

Rapport sur
Le Plan d'action communautaire sur l'itinérance de Québec
Ses effets sur les outils et
les pratiques de collaboration

Présenté à
Développement des ressources humaines Canada
(n° de dossier W617161)

Par
Louis Demers et Ginette Côté
avec la collaboration d'Alexandra Jivan

Mars 2004

Projet N° : W61716
ISBN : 2-923008-04-9
Dépôt légal : 2004
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

Remerciements

Nos remerciements vont d'abord aux 52 personnes qui ont accepté de nous accorder une entrevue. Elles ont toutes généreusement partagé avec nous leur expérience de l'IPAC ainsi que leur connaissance du milieu de l'itinérance dans la région de Québec.

Nos remerciements vont aussi aux membres du comité de suivi du programme IPAC, soit mesdames et messieurs : Réjean Boivin (Ville de Québec), Patricia Bujold (Développement des ressources humaines Canada), Bernard Deschênes (Régie régionale de la santé et des services sociaux de Québec*, Direction de l'Organisation des services), Carole Lecours (Régie régionale de la santé et des services sociaux de Québec*, Direction de l'Organisation des services), Pierre Maheux (Regroupement pour l'aide aux itinérants et itinérantes de Québec), Céline Morrow (Régie régionale de la santé et des services sociaux*, Direction de la santé publique) et Claude Pednault (la Maison de Lauberivière). Au-delà de l'intérêt porté à notre recherche, chacune de ces personnes a fait preuve d'une grande disponibilité pour répondre à nos nombreuses questions. La diversité de leurs fonctions et donc, parfois, de leur point de vue, nous a menés à enrichir notre analyse.

Nous tenons également à remercier le personnel de la Télé-université (TÉLUQ) et de l'École nationale d'administration publique (ENAP) pour l'appui administratif et technique qu'il nous a fourni et plus particulièrement, madame Sylvie Belley de l'ENAP, pour la relecture et la bonification du document.

Enfin, la réalisation de ce projet a bénéficié d'un soutien financier du gouvernement fédéral dans le cadre du programme IPAC (n° de dossier W617161).

* En janvier 2004, la Régie régionale de la santé et des services sociaux de Québec est devenue l'Agence de développement des réseaux locaux de services de santé et de services sociaux de la Capitale nationale.

Dans ce document, le générique masculin est utilisé sans discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Résumé

Notre projet fait appel à une méthodologie de type qualitatif. Nous avons puisé à trois sources de données : documentation écrite, entrevues et observation des rencontres de concertation ou d'événements publics en lien avec le phénomène de l'itinérance. Au total, nous avons réalisé 52 entrevues. Nous avons d'abord interviewé 32 personnes en face à face : 23 membres de groupes communautaires (13 responsables de groupes, 9 intervenants et 1 responsable du dossier de l'itinérance au plan régional) et 9 du secteur public (1 responsable, 4 intervenants et 4 responsables en matière de concertation et de coordination des services aux itinérants). La durée des entrevues a varié entre 1h30 et 3h. Nous nous sommes assurés de rejoindre des informateurs de chacun des refuges dont nos informateurs ont jugé incontournables les services aux itinérants. Par la suite, nous avons réalisé 20 entrevues téléphoniques, d'une durée d'environ 30 minutes, auprès du responsable de chacun des groupes que nous n'avions pas rejoints au départ. Nous avons ainsi couvert la totalité des groupes ayant obtenu un projet dans le cadre de l'IPAC de Québec.

Cette méthodologie nous a permis de répondre aux objectifs suivants :

Examiner l'effet du Plan d'action sur :

- a) la mission et la dynamique interne des organismes communautaires qui en bénéficient,
- b) les pratiques de collaboration entre les organismes communautaires et les établissements publics et,
- c) la mise au point de nouvelles pratiques et de nouveaux outils de coordination.

Les projets financés par l'enveloppe de 7 364 000 \$ de l'IPAC s'inscrivaient dans le cadre du Plan d'action communautaire sur l'itinérance de la région de Québec. D'après ce plan, 80 % des montants disponibles devaient servir à consolider les services existants et 20 %, à développer de nouveaux services. Cette consolidation et ce développement ont donc passé prioritairement par l'ajout de personnel (environ 5 millions) et, en deuxième lieu, par l'ajout ou la réfection d'actifs immobiliers (environ 2 millions).

Grâce à cette source de financement, on a pu maintenir des employés en poste, augmenter le temps de travail de certains autres et procéder à des embauches. Un peu plus de 140 personnes ont été rémunérées en tout ou en partie par ce programme. À court terme, cet ajout de personnel a occasionné dans plusieurs groupes une importante période d'ajustement. Mise à part cette période d'adaptation, l'arrivée de nouveaux intervenants financés par l'IPAC a permis d'alléger la charge de travail des intervenants. Si les responsables constatent eux aussi un certain

allègement de leur travail quotidien, tous parlent toutefois longuement du surcroît de tâches administratives que le programme requiert.

Sans l'ombre d'un doute, l'IPAC de Québec a permis de consolider la capacité des organismes à remplir leur mission auprès des personnes itinérantes, mais aussi de l'élargir. Par exemple, des organismes ont augmenté leur nombre de places en hébergement temporaire ou transitoire. Deux d'entre eux ont introduit des services financiers pour la clientèle itinérante. Un CLSC a pu ajouter des services d'infirmières de rue. L'IPAC de Québec a en outre financé des projets de groupes qui ne desservaient pas jusque-là de personnes sans-abri. Plusieurs représentants d'organismes nous ont signalé que leur projet IPAC a permis de desservir une nouvelle clientèle, de « rejoindre les non rejoints », d'augmenter les heures d'ouverture, de rehausser la qualité de présence auprès des personnes et d'intervenir dans « d'autres milieux parallèles ».

L'apport de l'IPAC au parc immobilier et à l'équipement – matériel léger et matériel roulant – des groupes communautaires n'est pas négligeable non plus. Certains groupes ont pu rendre leurs locaux plus fonctionnels ou plus accueillants. D'autres groupes ont acquis ou rénové des bâtiments en vue de créer de nouveaux lieux de résidence pour des personnes en processus de réinsertion sociale.

