

CAS - 119 M
C.P. - ITINERANCE
AU QUEBEC



RÉSEAU québécois des OSBL d'habitation

Le logement social avec soutien communautaire: une composante cruciale de la lutte à l'itinérance

Mémoire dans le cadre du Mandat d'initiative sur l'itinérance
Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale du
Québec

Octobre 2008

1. Le Réseau québécois des OSBL d'habitation

Les organismes sans but lucratif en habitation (OSBL-H) se donnent généralement pour mission d'offrir à des personnes socialement, physiquement ou économiquement défavorisées des conditions de logement stables et appropriées à leurs besoins. Le Réseau québécois des organismes sans but lucratif d'habitation (RQOH) regroupe huit fédérations régionales en plus d'organismes non encore desservis par des fédérations régionales. Il s'agit de 400 organismes totalisant plus de 16 000 logements. Le regroupement est, depuis sa création en 2000, en croissance continue.

2. Les OSBL d'habitation au Québec

On trouve au Québec près de 35 000 logements qui sont la propriété d'organismes sans but lucratif (OSBL). Moins connus que les coopératives d'habitation, le parc OSBL représente néanmoins 3 % des logements locatifs de la province. Presque tous les ensembles ont été réalisés au cours des quarante dernières années avec l'aide de programmes gouvernementaux, souvent avec le soutien des municipalités et des communautés locales. Près de la moitié des OSBL d'habitation est destiné à des personnes âgées. Les autres s'adressent à des populations variées, dont des ménages à faibles revenus et des personnes seules ou ayant des besoins particuliers. On trouve des OSBL d'habitation dans toutes les régions du Québec, dans des villes grandes ou moins grandes ainsi que dans des villages.

3. Sur le phénomène de l'itinérance...

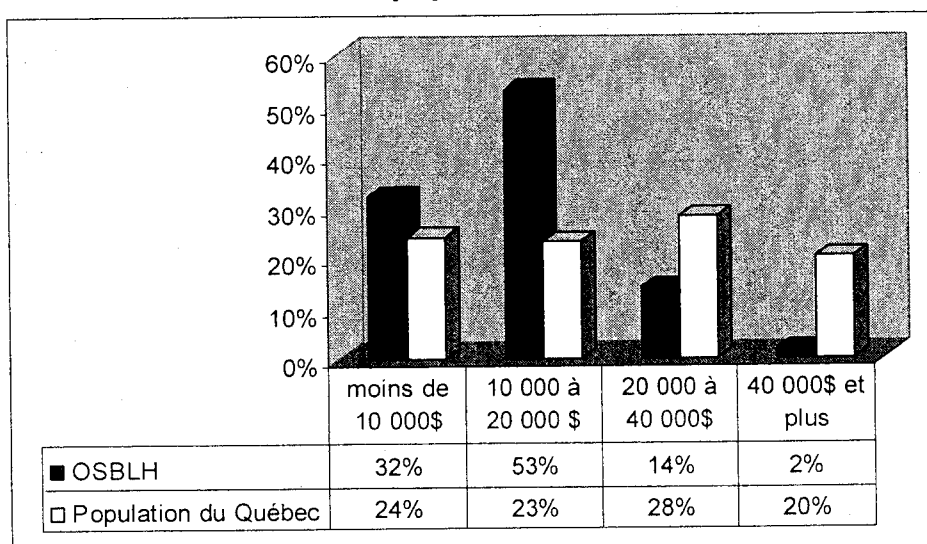
Chambrelle, Chambreclerc, Le Havre de Trois-Rivières, Société action chambreurs, le Centre social Kogaluc, Réseau habitation femmes... On peut faire état de 4 200 logements dans des OSBL d'habitation ciblant spécifiquement des personnes qui ont de la difficulté à accéder à un logement et à le garder : des hommes seuls, des femmes, des jeunes, des autochtones en difficultés ou en transition, des personnes toxicomanes ou des personnes ayant des problèmes de santé mentale, etc. Toutes des personnes ayant vécu ou frôlé l'itinérance. Notons que de ce nombre, mille trois cent (1 300) unités ont été construites à l'aide du volet 3 du programme AccèsLogis.

