

## Difficultés rencontrées par les sans-abri à l'égard de l'accès au logement social

### INTRODUCTION

Cette étude sur l'accès des sans-abri aux logements sociaux visait deux principaux objectifs :

1. déterminer dans quelle mesure les fournisseurs de logements sociaux répondent actuellement aux besoins des demandeurs sans abri; et
2. trouver des moyens de faciliter l'accès au logement pour les sans-abri qui en font la demande.

### MÉTHODE

Cette étude sur les listes d'attente et les processus de demande concernant les logements sociaux et sur les problèmes qu'éprouvent les demandeurs sans abri a eu lieu d'avril 2004 à février 2005, et comprenait une recherche documentaire, des entrevues auprès des principaux informateurs, ainsi que la collecte de données au moyen d'instruments de sondage et de groupes de discussion.

Les chercheurs ont interrogé, au téléphone ou en personne, vingt fournisseurs de logements dans quatre provinces (Alberta, Colombie-Britannique, Nouveau-Brunswick et Ontario). L'échantillon était diversifié (gros et petits fournisseurs de logements publics ou sans but lucratif, coopératives, fournisseurs de logements en milieu de soutien ou non traditionnels, ou pour groupes ayant des besoins spéciaux) et visait les logements tant individuels que partagés. Les fournisseurs s'adressaient à divers segments de la population, tels que les célibataires, les familles, les personnes âgées, les sans-abri et les personnes « difficiles à loger », les ménages autochtones, ainsi que les locataires aux besoins spéciaux, y compris ceux qui éprouvent des troubles mentaux, les victimes de traumatismes crâniens, les toxicomanes et les personnes ayant une déficience physique.

On a également interrogé le personnel de dix organismes des quatre provinces, afin de recueillir les opinions d'intervenants de première ligne auprès des sans-abri ou de personnes à risque. L'échantillon de répondants choisis à cette fin était sciemment diversifié afin d'obtenir l'avis d'un large éventail d'organismes tels que des foyers d'hébergement et des maisons de transition, des organismes de services polyvalents, des organismes de santé physique et mentale, ainsi que des centres d'aide et d'accès au logement social.

Deux groupes de discussion, comportant au total 14 participants, ont été constitués pour recueillir les commentaires de personnes et de familles qui sont ou ont été itinérantes : d'abord les résidents d'Ecuhome Corporation, un fournisseur sans but lucratif de Toronto offrant des logements aux sans-abri et aux personnes « difficiles à loger », puis les résidents du Peel Family Shelter, à Mississauga (Ontario).

### CONSTATATIONS

La recherche documentaire, les entrevues et les groupes de discussion ont fait ressortir que les sans-abri en quête d'un logement social se heurtent à divers obstacles de trois ordres : systémiques, organisationnels (ou de la collectivité) et individuels (ayant trait aux problèmes ou aux limites de nature personnelle).

### Obstacles systémiques

Sur le plan systémique, le petit nombre des logements subventionnés était l'obstacle le plus souvent mentionné par les employés des fournisseurs et des organismes et il a aussi été signalé dans un des groupes de discussion. La majorité des personnes interrogées déploraient aussi le manque d'options dans ce domaine, par exemple des logements comportant peu de règlements tout en offrant du soutien à long terme.

Des participants aux groupes de discussion, de même que le personnel des organismes et des intervenants en matière de logement déploraient aussi les longues périodes d'attente pour obtenir un logement subventionné (surtout pour les logements situés dans des ensembles « ordinaires » sans but lucratif, par opposition aux milieux de soutien ou aux foyers), un phénomène qui sévirait dans tout le pays. Certaines personnes interrogées estimaient que même une période d'attente relativement courte de six mois à un an ne convient pas aux besoins d'un sans-abri.

Les fournisseurs de logements considèrent que les demandeurs sans abri peuvent éprouver des difficultés à se faire inscrire sur les listes d'attente des logements sociaux et sont désavantagés par l'absence de système local coordonnant l'accès aux logements subventionnés.