L'IPAC a également eu des effets sur la concertation et la collaboration entre organismes communautaires et publics. Dans la région de Québec, le programme IPAC s'inscrivait toutefois dans un contexte marqué par plus d'une décennie de concertation. C'est ce qui fait dire à plusieurs informateurs qu'ils ne voient que peu ou pas d'effet du programme à ce chapitre même si certains signalent l'intensification des liens de collaboration existants. L'effet premier de l'IPAC de Québec sur la concertation et la collaboration ne se situe donc pas dans la création de mécanismes de concertation ou dans la mise au point de nouveaux outils de coordination. Au moment du lancement de l'IPAC, ces mécanismes et ces outils existaient déjà largement. L'effet de l'IPAC sur la collaboration est plutôt d'avoir étoffé le réseau de relations entre organismes et établissements. Cet effet a été obtenu grâce à l'augmentation de personnel des groupes et à l'entrée en scène de nouveaux groupes.

Table des matières

Remerciements	i
Résumé	iii
Table des matières	v
Liste des annexes	ix
Liste des tableaux	xi
Liste des sigles	xiii
Introduction	1
Chapitre 1 Cadre conceptuel et méthodologie	5
1.1 Le but et les objectifs du projet	5
1.2 Le cadre conceptuel	6
1.3 Les sources de données	9
1.3.1 La documentation écrite	9
1.3.2 Les entrevues	9
La première vague d'entrevues	9
La sélection des informateurs	10
La deuxième vague d'entrevues	11
1.3.3 L'observation directe	12
1.4 L'analyse des données	12
1.5 Les limites de l'étude	13
Chapitre 2 Le contexte du programme IPAC	15
2.1 Les origines de l'IPAC	15
2.2 L'IPAC au Québec	18
2.3 Les interventions du gouvernement du Québec en matière d'itinérance	21
2.4 L'organisation des services aux itinérants à Québec : une décennie de concertation	23
La création de la Table de concertation sur l'itinérance de Québec	24
La composition de la Table	25
L'utilité de la Table	26
Les limites de la concertation	27
Le Regroupement pour l'aide aux itinérants et itinérantes de Québec	28
Conclusion	31
Chapitre 3 La formulation de l'IPAC à Québec	33
3.1 La formulation du Plan d'action communautaire sur l'itinérance	

de Québec.....	33
3.2 L'appel, la sélection et l'approbation des projets	37
3.2.1 Les appels d'offres.....	38
3.2.2 Le processus de sélection et d'approbation des projets	39
3.3 Les projets financés par l'IPAC	40
3.3.1 La répartition des fonds de l'IPAC entre les organismes « adultes », « jeunes » et autres	41
3.3.2 La répartition des organismes selon les axes d'intervention du Plan d'action.....	44
3.4 La formulation de l'IPAC et la concertation.....	47
Conclusion	49
Chapitre 4 Les effets de l'IPAC sur le fonctionnement des organismes communautaires	51
4.1 L'augmentation du personnel des organismes.....	52
4.1.1 L'ampleur numérique de l'augmentation de personnel.....	52
4.1.2 L'augmentation du personnel : ses effets qualitatifs	56
4.2 Les effets de l'IPAC sur la dynamique interne des organismes	57
4.2.1 L'ajustement des organismes à l'obtention d'un projet IPAC	57
4.2.2 Les effets de l'IPAC sur le travail des intervenants	59
4.2.3 Les effets de l'IPAC sur le travail des responsables de groupe	61
L'allègement de la charge de travail	61
L'augmentation des tâches de gestion du personnel	62
L'administration du programme IPAC	62
La reddition de comptes à DRHC	64
4.3 Les effets de l'IPAC sur les services des organismes.....	66
4.3.1 La consolidation des services existants.....	67
4.3.2 Les effets sur le développement des services.....	71
Les nouveaux services dans les organismes déjà engagés	
auprès des sans-abri.....	71
Les nouveaux services des organismes qui ont ajouté les	
sans-abri à leur clientèle.....	73
4.4 L'IPAC et l'aide à l'immobilisation	74
4.5 Le renouvellement de l'IPAC	77
Conclusion	78
 Chapitre 5 Les effets de l'IPAC sur la concertation et la collaboration entre organismes et intervenants.....	 81
5.1 Les effets de l'IPAC sur la concertation.....	81
5.2 Les effets de l'IPAC sur la collaboration entre les groupes communautaires ..	85
5.2.1 La collaboration « par en haut ».....	86
5.2.2 La collaboration « par en bas »	87
5.2.3 L'effet de l'IPAC sur la collaboration :	

un réseau plus dense et plus vaste	91
5.3 Les effets de l'IPAC sur la collaboration entre les groupes communautaires et les établissements publics	94
5.3.1 Des liens de collaboration précaires.....	95
Les relations avec les départements de psychiatrie et les urgences	95
Les relations avec les CLSC.....	98
Une collaboration essentiellement interpersonnelle.....	99
5.3.2 Une innovation réussie : la création de deux postes d'infirmière de rue.....	99
5.4 Les effets de l'IPAC sur la mise au point de nouveaux outils de coordination	102
Conclusion	105
Conclusion	107
Références	111

Liste des annexes

Annexe 1	Accord de participation
Annexe 2	Catégorisation des organismes oeuvrant dans le secteur de l'itinérance selon le type de services offerts en priorité
Annexe 3	Objectifs spécifiques par axe du Plan d'action communautaire sur l'itinérance de la région de Québec.
Annexe 4	Répartition des projets des organismes « adultes », « jeunes » et autres selon les axes de financement de l'initiative nationale des sans-abri et le financement approuvé par DRHC
Annexe 5	Répartition des sommes recommandées par la Régie régionale de la santé et des services sociaux de Québec
Annexe 6	Structure de livraison de l'IPAC selon l'entente Canada-Québec
Annexe 7	IPAC – Région de Québec – Répartition des organismes selon le territoire, les axes d'intervention et les clientèles visées par les demandes ou projets
Annexe 8	Compilation des nomenclatures des ressources humaines déployées par le programme IPAC – Itinérance de la région de Québec (2002-2003) (pour des postes équivalent temps complet)