Mais la pauvreté et la détresse n'ont pas de frontières... Les situations de pauvreté et de détresse que rencontrent les gestionnaires de nos organismes se situent souvent proches sur le continuum menant à l'itinérance. Ainsi, quatre-vingt cinq pour cent (85%) des locataires des OSBL d'habitation du Québec disposent de 20 000 \$ et moins par année et 32 %, c'est-à-dire 12 000 locataires, disposent de 10 000 \$ et moins. Ces locataires ont accès à des loyers modiques (c'est-à-dire subventionnés à hauteur de 25 % des revenus) ou abordables (sous le marché) en plus de bénéficier de soutien communautaire. C'est là l'autre *valeur ajoutée* des OSBL d'habitation qui ont su marier logement et accompagnement social dans des formules innovantes. À 570 \$ de loyer pour un 3 ½¹, on peut considérer que plusieurs de ces personnes risquent l'itinérance si elle ne peuvent compter sur les loyers abordables qu'offrent nos projets d'habitation.

1. Ce chiffre correspond au loyer moyen pour un logement d'une chambre dans les RMR du Québec, Société canadienne d'hypothèque et de logement (2008) Rapport sur le marché locatif, Faits saillants, Québec.

Selon nous, la disponibilité d'un parc immobilier à l'abri du secteur marchand, initié et soutenu par la localité, offrant des logements salubres et sécuritaires avec des occasions de soutien et de socialisation, le tout à des coûts économiques constitue *en soi* un rempart contre l'itinérance. Cela dit, voici quelques considérations spécifiques aux besoins des personnes itinérantes.

Distribution des revenus chez les locataires des OSBL d'habitation et dans la population du Québec²



2. Réseau québécois des OSBL d'habitation (2007) Les OSBL d'habitation au Québec, l'offre et les besoins en soutien communautaire, enquête, Montréal.

Les femmes

Même si les logements sociaux et communautaires sont en grande majorité occupés par des femmes, les OSBL d'habitation destinés à des personnes itinérantes ou à d'autres personnes seules en difficultés comptent toujours une majorité d'hommes. Cet état de fait montre l'importance de mettre en œuvre des réponses adaptées aux besoins des femmes pour qui les ressources traditionnellement destinées aux sans-abris conviendraient moins. En amont, la provision suffisante de logements sociaux et communautaires « non spécialisés »³ pour des femmes vivant des situations épisodiques ou cycliques d'itinérance est, dès lors, cruciale. On le sait, la pauvreté reste encore largement une affaire de femmes. Des formules adaptées de logements permanents, par exemple dans le cadre du volet 3 du programme AccèsLogis, deviennent indiquées. À cet effet, l'expérience des organismes Réseau habitation femme, Brind'Elles ou La rue des femmes est empreinte de succès.

Santé mentale, jeunes familles, personnes immigrantes

La prévalence des problèmes de santé mentale constitue, on le sait, une composante importante des situations d'itinérance. Le gouvernement reconnaît lui-même les échecs du système de prise en charge des personnes psychiatriquées et ses répercussions sur la judiciarisation et l'accroissement de l'itinérance, mais il tarde encore à mettre en place des solutions. Notre question est : où sont les services !! ?

L'instabilité résidentielle des jeunes familles tient, quant à elle, davantage aux crises de logement affectant notamment la disponibilité de grands logements abordables. Enfin, des initiatives particulières en habitation communautaire doivent être poursuivies en collaboration avec des groupes communautaires d'accueil aux immigrants.

3. On pense à des ensembles d'habitation communautaire s'adressant à tout type de ménages à faibles revenus, par exemple dans le cadre du volet 1 d'AccèsLogis.

Les autochtones

Même si les organisations autochtones, notamment ceux vivant hors des réserves, sont peu actives dans notre Réseau, il faut reconnaître les défis qui sont les leurs. Actuellement, les logements communautaires destinés à des autochtones hors réserve représentent environ 2000 petites unités. On ne peut rester insensible à leurs besoins criants en logement. La pauvreté et l'exclusion sociale des autochtones sont un scandale national et ceux-ci doivent pouvoir compter instamment sur des budgets dédiés au logement communautaire.