La tenue de listes d'attente qu'on exige des fournisseurs de logements est parfois défavorable aux demandeurs sans abri. Par exemple, les listes chronologiques propres à un fournisseur ou à tout un système, peuvent défavoriser les demandeurs qui ont des besoins immédiats. Par ailleurs, les listes gérées en fonction d'un système de points peuvent pénaliser certaines catégories de sans-abri comme les célibataires ou ceux qui sortent de maisons de transition, car ceux-ci ne sont pas forcément considérés comme prioritaires.

La disparité des lois et pratiques sur l'immigration et des règles de l'assistance sociale rend certains candidats potentiels inadmissibles. Des dettes envers des fournisseurs de logements sociaux et l'absence d'une source de revenus peuvent avoir les mêmes conséquences.

### Obstacles sur le plan de l'organisation ou de la collectivité

Des fournisseurs, des employés d'organismes et des participants aux groupes de discussion ont cité de nombreux exemples d'obstacles qui surviennent au niveau organisationnel ou de la collectivité, tels que :

- demandeurs jugés non conformes aux attentes des fournisseurs ou des organismes de soutien;
- exigence de mises à jour régulières des renseignements pour conserver sa place sur une liste d'attente;
- procédures de demande exigeant des entrevues, des visites à domicile ou des vérifications du casier judiciaire;
- discrimination contre des candidats de la part des services sociaux ou d'employés de l'ensemble résidentiel;
- durée de présence sur la liste d'attente;
- rôle des intervenants de première ligne (dans le choix des candidats à interroger, la détermination des besoins et de l'admissibilité, l'attribution de points discrétionnaires, l'évaluation de la compatibilité et la prise de décisions sur le soutien nécessaire aux candidats) : les décisions prises pendant le traitement des demandes peuvent compliquer la tâche de certains itinérants.

La recherche documentaire et la collecte de données effectuées dans le cadre de cette étude ont mis au jour d'autres obstacles avec lesquels les sans-abri sont aux prises dans la collectivité :

- certains services d'hébergement ne sont pas en mesure de fournir une aide personnalisée aux personnes et aux familles sans abri en quête d'un logement;
- peu de programmes contribuent à stabiliser des ménages antérieurement itinérants, une fois qu'ils sont relogés;
- des règles limitent l'accès à certains services, de sorte que des sans-abri souffrant de troubles mentaux complexes et de toxicomanie ne peuvent trouver de l'aide;

- des demandeurs issus de foyers pour sans-abri aux critères d'admission larges sont étiquetés en tant que locataires indésirables et sont donc incapables d'obtenir un logement social;
- de nombreux fournisseurs de logements sociaux sont incapables, faute de soutien, d'héberger des personnes souffrant de graves troubles mentaux ou éprouvant des problèmes de toxicomanie et craignent que ces demandeurs ne parviennent pas à s'adapter aux autres locataires;
- de nombreux fournisseurs de logements sociaux exigent que les nouveaux locataires puissent vivre de manière autonome, entretenir leur logement ou se procurer toutes les formes de soutien nécessaires;
- règlements concernant les animaux familiers, les invités et l'usage ou l'abus d'alcool ou d'autres drogues.
- l'absence de revenu ou l'incapacité de conserver un emploi;
- les caractéristiques de la personnalité, par exemple, timidité au téléphone, manque de confiance ou faible estime de soi;
- différences linguistiques et culturelles.

### Comprendre les pratiques à l'origine des obstacles

Lorsqu'on examine ce qui entrave l'accès des sans-abri aux logements sociaux, il est bon de tenir compte du milieu de fonctionnement et du contexte où naissent les pratiques d'exclusion.