Liste des tableaux

Tableau 1	Répartition des informateurs selon leur provenance	11
Tableau 2	Liste des organismes membres de la Table de concertation sur l'itinérance de Québec 1992, 1994 et 1998	26
Tableau 3	Répartition du nombre d'organismes « adultes », « jeunes » et autres selon le montant demandé, le montant recommandé par la Régie régionale et le montant approuvé par DRHC	41
Tableau 4	Répartition des projets des organismes « adultes » ayant reçu un financement dans le cadre de l'IPAC selon le montant demandé, le montant recommandé par la Régie régionale et le montant approuvé par DRHC.....	42
Tableau 5	Répartition des projets des organismes « jeunes » et autres ayant reçu un financement dans le cadre de l'IPAC selon le montant demandé, le montant recommandé par la Régie régionale et le montant approuvé par DRHC.....	43
Tableau 6	Répartition des projets des organismes « adultes » selon les axes d'intervention du Plan d'action.....	45
Tableau 7	Répartition des projets des organismes « jeunes » et autres selon les axes d'intervention du Plan d'action.....	46
Tableau 8	Répartition des organismes « adultes », « jeunes » et autres selon les axes d'intervention du plan d'action	47
Tableau 9	Répartition des organismes « adultes » selon le nombre de personnes salariées IPAC, le nombre de salariés de l'organisme et le nombre de bénévoles	53
Tableau 10	Répartition des organismes « jeunes » et autres selon le nombre de personnes salariées IPAC, le nombre de salariés de l'organisme et le nombre de bénévoles.....	54

Liste des sigles

ATTRueQ :	Association des travailleurs et travailleuses de rue du Québec
CCDS :	Conseil canadien de développement social
CCG :	Comité conjoint de gestion Canada-Québec
CH :	Centre hospitalier
CLE :	Centre local d'emploi
CLSC :	Centre local de services communautaires
CMS :	Centre Multi-Services Le Complice
CNRL :	Comité national de recherche sur le logement
CNW :	Canada NewsWire
CRSSS :	Conseil régional de la santé et des services sociaux
CRUV :	Centre de réadaptation Ubald Villeneuve
DRHC :	Développement des ressources humaines Canada
FCM :	Fédération canadienne des municipalités
GRAPE inc :	Groupe de recherche en animation et planification économique.
INSA :	Initiative nationale pour les sans-abri
IPAC :	Initiative de partenariats en action communautaire
MIELS Québec :	Mouvement d'Information et d'Entraide dans la Lutte contre le Sida à Québec
MSSS :	ministère de la Santé et des Services sociaux
O.C.E.A.N. :	Organisation communautaire d'écoute et d'aide naturelle
ONU :	Organisation des Nations Unies
PECH :	Programme d'encadrement clinique et d'hébergement

PIPQ :	Projet-Intervention-Prostitution Québec
PSBE :	Politique de la santé et du bien-être
RAIIQ :	Regroupement pour l'aide aux itinérants et itinérantes de Québec
RAP Jeunesse :	Regroupement Action Prévention Jeunesse des Laurentides
RAPSIM :	Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal
RMR :	Région métropolitaine de recensement
RSSSQ :	Régie régionale de la santé et des services sociaux de Québec
SAMU :	Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain
SCHL :	Société canadienne d'hypothèque et de logement
SNSA :	Secrétariat national pour les sans-abri
TR :	Travailleur de rue
T.R.A.I.C. Jeunesse :	Travail de Rue Actions et Initiatives Communautaires Jeunesse
YWCA :	Young Women's Christian Association

Introduction

Il y a plus de 15 ans, l'Organisation des Nations Unies (ONU) déclarait 1987 Année internationale des sans-abri. À cette époque, le gouvernement du Québec prend diverses initiatives, comme la construction de logements sociaux, pour atténuer ce problème social. Ces efforts se heurtent toutefois à la crise économique qui suit. Le problème de l'itinérance s'amplifie alors au point où les auteurs de la Politique de la santé et du bien-être (PSBE) retiennent comme cinquième objectif de « [...] prévenir l'itinérance et, particulièrement à Montréal et à Québec, [d'] atténuer ses conséquences, et [de] favoriser la réinsertion sociale des itinérants » (Québec, 1992 : 52). Depuis lors, l'itinérance urbaine est en croissance dans presque toutes les grandes villes du monde, non seulement dans les pays économiquement défavorisés, mais aussi dans les villes des pays les plus riches dont le Canada (Layton, 2000). La ville de Québec n'échappe pas à cette tendance (Fournier, 2001). En novembre 1998, les maires des plus grandes villes canadiennes adoptent une résolution déclarant que la situation des sans-abri avait atteint les proportions d'une catastrophe nationale (Fédération canadienne des municipalités, 2001).

Au cours des dernières années, le phénomène de l'itinérance a non seulement crû, mais il s'est aussi transformé radicalement. Le « robineux » et le « quêteux » de jadis s'inscrivent désormais dans un groupe diversifié qui comprend : des jeunes de la rue, des femmes victimes de violence, des personnes âgées, des membres de communautés culturelles et même des familles. L'itinérance s'exprime désormais de multiples façons et représente un problème social de plus en plus préoccupant.

À l'éclatement des problèmes et des histoires de vie des itinérants (Laberge, 2000) correspond une offre diversifiée de services (Denoncourt *et al.*, 2000) dispensés par des organismes communautaires : hébergement temporaire, repas, accompagnement, dégrisement, logement social, loisirs, défense des droits, insertion et réinsertion. Les itinérants font aussi appel aux services du système public de santé et des services sociaux : services d'urgence physique et psychiatrique, services médicaux et psychosociaux de première ligne, services spécialisés de toxicomanie. Les personnes sans-abri peuvent également avoir affaire avec des policiers, des employés du ministère de l'Emploi de la Solidarité sociale et de la Famille.

Dans l'ensemble, les services destinés spécifiquement aux itinérants ont été créés pour répondre à des besoins précis liés à l'augmentation de leur nombre et à la diversification de leurs problèmes. Au fil des ans, les organisations qui offrent ces services ont souvent évolué en parallèle, chacune développant de son côté ses propres façons de faire. Les itinérants doivent en outre composer avec des établissements publics dont ils ne constituent qu'une faible part de la

clientèle, part qui reçoit par ailleurs moins d'attention qu'elle ne le devrait, eu égard à la multiplicité et à la complexité de ses problèmes (Abdul-Hamid *et al.*, 1998).