Les pièges du dénombrement

Il nous est, à nous aussi, difficile de dénombrer de façon précise le nombre de logements abritant des personnes itinérantes puisqu'on retrouve des locataires ayant des profils similaires dans des OSBL d'habitation poursuivant des vocations variées. Ceux-là font partie de l'itinérance moins apparente, celle qui se cache. À cet effet, les procédés de dénombrement, bien qu'imparfaits, demeurent, selon nous, utiles. Mais ceux-ci ne sauraient embrasser l'ensemble des tendances en matière d'itinérance. L'observation des taux d'inoccupation, des taux d'effort (loyer par rapport au revenu) ainsi que la stabilité résidentielle comptent parmi les indicateurs que les planificateurs devraient considérer et mettre en adéquation avec l'utilisation des services pour les personnes itinérantes.

4. L'importance du logement social et communautaire pour prévenir et réduire les situations d'itinérance

Si l'absence de logement n'est pas la seule cause de l'itinérance, c'est assurément l'indispensable base à tout processus de rétablissement de sa situation, de toute réinsertion sociale. On éprouve encore maintenant les conséquences du désinvestissement du gouvernement fédéral en matière de logement social au début des années 1990. À cet effet, reconnaissons au gouvernement du Québec le mérite d'avoir « *sauvé la mise* » avec la création, en 1997, du programme AccèsLogis. Le nombre visible de sans-abris dans les villes de Toronto, Vancouver ou Calgary laissent voir ce qu'entraîne l'absence d'interventions en logement social. Toutes les études et les observations le démontrent depuis longtemps : les politiques en habitation sociale sont structurantes; elles ont des effets directs, nets et visibles sur le nombre de personnes itinérantes ou sans-abris.

Des investissements budgétaires gouvernementaux suffisants et continus en habitation sociale et communautaire sont donc nécessaires, et ce tant aux plans fédéral que provincial. Ces investissements doivent cesser d'être reconsidérés à chaque budget comme c'est le cas depuis quelques années. Au Québec, les *suspens budgétaires* annuels en habitation communautaire entraînent des conséquences sur la capacité des municipalités, des organismes promoteurs ainsi que des Groupes de ressources techniques (GRT) qui les accompagnent de planifier et de *livrer* les projets de façon efficiente. Les grandes municipalités sont condamnées à planifier leur développement sur des chiffres hypothétiques. Des groupes locaux, quant à eux, perdent temps, énergie, argent et espoirs sur des projets qui, faute d'unités disponibles, sont reportés d'une année de programmation à l'autre. Enfin, elles drainent beaucoup d'énergie pour mobiliser, coaliser, convaincre.

Recommandation

Que le gouvernement du Québec poursuive et accroisse le développement de logements communautaires dans le cadre du programme AccèsLogis.

Que ces développements s'inscrivent dans le cadre d'une planification budgétaire d'au moins 5 années.

Que le gouvernement du Québec poursuive ses pressions auprès du gouvernement fédéral afin d'accroître ses investissements en logement social et abordable.

À plusieurs égards, on peut être fier des réalisations d'AccèsLogis dont l'efficacité a été éprouvée. Le programme s'adresse principalement à des OSBL et des coopératives. Il a été élaboré en collaboration étroite avec les milieux associatifs en habitation communautaire. Il est en prise sur les milieux locaux et leurs besoins spécifiques. Avec ses trois volets (familles, personnes âgées et besoins particuliers), AccèsLogis est en mesure d'agir autant en amont et en aval des situations d'itinérance. Ses règles prévoient l'implication des milieux et la participation des locataires à la gouvernance des organismes. De plus, il encourage l'établissement de partenariats avec les organismes locaux de santé et de services sociaux. Toutefois, le programme contient, à notre humble avis, des imperfections sur lesquelles nous voulons attirer votre attention.