Les décisions sur les pratiques de gestion des listes d'attente tiennent compte des intérêts des intervenants et du public. Les sans-abri ne sont qu'un des groupes de locataires potentiels pour la plupart des fournisseurs de logements publics, sans but lucratif ou coopératifs. Les bailleurs de fonds tiennent à ce que les listes d'attente soient gérées de manière équitable et défendable. Les fournisseurs et leurs conseils d'administration veulent avoir conscience d'exécuter leur mission et leurs opérations de manière financièrement responsable. Bon nombre d'intervenants en matière de logement veulent être sûrs que les futurs locataires ne causeront pas de problèmes et ne seront pas un fardeau pour les ressources de leur organisation. Pour leur part, les locataires souhaitent se sentir en sécurité et éprouver un sentiment d'appartenance.

Comme la gestion des listes d'attente, les décisions concernant le traitement des demandes (visites à domicile, évaluations de l'admissibilité ou de la compatibilité, entrevues au moment de la demande ou de l'offre préalable, références, vérifications du crédit et collecte de données) sont révélatrices d'un milieu où les fournisseurs tiennent compte de nombreux intérêts. Les bailleurs de fonds ont des exigences à leur égard; les conseils d'administration des coopératives et organismes sans but lucratif, ainsi que leurs comités de sélection formés de locataires ou de membres, ont aussi leurs critères; de plus, les intervenants en matière de logement ont leurs propres priorités à l'égard des demandeurs, y compris une responsabilité envers ceux-ci (assurer le succès des nouvelles occupations), et à l'égard de

### Obstacles personnels ou individuels

La recherche documentaire effectuée et l'information recueillie pendant cette étude, grâce à des entrevues et à des groupes de discussion, ont permis de relever des exemples d'obstacles découlant de circonstances ou de limitations personnelles, notamment :

- la non-conformité aux attentes des fournisseurs de logements;
- des problèmes de toxicomanie et de comportement, des troubles mentaux;
- le besoin de soutien en matière de santé mentale et physique que ne peuvent combler les fournisseurs;
- le fait de ne pas avoir de téléphone, ni d'avoir accès à une boîte vocale ou à un organisme disposé à faire suivre les appels;
- des antécédents de loyer non payé à un fournisseur de logements sociaux ou des problèmes antérieurs avec celui-ci;
- l'absence de recommandations de la part de propriétaires ou une mauvaise cote de crédit;
- l'absence d'un réseau de soutien social;
- l'absence de liens avec des professionnels de la santé et des services de soutien social;

l'ensemble des locataires et de leur conseil d'administration. Le fait que les fournisseurs tiennent à maintenir un contrôle et une autonomie sur les processus concernant les listes d'attente et le choix des locataires peut susciter une hésitation à appuyer les initiatives locales de coordination de l'accueil et du traitement des demandes de logements subventionnés.

Les fournisseurs de logements qui s'estiment incapables d'accueillir des sans-abri ou des personnes ayant besoin d'un soutien complexe, expliquent généralement cette situation par :

- leur incapacité à loger les demandeurs rapidement en raison des longues listes d'attente;
- la nécessité pour les locataires de vivre en autonomie au sein d'une collectivité;
- l'incapacité des ménages vulnérables d'honorer leurs obligations de locataires (par exemple, entretenir le logement, maintenir leurs réseaux de soutien, subvenir à leurs propres besoins, payer le loyer à temps et entretenir des relations respectueuses avec les voisins).

Les limites invoquées par certains fournisseurs « ordinaires » à l'égard des sans-abri ou des personnes « difficiles à loger » ont créé un créneau et un besoin de fournisseurs spécialisés dans l'hébergement et le soutien de ces personnes.

Pour les demandeurs sans abri, la difficulté d'obtenir un logement social a de grandes répercussions sur leur capacité de sortir de l'itinérance. Ils peuvent « se perdre dans le système », se faire renvoyer sans cesse d'un endroit à un autre sans trouver de logement, ou se voir refuser aide et traitement. L'accès limité aux logements sociaux peut entraîner la ghettoïsation de ménages sans abri ou vulnérables dans des logements de qualité inférieure, dans des secteurs urbains peu recommandables, ainsi que dans des endroits dangereux ou surpeuplés. L'impossibilité de se loger convenablement et de façon économique, et l'absence d'un soutien adapté aux besoins individuels, diminuent les chances de trouver et de conserver un autre lieu d'habitation.