Les sans-abri se retrouvent ainsi confrontés à une variété de services compartimentés parmi lesquels ils doivent se débrouiller pour obtenir de l'assistance (McKeown et Plante, 2000 ; Morrissey *et al.*, 1997). Cette fragmentation est un moindre mal pour les personnes qui ne requièrent que des services ponctuels. Il en va autrement pour la majorité des itinérants, dont la gamme de problèmes personnels exige une intervention globale qui met à contribution des intervenants de différents milieux. C'est pourquoi les auteurs qui se sont penchés sur l'organisation des services aux itinérants conviennent de la nécessité d'en améliorer la coordination (Morrissey *et al.*, 1997 ; U.S. Department of Health and Human services, 2003).

À Québec, la création et le maintien d'une Table de concertation sur l'itinérance qui regroupe aujourd'hui plus d'une trentaine d'organismes communautaires et publics témoignent de la volonté des acteurs locaux de collaborer à l'amélioration des services aux itinérants. La coordination de ces services demeure toutefois perfectible, comme est venu le rappeler le rapport du coroner sur l'« affaire Williamson » (Kronström, 2002).

Le programme IPAC et le Plan d'action communautaire sur l'itinérance de Québec

En décembre 1999, la ministre canadienne du Travail, Mme Claudette Bradshaw, annonce la création du programme IPAC (Initiative de partenariats en action communautaire), doté d'un budget de 305 M \$ réparti sur trois ans. De ce budget, un peu plus de 7,3 M \$ sont consacrés à l'amélioration des services aux itinérants de la région de Québec. À cette occasion, la Table de concertation élabore le Plan d'action communautaire sur l'itinérance de Québec. Différentes raisons d'ordre administratif et politique forcent le report des appels d'offre des mesures prévues dans le Plan d'action. Entre autres mesures, le Plan d'action prévoyait que 80 % des fonds du programme devaient servir à consolider les services existants et 20 % à mettre sur pied de nouveaux services offerts par des organismes existants (RRSSSQ, 2001).

Pour les organismes communautaires et les établissements publics qui offrent des services aux itinérants, le programme IPAC devait être l'occasion d'élargir la gamme de leurs services et d'en améliorer la coordination. Qu'en est-il en réalité? Pour le savoir, il importe d'examiner l'effet des mesures, financées par l'IPAC, sur la volonté et la capacité des intervenants d'agir de façon concertée pour répondre aux besoins des personnes itinérantes. L'expérience montre en effet que la mise en place d'un programme engendre le plus souvent des effets non voulus qui peuvent servir ou desservir l'atteinte de ses objectifs. Par exemple, le fait de recevoir d'importantes sommes d'argent et de se soumettre à de nouvelles règles force les organismes communautaires à s'y adapter de façon pragmatique (Couillard et Côté, 2000). Cette adaptation peut aller jusqu'à infléchir leur mission et modifier la nature des relations avec leurs partenaires, que ce soit dans le sens d'une plus grande collaboration ou, au contraire, d'une concurrence accrue pour occuper un champ d'intervention donné.

Le contenu du rapport

Le présent rapport comporte cinq chapitres. Le premier présente le cadre conceptuel et la méthodologie de notre recherche. Le deuxième met en contexte le programme IPAC aux niveaux fédéral, provincial et local. Le troisième chapitre s'intéresse à la formulation du programme IPAC dans la région de Québec. Le quatrième chapitre traite des effets du programme IPAC sur la dynamique interne des organismes communautaires, sur leur mission et sur les services qu'ils offrent. Le dernier chapitre décrit les effets du programme sur la concertation et la collaboration des groupes communautaires entre eux et avec les établissements du secteur public. En conclusion, nous proposons une réflexion sur l'utilité de l'IPAC dans la région de Québec.

Chapitre 1

Cadre conceptuel et méthodologie

Dans ce chapitre, nous rappellerons d'abord le but et les objectifs de notre projet. Nous définirons ensuite les principaux concepts que nous avons utilisés pour rendre compte de la coordination des services aux personnes itinérantes. D'une part, nous préciserons le sens que nous accordons à des termes fréquemment utilisés dans la pratique, comme ceux de coordination, de collaboration, de concertation et de partenariat. D'autre part, nous introduirons certains concepts qui nous ont semblé utiles pour comprendre les phénomènes de coordination des services aux sans-abri, dont ceux de communauté de pratique et de communauté de vue. La dernière partie du chapitre sera consacrée à la description de la méthode que nous avons utilisée pour réaliser ce projet.

1.1 LE BUT ET LES OBJECTIFS DU PROJET

Le but de cette étude est de mettre au jour comment, dans le contexte de la mise en œuvre du Plan d'action communautaire sur l'itinérance de Québec (ci-après: Plan d'action)¹, les praticiens des organismes communautaires et des établissements publics font pour se coordonner afin d'offrir des services aux itinérants ou, dans le cas inverse, pour quelles raisons ils n'essaient pas de le faire ou n'y parviennent pas.

Nos objectifs de départ étaient les suivants :

1. Documenter le processus de mise en œuvre des différentes mesures du Plan d'action et repérer les facteurs qui en facilitent ou en contraignent la réalisation ;
2. Examiner l'effet du Plan d'action sur :
 - d) la mission et la dynamique interne des organismes communautaires qui en bénéficient,
 - e) les pratiques de collaboration entre les organismes communautaires et les établissements publics et
 - f) la mise au point de nouvelles pratiques et de nouveaux outils de coordination.

Comme il a été convenu lors de la réunion du 27 janvier 2003 avec les membres du comité de suivi des projets financés dans le cadre de l'IPAC, nous nous sommes

¹ Dans le cadre de l'IPAC, chaque région devait fournir un Plan d'action dans lequel tant les besoins locaux que les objectifs du programme devaient être pris en compte. Dans ce contexte, les « mesures » du Plan d'action doivent être comprises comme l'ensemble des projets recommandés et financés dans le cadre de l'IPAC afin de réaliser les buts et les objectifs du Plan d'action (RRSSSQ, 2001 : 26-28).

concentrés sur le deuxième de nos objectifs puisque c'est la Régie régionale qui devait évaluer le degré de mise en œuvre de chacun des projets du Plan d'action. De plus, quatre organismes avaient déjà prévu faire évaluer leur propre projet.