Accorder la priorité à la réalisation de logements permanents

Le volet 3 du programme AccèsLogis s'adresse à des personnes ayant des besoins particuliers et il convient bien à des personnes itinérantes ou à risque de le devenir. Les projets offrent 100 % de loyers modiques et prévoient de

l'accompagnement social. Depuis sa création, près de la moitié des unités prévues au volet 3 d'AccèsLogis ont été dédiées à des unités d'urgence ou transitoires. Ici les populations ciblées et les formules de prise en charge relèvent davantage du réseau de la santé et des services sociaux, par exemples des logements d'urgence pour des femmes victimes de violence, des mineurs, des personnes alcooliques ou toxicomanes, des centres de crise en santé mentale, des maisons de répit pour des personnes déficientes intellectuelles, des maisons de transition pour ex-détenus. Par ailleurs, dans les projets impliquant des séjours plus longs, bien que temporaires, la gestion des baux pose des problèmes à des locataires qui se réclament du principe du maintien dans les lieux. Sans remettre en cause l'utilité de telles ressources, nous croyons qu'elles sont mal adaptées aux finalités des politiques d'habitation. L'observation et la pratique nous ont convaincu que les interventions de la Société d'habitation du Québec doivent mettre l'accent, dans le cadre du volet 3, sur des formules de logement permanent tout en intensifiant sa coordination avec les services de santé et de services sociaux qui, eux, peuvent offrir de l'hébergement.

Recommandation

Que le volet 3 du programme AccèsLogis accorde la priorité au logement permanent

Agir en amont des problèmes

La lutte à l'itinérance ne saurait se réduire à des services pour les personnes itinérantes et sans-abri. C'est en amont des problèmes que l'intervention en habitation demeure la plus efficace et la moins coûteuse. C'est pourquoi le programme AccèsLogis doit poursuivre et accroître ses investissements dans des projets destinés aux personnes âgées, mais également à des ménages et des familles autonomes au plan des services mais disposants de faibles revenus. À ce titre, les subventions au loyer dans une partie significative des ensembles demeurent essentielles.

Que le gouvernement du Québec considère l'investissement dans le logement social destiné aux familles, aux personnes âgées et aux personnes seules comme des outils de lutte à l'itinérance

Que le programme AccèsLogis prévoit la possibilité de subventions au loyer dans plus de la moitié des logements des volets *Famille* et *Personnes âgées* d'AccèsLogis

Tenir compte des réalités de toutes les régions

Le financement du programme AccèsLogis repose sur un tripode de subventions, d'hypothèques et de contributions des milieux locaux (municipalité, communauté). Mais cette configuration est fréquemment au désavantage des milieux ruraux (notamment là on trouve des autochtones) où le marché locatif est peu compétitif. Dans ces régions, l'accès à des prêts hypothécaires s'avère périlleux forçant les milieux locaux à contribuer à 30 %, 40 %, voire 50 % au lieu des 15 % prévu dans le programme AccèsLogis. Les municipalités et les milieux locaux se voient infliger une forme de taxe supplémentaire pour compenser les insuffisances du marché.

Recommandation

Que le gouvernement ajuste la subvention ou prévoit des mécanismes compensatoires dans le programme d'AccèsLogis pour limiter la part de financement dévolue aux milieux locaux

5. L'importance du soutien communautaire dans les logements sans but lucratif destinés aux personnes itinérantes ou à risque de le devenir

L'un des apports les plus significatifs des OSBL d'habitation à la prévention de l'itinérance est sans aucun doute l'expérimentation des pratiques de soutien communautaire en logement social et leur institutionnalisation, en 2007, sous forme d'un cadre de référence intersectoriel entre les secteurs de la santé, ses services sociaux et de l'habitation. La nouveauté réside en partie, pour le MSSS, dans le fait de financer des organismes relevant d'un autre secteur que le sien, celui de l'habitation.