### **Aider les sans-abri à trouver et à conserver des logements sociaux**

Les fournisseurs, les organismes et les participants aux groupes de discussion s'inspirent de leur vécu pour donner des exemples de moyens pour aider les itinérants à trouver et à conserver des logements sociaux. Ces thèmes sont également repris dans la documentation sur le logement et l'itinérance.

### **Offrir un choix de logements plus étendu**

- favoriser le développement de fournisseurs de logements ayant un mandat spécifique, en leur permettant de se spécialiser dans des types de client aux problèmes et besoins particuliers;
- veiller à ce que les demandeurs sans abri aient accès à un plus grand choix de logements convenables sans devoir passer par les listes d'attente habituelles;
- créer des logements où les règles sont minimales et qui sont adaptés aux besoins complexes des sans-abri souffrant de troubles mentaux et (ou) de toxicomanie;
- faciliter l'accès aux suppléments au loyer.

### **Prévoir de multiples points d'accès et la coordination pertinente**

- mettre en place de nombreux points d'accès dans la collectivité, grâce auxquels les sans-abri pourraient recevoir une aide d'urgence et « accéder au système »;
- s'assurer que les demandeurs sans abri ont accès à des organismes et à des services offrant des téléphones et un système gratuit de boîte vocale ou de prise de messages par le personnel;
- faciliter l'accès des sans-abri à des intervenants pouvant offrir une aide personnalisée à la recherche d'un logement, et des contacts avec des propriétaires de logements sociaux;
- s'efforcer de mieux coordonner l'information et les références entre les organismes et les fournisseurs pour aider les demandeurs itinérants.

### **Assouplir les exigences en matière de traitement des demandes et d'occupation**

- alléger les exigences de mise à jour de l'information à fournir, afin que les demandeurs sans abri conservent leur place sur les listes d'attente;
- établir des ententes de recommandation entre les fournisseurs et organismes qui travaillent avec les sans-abri ou les personnes à risque de le devenir;
- traiter rapidement et en priorité les demandes présentées par les sans-abri;

- réduire les exigences portant sur les vérifications du crédit ou du casier judiciaire, et sur les recommandations des propriétaires;
- utiliser une liste d'attente « inactive » pour y inscrire les noms des demandeurs dont les coordonnées ne sont plus à jour, mais qui ne devraient pas pour autant être pénalisés en perdant la date de leur demande initiale.

#### Prévoir un financement suffisant pour les fournisseurs hébergeant des demandeurs sans abri

- donner à ces fournisseurs des budgets d'entretien plus élevés, pour assumer le roulement des locataires et les réparations lorsque des locataires endommagent les lieux;
- accorder un financement supplémentaire aux fournisseurs disposés à accueillir des demandeurs sans abri, afin qu'ils puissent assurer un soutien sur place avec un plus grand nombre d'employés pour les locataires.

#### Prévoir des incitatifs pour encourager des locataires à sortir des logements sociaux

- appliquer des initiatives aidant les locataires sur place à sortir des logements sociaux pour passer à ceux du marché privé, cédant ainsi la place à d'autres personnes nécessiteuses.

#### Aider les ménages vulnérables à conserver leur logement

- programmes de suivi, contribuant à stabiliser les locataires dans leurs nouveaux domiciles;
- partenariats entre fournisseurs et organismes de soutien, pour faciliter la prise en charge de cas concernant des locataires vulnérables;
- programmes et initiatives de fiducie afin que le segment de l'aide sociale consacré au logement soit versé directement au propriétaire de logement social en vue de contribuer à prévenir une éviction pour non-paiement du loyer;
- soutien par le personnel sur les lieux mêmes où ces personnes sont logées;
- aide ou formation à l'intention des ménages, portant sur l'entretien d'un logement;
- stratégies de prévention de l'éviction.