1.2 LE CADRE CONCEPTUEL

Les termes de collaboration, de coordination et de partenariat sont d'usage courant dans l'univers symbolique de la santé et des services sociaux. Leur sens exact est toutefois flou et variable. En quoi la coordination se distingue-t-elle de la collaboration? Qu'entend-on au juste par partenaire? Ce concept inclut-il un groupe auquel on *réfère*² une personne? Dans cette section, nous présenterons et justifierons le sens que nous donnons à ces termes. Nous ferons de même pour certains autres concepts qui nous serviront à interpréter nos observations. Cette conceptualisation s'inscrit dans une réflexion plus générale sur les conditions de l'action organisée inspirée notamment des travaux de Henry Mintzberg, professeur de gestion à l'Université McGill (1982, 1990).

Pour structurer leur action, les organisations font appel à deux mouvements opposés et indissociables. Le premier consiste à répartir les tâches entre différentes unités de production – la division du travail – tandis que le second vise à assurer la cohésion entre les tâches accomplies dans ces différentes unités – la coordination (Mintzberg, 1990 : 156-157). Cette coordination est d'autant plus nécessaire que la division du travail implique la spécialisation des unités. Chacune d'elles accomplit en effet un nombre limité d'opérations dans lesquelles son personnel acquiert des compétences que ne possède pas le personnel des autres unités. Dès que la réalisation d'une tâche requiert la contribution de plus d'une unité, il devient nécessaire de coordonner leur action.

Différents modes de coordination existent pour y parvenir. Mintzberg (1990) en distingue six :

- **L'ajustement mutuel.** Ce mode est le plus élémentaire de tous. Il se produit lorsque des individus s'accordent sur une certaine façon de faire. C'est ce qui se produit, par exemple, lorsque deux intervenants s'entendent sur une intervention auprès d'une personne itinérante ou que les membres d'une table de concertation conviennent d'une position commune.
- **La supervision directe.** Ce mode de coordination est très largement répandu lui aussi. Il se produit lorsque le gestionnaire d'un établissement ou le coordonnateur d'un groupe communautaire donne des directives aux travailleurs placés sous sa responsabilité.
- **La standardisation des procédés de travail.** Ce mode consiste à confier à des experts le soin de déterminer les meilleures façons pour les opérateurs (les personnes qui accomplissent des tâches de production) d'accomplir leur travail.

² L'expression « référer une personne à » est un anglicisme. Nous utiliserons en lieu et place les expressions « adresser une personne à » ou « orienter une personne vers ».

C'est cette forme de standardisation qui est à l'œuvre dans une chaîne de montage et dans la conception de guides de pratique fondés sur des données probantes.

- **La standardisation des résultats.** Cette forme de standardisation vise à coordonner l'action en fixant des cibles à atteindre. C'est ce que l'on cherche à faire en élaborant un plan ou en signant un protocole. La gestion par résultats que tente de mettre en place le gouvernement du Québec est une autre illustration de ce mode de coordination.
- **La standardisation des qualifications.** Ce mode de coordination repose sur l'engagement d'opérateurs dont les compétences sont attestées par des diplômes reconnus. Ces compétences permettent aux opérateurs de se coordonner presque sans recourir à l'ajustement mutuel, comme c'est le cas entre un chirurgien et un anesthésiste, chacun sachant à quoi s'attendre de l'autre.
- **La standardisation des normes.** Selon cette forme de standardisation, le personnel est recruté et maintenu en poste sur la base de son adhésion à des normes ou à des valeurs. Le fait de fonder l'intervention auprès des personnes sans-abri sur le principe de l'appropriation du pouvoir constitue une telle norme.

Dans cette perspective, la **concertation** est une forme de coordination par ajustement mutuel qui consiste à créer des liens entre intervenants ou représentants de différentes unités de production (groupes communautaires, établissements ou services d'un établissement, etc.) en vue de favoriser la collaboration entre celles-ci. La **collaboration** se définit comme l'ensemble des actions menées conjointement par des intervenants, des gestionnaires ou des dirigeants d'une ou de plusieurs unités de production en vue d'atteindre un résultat concret. On se concerta pour partager de l'information, échanger des points de vue et adopter des positions communes, comme c'est le cas pour la Table de concertation en itinérance de Québec. On collabore en vue de réaliser un projet précis, comme, par exemple, la Nuit des sans-abri.

La collaboration peut se réaliser sous l'un ou plusieurs des modes de coordination décrits plus haut. C'est par exemple le cas de deux employés qui travaillent ensemble sous la supervision de leur chef d'équipe (supervision directe) d'un travailleur de rue qui *réfère* un sans-abri à un intervenant d'un groupe (ajustement mutuel, standardisation des normes) ou d'un psychiatre et d'une infirmière (standardisation des qualifications). Ce que la concertation permet de faire, c'est de faciliter la collaboration entre intervenants d'organisations différentes. Le fait de se concerter favorise en effet l'établissement de liens entre individus et entre groupes, ce qui rend possible des actions collectives qui ne l'auraient pas été autrement.

On peut ainsi concevoir, le **partenariat** comme l'établissement d'une relation durable de collaboration entre deux ou plusieurs organisations qui deviennent ainsi des partenaires. Comme c'est le cas pour la concertation, le partenariat est une forme de coordination qui suppose la réalisation de deux conditions. Premièrement, que les participants se traitent en égaux et se respectent mutuellement et, deuxièmement, qu'ils travaillent de concert parce qu'ils l'ont choisi et non parce qu'une autorité supérieure le leur a imposé.

Il importe de noter que ce qui rend deux organisations partenaires ne tient pas au fait que leur lien est formalisé, mais qu'il donne des résultats. Aux yeux des partenaires, ces résultats doivent au moins dépasser les coûts, en temps et en énergie, exigés par la coordination de leur entente ou de leur projet. Selon cette définition, le simple fait qu'un intervenant d'un groupe adresse une personne sans-abri à un autre groupe ne fait pas de ceux-ci des partenaires. Le partenariat suppose un minimum de réciprocité et d'engagement mutuel.

