes sans-abri, les résidents, les passants, les touristes et les commerçants. Les personnes en situation d'itinérance s'adonnent à des

activités que bien d'autres citoyens et citoyennes font, par exemple occuper un parc, un banc public et des espaces de repos, mais aussi parfois à d'autres activités comme la sollicitation d'argent, la recherche et la consommation de drogue qui suscitent de l'insécurité, de la peur et de l'évitement.

Ce sont là des problèmes majeurs qui s'ajoutent à la prostitution de rue, la toxicomanie, mais aussi, d'une façon plus générale, à la pauvreté et à l'exclusion pour former la problématique sociale urbaine que connaissent les grands centres.

Par ailleurs, bien que la question des itinérants interpelle particulièrement la métropole, la capitale et les grandes villes du Québec, de nouvelles recherches¹ indiquent que l'itinérance touche de nouvelles régions et villes du Québec et que le phénomène prend un visage fort différent lorsqu'il se vit dans une région plutôt que dans un milieu fortement urbanisé. On y parle souvent plutôt d'instabilité résidentielle que d'itinérance. Les personnes fragilisées, vivant des situations de précarité, ont souvent recours à diverses stratégies pour éviter l'itinérance absolue, c'est-à-dire pour éviter de se retrouver à la rue. Parmi ces stratégies, on note le recours aux hôtels de la région, puis aux membres de l'entourage et à la parenté élargie. Le phénomène de l'itinérance en milieu rural est de fait souvent occulté, car il ne correspond pas au stéréotype urbain. Or, il pourrait atteindre une part non négligeable de la population dans certaines régions².

Le départ des personnes sans domicile fixe vers les plus grandes villes accentue aussi l'impression que l'itinérance est inexistante en région. Or, le phénomène est inquiétant, certains chercheurs estimant que l'arrivée à Montréal est l'aboutissement du processus qui mène à l'itinérance.

1. *L'itinérance en questions*, Shirley Roy et Roch Hurtubise (dir.), Presses de l'Université du Québec, 2007.

2. Selon la même source, il y aurait plus de 20 % de la population de certains villages des Laurentides qui vit une très grande instabilité, non seulement résidentielle, mais aussi une précarité sur le plan de la santé et de la capacité à interagir avec les autres membres de la communauté.

Devant ces faits, le Ministère ne peut que souscrire aux recommandations qui ont été faites à cette commission quant à l'importance de la prévention et de la recherche pour mieux documenter un phénomène qui prend de toute évidence une ampleur et un visage nouveaux.

2. LE POINT DE VUE DES ACTEURS MUNICIPAUX ET RÉGIONAUX

Bien que les municipalités, compte tenu de leur rôle, soient souvent au centre des solutions durables à mettre en place pour lutter contre l'itinérance, elles ne peuvent agir seules. Les municipalités qui se sont exprimées à l'occasion de cette commission parlementaire ont d'ailleurs insisté sur l'essentielle concertation entre les acteurs du milieu (du milieu de la santé, du milieu communautaire, du milieu municipal) et le soutien des paliers supérieurs de gouvernement. Faisant écho aux propos tenus par les maires des neuf grandes villes québécoises à Vancouver en janvier 2008, lors d'un forum traitant de logement et d'itinérance, les municipalités et les régions du Québec réclament des investissements dans le logement social. La ministre Normandeau a d'ailleurs joint sa voix à la leur en demandant au gouvernement fédéral de s'engager dans le logement social.

3. LES ACTIONS ENTREPRISES À CE JOUR

Cela dit, les municipalités du Québec mènent déjà de nombreuses actions pour contrer l'itinérance.

Plusieurs d'entre elles soutiennent le développement de logements sociaux et communautaires soit en participant au programme d'habitation AccèsLogis dont l'un des volets s'adresse aux groupes de population vulnérable, soit en établissant diverses mesures d'aide aux projets d'organismes locaux. Simplement à titre de rappel, le portefeuille de la ministre des Affaires municipales et des Régions comprend la Société d'habitation du Québec qui, historiquement, a influencé les conditions de vie des

itinérants par le logement social et dont l'offre de service vous a été exposée en commission aujourd'hui.

- Certaines municipalités contribuent aussi à divers services, tel l'hébergement d'urgence l'hiver, de concert avec les organismes communautaires et le réseau de la santé et des services sociaux. De plus, des municipalités soutiennent, par l'intermédiaire de leur secteur du développement social et communautaire, des actions intersectorielles en itinérance.
- D'autres municipalités plus petites et les organismes communautaires en place envisagent de mettre leurs efforts en commun pour se doter d'un minimum de ressources d'hébergement et éviter que les itinérants migrent vers Montréal ou les autres grandes villes du Québec où leur situation ne fera que s'aggraver notamment à cause du déracinement.
- La Ville de Montréal intervient pour sa part auprès des personnes itinérantes dans plusieurs secteurs. Son action est unique et exemplaire au Québec. Elle vise à mettre en place des services directs aux personnes itinérantes et des actions pour prévenir l'errance urbaine, améliorer les rapports entre les personnes itinérantes et les services de police, les résidents, les promeneurs, les commerçants ou les touristes. Elle a également élaboré, en collaboration avec le secteur de la santé et les organismes communautaires, un plan d'action intersectoriel pour la période de 2007 à 2012 démontrant l'importance d'une action concertée en la matière.
- D'autres milieux joignent le pas devant l'urgence de la situation, par exemple Trois-Rivières qui s'est donné, en septembre 2007, un plan communautaire en itinérance.