Les interventions en soutien communautaire consistent d'abord à assurer la sécurité des milieux et à offrir une présence rassurante en cas de crise ou de conflit entre des locataires. Cela peut aussi signifier accueillir les locataires dans les ensembles d'habitation⁴, leur faire connaître les règles de fonctionnement et de bon voisinage, soutenir leur participation dans des comités ou des projets collectifs ou, dans certains cas, animer la vie collective par des loisirs ou des repas communautaires. Les interventions de soutien communautaire en logement social ne visent pas à se substituer aux services sociaux et de santé courants relevant du MSSS mais tout en les complétant, elles en favorisent l'accès pour des personnes qui, souvent, demeurent réfractaires à ces services. Il a été reconnu que ces interventions, même minimales, contribuent à la stabilité résidentielle des personnes et à l'amélioration de leur qualité de vie⁵.

C'est dans les OSBL d'habitation du centre-ville de Montréal qu'ont d'abord été expérimentées, puis formalisées, avec l'appui de la Fédération des OSBL d'habitation de Montréal (FOHM), les pratiques de soutien communautaire en

4. Il s'agit généralement d'ensemble variant entre 10 et 25 chambres ou studios.

5. Jetté, C. et al. (1998). Évaluation du logement social avec support communautaire à la Fédération des OSBL d'habitation de Montréal (FOHM), Montréal, UQAM, Cahiers du LAREPPS, n° 97-08

logement. Ces pratiques s'adressaient à des personnes itinérantes et très vulnérables dont le cumul des problèmes rendait difficile l'accès et la conservation de leur logement dans le marché locatif privé ou même les HLM. L'approche du soutien communautaire en logement social repose donc sur le statut de locataire (contrat) à l'encontre de celui de bénéficiaire (rapport de dépendance) de la personne qui, même très fragilisée, peut vivre dans un logement en autant qu'on lui accorde un soutien souple et adapté.

En ce sens, les OSBL d'habitation avec soutien communautaire destinés à des personnes fragilisées se présentent tantôt comme des compléments et tantôt comme des alternatives aux refuges, aux hôpitaux, à la prison. Les personnes ne sont pas sélectionnées sur la base de leur sobriété ou de leur diagnostic mais sur la base de leur besoin en logement. Elles sont signataires de leur bail, elles ont leur clé, elles exercent, comme tout le monde leur responsabilité de locataire. Dès lors, le logement permanent, le chez-soi devient un tremplin, la base indispensable sans laquelle aucun rétablissement n'est possible. C'est l'approche du *Housing first*, celui d'un parti-pris pour l'accès au logement permanent sans égard à la condition des personnes. Étude après étude, ici et ailleurs, cette approche a fait la preuve de son efficacité et de son efficience.

C'est pourquoi après 15 ans de lutte, nous nous réjouissons de la reconnaissance formelle et du financement, par le gouvernement du Québec, des pratiques de soutien communautaire en logement social. Toutefois, au bout d'un an d'exercice, force est de constater que l'application du cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social accuse de sérieuses lacunes. D'abord, les ressources prévues demeurent nettement insuffisantes. Une étude du Réseau québécois des OSBL d'habitation en collaboration avec l'UQAM établie à 12 millions de dollars les montants requis

pour le soutien communautaire dans les OSBL d'habitation du Québec⁶. Par ailleurs, les critères d'attribution du soutien communautaire en logement social sont à revoir. Ceux-ci doivent tenir compte de la distribution des logements sociaux et communautaires dans chaque région du Québec. L'absence de prise en compte du parc HLM et communautaire réel susceptible de recevoir du soutien communautaire, on arrive à d'importantes distorsions inter-régionales. Enfin, le financement du soutien communautaire doit établir un partage tenant compte des besoins propres aux HLM et aux OSBL ainsi que des ressources financières moins importantes des OSBL d'habitation.