Pour compléter ce panorama conceptuel, nous définirons deux autres concepts, soit ceux de communauté de pratique et de communauté de vue. Par **communauté de pratique**, nous entendons, à la suite de Wenger, un groupe de personnes qui s'apprennent mutuellement à accomplir leur travail. Selon Wenger (1998), trois dimensions font qu'une pratique est une source de cohésion au sein d'une communauté : l'engagement mutuel de ses membres, une entreprise ou un projet commun et un répertoire partagé de routines, de façons de faire, de symboles, d'actions et de concepts. Une même personne peut faire partie de plus d'une communauté de pratique, ce qui favorise la diffusion des informations et des idées. Les membres d'un organisme communautaire et les travailleurs de rue d'une même ville ou d'un même quartier peuvent constituer une communauté de pratique.

Alors qu'une communauté de pratique regroupe en général un nombre limité de membres qui se voient régulièrement, une **communauté de vue** est un regroupement plus vaste de personnes dont les liens peuvent n'être qu'occasionnels. Ce qui les relie, c'est le fait de partager une certaine conception des personnes auxquelles on cherche à rendre service et de respecter les façons de faire des autres intervenants ou des autres organisations, même si elles divergent des siennes. Ce pourrait être, par exemple, le fait de croire à la capacité des personnes itinérantes de se réapproprier du pouvoir sur leur vie et qu'il importe par conséquent de leur laisser la décision d'entreprendre ou non une démarche de réinsertion sociale. Une autre communauté de vue pourrait être celle qui prévaut au sein des services de psychiatrie où une personne itinérante est vue à travers le prisme d'une grille diagnostique médicale.

Le fait de partager une certaine communauté de vue favorise la concertation et la collaboration. Inversement, le fait de se concerter et de collaborer à un projet favorise le rapprochement des points de vue.

Comme on peut le noter, une communauté de pratique et une communauté de vue sont des formes de coordination qui font à la fois appel à l'ajustement mutuel et à la standardisation des normes. Elles peuvent aussi s'appuyer sur la standardisation des qualifications, lorsque le fait de provenir d'une même profession ou de professions proches (travail social, éducation spécialisée) facilite les échanges.

1.3. LES SOURCES DE DONNÉES

Notre projet fait appel à une méthodologie de type qualitatif (Patton, 2002). Nous avons puisé à trois sources de données que nous décrirons plus en détail ci-après : la documentation écrite, les entrevues, et l'observation directe.

1.3.1 La documentation écrite

Nous avons collecté trois types de documents : 1° les documents de l'IPAC, qui comprennent à la fois les textes officiels et les demandes de financement de tous les organismes dans le cadre des appels d'offre du programme IPAC de la région de Québec, ainsi que les tableaux synthèses produits par deux membres du comité de suivi ; 2° les documents ayant trait à la concertation, comme par exemple, les procès-verbaux des rencontres de la Table de concertation sur l'itinérance de Québec (ci-après : Table de concertation ou Table) (1992-2003), les procès-verbaux des rencontres du Regroupement pour l'aide aux itinérants et itinérantes de Québec (ci-après : Regroupement ou RAIQ) (1999-2003), le Plan d'action, certains dossiers concernant des organismes communautaires ou publics impliqués dans des projets communs (ex. comité Rebâtir la rue St-Joseph) ; 3° les rapports annuels de l'année 2001-2002 et, lorsque disponibles, ceux de l'année 2002-2003, de la plupart des organismes ayant obtenu un financement dans le cadre du programme IPAC. Des articles de journaux de même que divers dépliants ou journaux de rue (ex. *La Quête*) complètent notre documentation.

1.3.2 Les entrevues

Au total, nous avons effectué 52 entrevues. Elles se sont déroulées en deux temps. D'abord, nous avons réalisé une première vague de 32 entretiens en face à face. Nous avons ensuite fait 20 entrevues téléphoniques auprès de tous les responsables³ de groupes ayant obtenu des fonds dans le cadre du programme IPAC que nous n'avions pas rencontrés lors de la première vague d'entrevues.

Dans la section suivante, nous allons décrire plus en détail ces deux vagues d'entrevues de même que le processus de sélection des organismes et des informateurs retenus pour cette étude.

La première vague d'entrevues

Selon le projet initial, nous devons effectuer 30 entrevues avec trois types d'acteurs : 1° des intervenants et des responsables en provenance de groupes communautaires, 2° des intervenants et des gestionnaires en provenance du secteur public (ex : CLSC, CH, Centres jeunesse.) et 3° des responsables du dossier itinérance aux niveaux régional et provincial (ex : RAIQ, la Régie régionale de la santé et des services sociaux de Québec (RSSSQ) et le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS)). Trente entrevues ont été réalisées entre la fin d'octobre 2002 et le milieu de février 2003 ; deux autres ont été faites à l'été 2003. Vingt-huit entrevues se sont déroulées sur les lieux de travail des personnes rencontrées⁴, ce qui favorisait la mise en contexte de leurs propos. La durée des entrevues a varié entre 1h30 et 3h et elles ont toutes été enregistrées sauf une. Dans chaque cas, la personne interviewée a signé un formulaire de participation à la recherche rappelant les objectifs du projet et lui assurant l'anonymat de ses propos (voir annexe 1).

La sélection des informateurs

³ Selon les groupes, la personne qui assume la responsabilité du groupe se nomme : directeur général ou directrice générale ou encore coordonnateur ou coordonnatrice.

⁴ Les autres entrevues ont été faites dans les bureaux de la TÉLUQ en raison de la non disponibilité d'une salle de réunion dans les lieux de travail de nos informateurs.

Compte tenu du grand nombre de groupes communautaires ayant obtenu un financement de l'IPAC (31) et d'organismes publics impliqués dans le réseau de l'itinérance à Québec, nous avons dû sélectionner un certain nombre de d'organismes communautaires et publics pour y mener nos entrevues.