Quant au ministère des Affaires municipales et des Régions, il est intervenu à différentes occasions pour soutenir ses partenaires. Par exemple, le gouvernement du Québec et le maire de la Ville de Montréal signaient, en 1999, une entente cadre pour la mise en place d'initiatives sociales, économiques et culturelles. Le ministère des Affaires municipales

et de la Métropole était responsable de trois volets de cette entente, dont un volet qui visait particulièrement les problématiques sociales et qui était doté d'une enveloppe de 2 millions sur 3 ans. Pour ce volet, un plan d'action a été établi avec la Ville afin de contrer les problèmes sociaux urbains liés à l'itinérance, à la prostitution, à la toxicomanie et aux jeunes de la rue présents sur le territoire. L'aide financière visait à aider davantage des citoyens aux prises avec des problèmes graves d'intégration sociale, à rompre avec la spirale de la marginalité et à prendre une part active à la vie sociale et économique de la collectivité.

Pour ce qui est de l'itinérance, la décision a été de soutenir prioritairement les interventions qui visent la prévention et le soutien à la réinsertion sociale et professionnelle des jeunes sans-abri. Ce sont ainsi plus de 19 projets qui ont été financés dans le cadre du volet itinérance de ce plan d'action. En voici quelques exemples :

- La nuit des jeunes sans-abri organisée par l'Auberge communautaire du Sud-Ouest;
- L'aménagement des locaux d'un plateau de travail en ébénisterie, alimentation et multimédia (Azimut 2000-la boîte à job);
- l'intervention de professionnels auprès de personnes en état de crise pour les accompagner vers de l'hébergement et des services (UPS-Justice);
- la mise en place des services de soutien aux personnes itinérantes dans des centres de jour et des centres de soir.

Plus récemment, le Ministère a également apporté une contribution par l'entremise du Fonds de développement de la métropole en participant au financement de projets d'organismes oeuvrant, notamment, auprès des personnes itinérantes. Voici quelques exemples :

- la construction d'un nouvel immeuble pour l'organisme CACTUS Montréal qui vient en aide notamment aux jeunes de la rue;

- le déplacement, puis l'agrandissement des locaux de La mission de Dîners-Rencontres St-Louis-de-Gonzague qui offre un soutien aux jeunes marginaux et aux jeunes de la rue;
- l'amélioration des locaux du Groupe communautaire l'Itinéraire, notamment pour augmenter la capacité d'accueil de leur Café sur la rue;
- le soutien financier d'un évènement grand public, organisé par l'organisme ATSA, qui vise la sensibilisation des citoyens à la situation des sans-abri.

4. LE RÔLE ET LA CONTRIBUTION POSSIBLE DU MAMR DANS LA RECHERCHE DE SOLUTIONS AU PROBLÈME DE L'ITINÉRANCE

Le Ministère considère donc qu'il peut apporter une contribution au dossier de l'itinérance en sus des moyens qu'il accorde aux municipalités. Il peut intervenir sur trois axes en particulier : la **recherche**, la **concertation interministérielle** et le **soutien aux dynamiques régionales de concertation**.

- Du côté de la recherche, le Ministère peut collaborer au financement d'études pour augmenter la capacité de dénombrer les itinérants dans la région métropolitaine de Montréal ou pour améliorer la connaissance des nouveaux phénomènes comme l'itinérance en région et de leurs liens avec la métropole.

Il pourrait également apporter une aide aux villes qui se préoccupent de la cohabitation de différentes populations dans l'espace public. À cet égard, le Ministère se propose de soutenir financièrement la réalisation, dans les grandes villes du Québec, du Canada et d'ailleurs, d'un inventaire des pratiques et des projets novateurs qui contribuent à la cohabitation harmonieuse, tolérante et sécuritaire des différentes populations qui fréquentent ces lieux : itinérants, touristes, promeneurs, jeunes de la rue, population en général.

- Afin de mobiliser encore plus les partenaires gouvernementaux régionaux dans la recherche de solutions, le Ministère pourrait utiliser les conférences

administratives régionales (CAR) afin de mieux comprendre le phénomène de l'itinérance. Les CAR, présidées par le MAMR dans chaque région, regroupent les directeurs et directrices des ministères et organismes gouvernementaux présents dans la région. Ces instances pourraient ainsi travailler à la mise en place régionale du plan d'action gouvernemental, le tout en collaboration avec les agences de la santé et des services sociaux qui coordonnent en général l'action des partenaires dans le dossier de l'itinérance.

- En matière de soutien aux dynamiques régionales de concertation, le Ministère peut sensibiliser les conférences régionales des élus à la possibilité d'intégrer éventuellement dans des ententes spécifiques, notamment celles en développement social, des actions visant les itinérants, là où cela est pertinent.

En terminant, je tiens à réaffirmer l'intention ferme du ministère des Affaires municipales et des Régions de participer activement à l'élaboration du plan d'action interministériel en itinérance qui est sous la responsabilité du ministère de la Santé et des Services sociaux et d'utiliser les leviers à sa disposition pour apporter sa contribution à l'éclaircissement de cette problématique qui touche le monde municipal.

Je vous remercie de votre attention.