Exemples de répartition de l'enveloppe du soutien communautaire en logement social dans 4 régions

Région	Montant Enveloppe Sout.Comm. MSSS	Pop. de la région	Nombre d'unités HLM OSBL	% des unités (rapport avec total national : 104 000)	% Enveloppe Sout. Comm. (rapport avec le nombre d'unités)
Laval	314 140 \$	352 402	3 000	2,88%	6,28%
Montérégie	1 280 673 \$	1 300 000	11 000	10,57%	25,61%
Mauricie	385 140 \$	475 715	7 000	6,73%	7,7%
Montréal	578 582 \$	1 900 000	36 000	34,61%	11,57%

Tableau élaboré par la Fédération des OSBL d'habitation de Montréal (FOHM)

6. Ces montants incluent les besoins en soutien communautaire pour toutes les clientèles visées par le cadre de référence sur le soutien communautaire. Ducharme, MN et Dumais, L. (2007) *Les OSBL d'habitation, l'offre et les besoins en soutien communautaire*, Montréal, RQOH et LAREPPS-UQAM.

Recommandations

Que le MSSS hausse le financement du soutien communautaire dans les OSBL d'habitation. Les besoins sont établis à 12 millions de dollars pour toutes les clientèles visées par le cadre, incluant les personnes itinérantes ou à risque de le devenir.

Que le MSSS revoie les critères de financement du soutien communautaire de manière à tenir compte des réalités spécifiques des OSBL d'habitation

6. L'importance d'une politique intégrée avec des services adaptés et congruents

Dans cette dernière partie de notre mémoire, nous voulons insister sur la nécessité d'inscrire les interventions dont nous vous avons entretenues et qui nous intéressent le plus, (logement communautaire, soutien communautaire) à l'intérieur d'une politique intégrée sur l'itinérance, sans laquelle rien ne peut tenir. Ainsi à la question de savoir si une politique en itinérance est importante, nous répondons oui. Les grandes lignes de cette politique ont été bien exposées dans la Plateforme de revendications du Réseau solidarité itinérance du Québec (RSIQ).

Nous accordons une attention particulière au respect de l'intégrité du logement et des baux dans la nécessaire action intersectorielle avec les acteurs de l'emploi, de l'éducation ou de la santé et des services sociaux. Ainsi, le droit au logement pour tous ne devrait jamais être subordonné à une condition de santé, un statut ou un besoin particulier. Le logement, c'est pour tout le monde.

Recommandation

Que le gouvernement du Québec aille de l'avant avec une politique sur l'itinérance

Conclusion

Au cours des dernières années, alors même que nous peinions à convaincre les politiques de reconnaître ses propres engagements en matière de lutte à la pauvreté, nous avons vu l'attention politique et médiatique se porter sur les enjeux médico-hospitaliers de la santé plutôt que des enjeux reliés aux véritables déterminants de la santé que sont l'éducation, le revenu, le logement, le soutien social. Jamais les médicaments et les hôpitaux ne remplaceront la sécurité et la chaleur d'un chez-soi.

Sommaire des recommandations

Politique d'habitation

1. Que le gouvernement du Québec poursuive et accroisse le développement de logements communautaires.
2. Que ces développements s'inscrivent dans le cadre d'une planification budgétaire d'au moins 5 années.
3. Que le gouvernement du Québec poursuive ses pressions auprès du gouvernement fédéral afin d'accroître ses investissements en logement social et abordable.

Programme AccèsLogis

4. Que le volet 3 du programme AccèsLogis accorde la priorité au logement permanent.
5. Que le programme AccèsLogis prévoit des subventions au loyer dans plus de la moitié de ses logements destinés aux familles et aux personnes âgées.
6. Que le gouvernement ajuste la subvention ou prévoit des mécanismes compensatoires dans le programme d'AccèsLogis pour limiter la part de financement dévolue aux milieux locaux.

Soutien communautaire en logement social

7. Que le MSSS hausse le financement du soutien communautaire dans les OSBL d'habitation. Les besoins sont établis à 12 millions de dollars pour toutes les clientèles visées par le cadre, incluant les personnes itinérantes ou à risque de le devenir.
8. Que le MSSS revoie les critères de financement du soutien communautaire de manière à tenir compte des réalités spécifiques des OSBL d'habitation.

Politique en itinérance

9. Que le gouvernement du Québec aille de l'avant avec une politique sur l'itinérance.