Dans un premier temps, nous avons retenu l'ensemble des refuges, puisqu'ils constituent le noyau central des services offerts aux itinérants : quatre refuges pour adultes : l'Armée du Salut, l'association YWCA de Québec, la Maison de Lauberivière et la Maison Revivre⁵ ; un refuge pour jeunes : Le Gîte du Nomade. À partir de cet ensemble, nous avons demandé aux personnes rencontrées, en moyenne deux par groupe (un responsable et un intervenant), de nous indiquer avec quels individus ou quelles organisations ils collaborent le plus et/ou qui leur semblent incontournables dans le domaine de l'itinérance. Aux cinq refuges, nous avons ainsi ajouté les sept organismes communautaires suivants : L'Archipel d'Entraide, le Café rencontre du Centre-Ville, le Gîte-jeunesse inc., le Mouvement d'Information et d'Entraide dans la Lutte contre le Sida à Québec (MIELS Québec)⁶, le Programme d'encadrement clinique et d'hébergement (PECH), le Projet-Intervention-Prostitution Québec (PIPQ) et Les Œuvres de la Maison Dauphine, les deux CLSC qui œuvrent au centre-ville de Québec : le CLSC-CHSLD Basse-Ville-Limoilou et le CLSC-CHSLD Haute-Ville-des-Rivières et, puisqu'il est le seul hôpital du centre-ville, nous avons choisi l'Hôtel-Dieu de Québec parmi les quatre hôpitaux que l'on nous mentionnait régulièrement. Nous avons également rencontré des responsables du dossier de l'itinérance au niveau local, régional ou provincial. Ces informateurs proviennent du : MSSS, de la RSSSQ, du RAIQ, de la Ville de Québec et de la Sûreté municipale de Québec.

Nous avons sélectionné nos informateurs de la façon suivante. Parmi les organismes communautaires, nous avons réalisé, en moyenne, deux entrevues par groupe. La première entrevue a été faite avec la personne responsable du groupe ou avec une personne y assumant des fonctions de coordination. La seconde entrevue était effectuée avec un intervenant suggéré, soit par le responsable du groupe, soit par un autre informateur rencontré auparavant. Dans certains groupes, une même personne peut accomplir des tâches de coordination et d'intervention ou assumer des tâches de gestion après avoir pratiqué des tâches d'intervention dans un passé plus ou moins proche.

En ce qui a trait aux informateurs du secteur public, ce sont les entrevues avec les personnes rencontrées dans les organismes communautaires, et, plus particulièrement, celles que nous avons effectuées avec les intervenants, qui nous ont aidés à les repérer.

Les personnes responsables du dossier de l'itinérance dans le secteur communautaire ou dans le secteur public sont plus connues et nous avons interviewé cinq d'entre elles.

La répartition de nos informateurs apparaît dans le tableau suivant : 23 proviennent d'organismes communautaires (13 responsables, 9 intervenants et 1 responsable de dossier) et 9 du secteur public (1 responsable, 4 intervenants et 4 responsables de dossier)

TABLEAU 1 Répartition des informateurs selon leur provenance

	Responsables	Intervenants	Responsables de « dossier »	Total
Organismes communautaires	13	9	1	23

⁵ Parmi ces groupes, un seul, la Maison Revivre n'a pas demandé de fonds dans le cadre du programme IPAC.

⁶ Parmi ces groupes, MIELS Québec n'a pas demandé de fonds dans le cadre de l'IPAC.

Secteur public	1	4	4	9
Total	14	13	5	32

La deuxième vague d'entrevues

Une fois complétée la première série d'entrevues et entamée une réflexion préliminaire, la relative autonomie des deux composantes du domaine de l'itinérance soit le « réseau adulte », et le « réseau jeunesse » s'est révélée avec force. En effet, les entrevues donnaient une bonne idée des services offerts aux itinérants, surtout aux adultes, de leur coordination ou de la collaboration entre les organismes à l'intérieur des quartiers centraux de la ville de Québec. Toutefois, ces mêmes données demeuraient plutôt lacunaires quant aux services offerts aux jeunes et aux adultes vivant en dehors du centre-ville. De plus, sur les 31 organismes communautaires financés par l'IPAC, environ la moitié s'adresse aux jeunes errants ou « à risque de l'être ». Ces constats et le souci de s'ajuster « au terrain » nous ont conduits à une deuxième vague d'entrevues auprès du responsable de chacun des autres organismes communautaires des secteurs « jeunes » et « adultes » que nous n'avions pas rejoints jusque-là.

Les entrevues téléphoniques visaient donc à documenter principalement l'effet du programme IPAC, principale mesure du Plan d'action, sur la dynamique interne du groupe, sur sa collaboration avec les autres organismes et sur la mise au point d'éventuels outils de coordination. À cette occasion, nous avons également collecté des informations plus factuelles sur le nombre de personnes engagées dans le cadre d'IPAC, sur le nombre d'employés et de bénévoles de l'organisme et, bien entendu, sur les principaux partenaires du groupe et sur leur manière de collaborer avec eux.

Nous avons réalisé la majorité de ces entrevues en mai 2003. Elles ont duré en moyenne 30 minutes ; quelques-unes seulement dépassent une heure.

1.3.3 L'observation directe

Le travail de terrain a commencé à l'automne 2002 par une visite dans chacun des organismes ayant obtenu un projet IPAC, dans le cadre de la « tournée des groupes » organisée par le comité de suivi du programme IPAC de la région de Québec. Ce fut pour nous une occasion unique de prendre contact avec l'ensemble des groupes sur une période aussi courte⁷.

Au plan des activités de concertation, nous avons assisté à quatre rencontres de la Table de concertation, à une réunion du RAIHQ et à une rencontre de l'Association des travailleurs et travailleuses de rue de Québec (L'ATTRueQ). La Nuit des sans-abri (2002), deux conférences de presse de même que le Forum *Viva l'art Évolution* font également partie des événements publics auxquels nous avons participé. Nous avons enfin assisté à l'assemblée générale d'un groupe communautaire.

Ces différentes occasions nous ont aidé à saisir le sens de l'action des groupes et à mieux cerner les enjeux dans le domaine de l'itinérance. Les nombreux échanges que nous avons eus avec l'un ou l'autre des membres du comité de suivi IPAC nous ont également éclairés sur ces sujets.

⁷ Nous remercions les membres du comité de suivi d'avoir accepté la présence d'un et parfois deux membres de l'équipe de recherche à cette tournée.

1.4 L'ANALYSE DES DONNÉES

Les 32 entrevues en face-à-face ont été transcrites sur traitement de texte par deux étudiants. Elles représentent autour de 1 000 pages de texte. Nous avons élaboré et testé la grille de codification en mars 2002. Le travail intensif de codification s'est effectué au cours des mois d'avril et mai suivants à l'aide du logiciel NVivo⁸. Nous n'avons pas retranscrit les entrevues téléphoniques ; nous avons plutôt saisi les informations manuellement, puis classées celles-ci au moyen d'une grille qui en a facilité l'analyse.