## CONCLUSION

Même si cette étude sur l'accès des sans-abri à un logement porte surtout sur les logements sociaux, elle souligne en filigrane l'importance d'une collaboration entre plusieurs secteurs. De nombreux fournisseurs souhaitaient une collaboration officielle ou officieuse avec des organismes locaux oeuvrant dans de nombreux secteurs (dont la santé mentale, les services aux sans-abri, les services de soutien et les soins communautaires), pour établir des réseaux d'entraide, faciliter l'aiguillage vers les différents services et aider les locataires à conserver leur logement. Cet état d'esprit pourrait être un bon point de départ pour déterminer de nouveaux moyens d'aider les itinérants à trouver des logements adaptés à leurs circonstances et à leurs besoins individuels.

L'étude a mis au jour des questions importantes susceptibles de faire l'objet d'enquêtes futures.

#### Qui doit assurer l'hébergement des sans-abri?

Un débat de politique, visant à déterminer quel volet du système de logement est le plus apte à accueillir préventivement les sans-abri, permettrait de trouver des moyens efficaces pour soutenir les activités des fournisseurs spécialisés dans l'accueil des sans-abri et de s'assurer que les collectivités offrent un éventail d'options de logement aux ménages sans-abri ou à risque de le devenir.

#### Quelle est l'utilité des organismes locaux pour les fournisseurs?

Dans quelle mesure existe-t-il, chez les fournisseurs, une tendance à s'associer officiellement ou officieusement à des organismes pour répondre aux besoins en matière d'aiguillage et de soutien? Quelles sont les formes d'aide les plus innovatrices offertes par des organismes de soutien, comment sont-elles évaluées et comment peut-on les reproduire dans d'autres collectivités?

Avec l'évolution du secteur des logements sociaux, comment imprimer de nouvelles orientations aux efforts effectués pour loger les sans-abri?

Les besoins des personnes et ménages sans-abri ne sont pas homogènes, car les circonstances qui mènent à l'itinérance ou qui permettent d'en sortir sont nombreuses et celles-ci influent sur la pertinence d'un type de logement par rapport à un autre. Comment peut-on aider les collectivités à déterminer et à combler les besoins de certains sans-abri tout en diversifiant les types de logement et systèmes d'accès actuels?

**Directrice de projet à la SCHL :** Anna Lenk

**Consultants pour le projet de recherche :**

Deborah Hierlihy, Oriole Research and Design Inc., en collaboration avec Paul Connelly, Connelly Consulting Services

### Recherche sur le logement à la SCHL

Aux termes de la partie IX de la *Loi nationale sur l'habitation*, le gouvernement du Canada verse des fonds à la SCHL afin de lui permettre de faire de la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et d'en publier et d'en diffuser les résultats.

Le présent feuillet documentaire fait partie d'une série visant à vous informer sur la nature et la portée du programme de recherche de la SCHL.

Pour consulter d'autres feuillets *Le Point en recherche* et pour prendre connaissance d'un large éventail de produits d'information, visitez notre site Web au

**[www.schl.ca](http://www.schl.ca)**

ou communiquez avec la

Société canadienne d'hypothèques et de logement

700, chemin de Montréal

Ottawa (Ontario)

K1A 0P7

Téléphone : 1-800-668-2642

Télécopieur : 1-800-245-9274

©2005, Société canadienne d'hypothèques et de logement

Imprimé au Canada

Réalisation : SCHL

Révision : 2009

02-12-09

Bien que ce produit d'information se fonde sur les connaissances actuelles des experts en habitation, il n'a pour but que d'offrir des renseignements d'ordre général. Les lecteurs assument la responsabilité des mesures ou décisions prises sur la foi des renseignements contenus dans le présent ouvrage. Il revient aux lecteurs de consulter les ressources documentaires pertinentes et les spécialistes du domaine concerné afin de déterminer si, dans leur cas, les renseignements, les matériaux et les techniques sont sécuritaires et conviennent à leurs besoins. La Société canadienne d'hypothèques et de logement se dégage de toute responsabilité relativement aux conséquences résultant de l'utilisation des renseignements, des matériaux et des techniques contenus dans le présent ouvrage.