L'analyse des matériaux s'est effectuée à l'été et à l'automne 2003. Nous avons sélectionné uniquement les éléments directement en lien avec les objectifs du projet mentionnés à la section 1.1 de ce chapitre. Pour protéger l'anonymat des personnes interviewées, leur nom a été remplacé par un code. Pour les informateurs bien connus dans le milieu de l'itinérance à Québec nous avons eu recours à plusieurs. Enfin, les données ont été traitées de manière globale plutôt que par groupe. Nous n'avons en effet pas cherché à présenter les effets du programme IPAC sur chacun des groupes mais bien de dégager des éléments d'analyse pour l'ensemble des organismes offrant des services aux itinérants. Le présent rapport comprend toutefois plusieurs extraits d'entrevues qui illustrent, à l'aide d'exemples particuliers, des phénomènes généraux.

1.5 LES LIMITES DE L'ÉTUDE

Cette étude comporte au moins deux limites. La première est liée au court laps de temps entre le moment du début des projets acceptés dans le cadre de l'IPAC (avril 2002) et la période d'enquête qui s'est concentrée à l'automne 2002 et à l'hiver 2003. Cette limite est elle-même tributaire du délai dans lequel nous devons produire ce rapport. La deuxième limite de l'étude est d'avoir recueilli uniquement le point de vue des personnes qui planifient, coordonnent ou offrent des services aux sans-abri et non celui des personnes qui utilisent ces services.

Enfin, un certain nombre de personnes ont eu l'occasion de lire une version préliminaire de ce rapport et leurs commentaires, dans la mesure où cela était possible, ont été intégrés. Toutefois, l'analyse présentée ici n'engage que leurs auteurs.

⁸ NVivo est un logiciel de codification de données qualitatives qui en facilite le traitement.

Chapitre 2

Le contexte du programme IPAC

Ce chapitre dresse le portrait du contexte dans lequel s'inscrit l'Initiative de partenariats en action communautaire. Nous présenterons d'abord les origines et la nature de l'IPAC à l'échelle canadienne. Nous verrons ensuite le contenu de l'Entente intervenue entre les gouvernements canadien et québécois pour administrer l'IPAC au Québec. En troisième lieu, nous passerons en revue les principales interventions du gouvernement québécois pour affronter le problème de l'itinérance. Nous examinerons finalement comment les acteurs engagés auprès des sans-abri de la région de Québec se sont dotés de lieux de concertation qui seront mis à contribution lors de la formulation et de la mise en œuvre de l'IPAC de Québec, ce que nous verrons dans les chapitres suivants.

2.1 LES ORIGINES DE L'IPAC

Le phénomène de l'itinérance existe depuis longtemps dans la plupart des centres urbains des pays industrialisés. Mendiants, « robineux » et *hobos* sont des termes qui désignaient des personnes que l'on rangerait aujourd'hui dans la catégorie « itinérants » ou « sans-abri », aux côtés de nouveaux groupes de personnes itinérantes : jeunes de la rue, femmes victimes de violence et ménages acculés à la précarité par le coût des logements. À l'échelle internationale, on peut toutefois faire remonter au milieu des années 1980 la reconnaissance du phénomène de l'itinérance. C'est en effet à cette époque que l'ONU consacre 1987 « Année du logement des sans-abri ».

Cette invitation lancée par l'ONU à ses pays membres de se pencher sur la situation des sans-abri reçoit un écho favorable au Canada. Deux tentatives de dénombrement sont menées coup sur coup pour prendre la mesure du phénomène. En 1987, le Conseil canadien de développement social (CCDS) publie d'abord les résultats d'une enquête menée auprès des organismes travaillant avec les sans-abri (Bégin *et al.* 1999 : 12). L'enquête situe le nombre de sans-abri au Canada entre 130 000 et 250 000. Quatre ans plus tard, Statistique Canada tente à son tour de dénombrer les personnes sans-abri à l'occasion du recensement de 1991. La « piètre qualité des données » incite toutefois l'organisme à ne diffuser aucune donnée officielle (Bégin *et al.* 1999 : 13).

En 1993, le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels dénonce l'absence des données canadiennes sur les sans-abri et demande au gouvernement du Canada de « fournir toutes les données disponibles sur l'ampleur du phénomène des sans-abri dans diverses villes du Canada » (Bégin *et al.* 1999 : 14). Cinq ans plus tard, le Comité réitère sa demande et s'interroge : « À quel moment le Gouvernement considérerait-il que ce phénomène constitue une urgence nationale au Canada ? » (Bégin *et al.* 1999 : 14). Les gouvernements provinciaux ont été aussi

interpellés sur cette question. Seuls les gouvernements de Québec et de l'Alberta ont présenté au Comité des Nations Unies quelques données provenant de sources privées⁹.

En guise de réponse à l'interpellation des Nations Unies, le gouvernement du Canada déclare, en 1994, que l'itinérance fera partie des priorités de recherche de la Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL). La SCHL met effectivement en place le Comité national de recherche sur le logement (CNRL), qui inclut un groupe de travail sur les sans-abri. Le CNRL lance plusieurs projets de recherche sur des sujets liés aux problèmes des sans-abri : *Femmes en difficulté : une décennie de changements pour les femmes sans-abri à long terme* (2000) (SCHL, 1996-2003) ; *Autochtones vivant en milieu urbain : logement, itinérance et mobilité résidentielle* (2001) ; *Faire participer les utilisateurs aux projets et aux programmes visant les sans-abri* (2001-2002) ; *Le logement innovateur pour jeunes sans abri* (2002-2003).

Pendant ce temps, le nombre des sans-abri s'accroît. En novembre 1998, les maires des plus grandes villes canadiennes réunis dans la Fédération canadienne des municipalités (FCM) adoptent une résolution par laquelle ils déclarent publiquement que la situation des sans-abri a atteint les proportions d'une catastrophe nationale (FCM 2000). La FCM met alors sur pied une équipe d'action, dont le but est de prendre en considération toutes les solutions possibles pour améliorer cette situation de crise. En juin 1999, l'équipe publie le rapport *Appel à l'action*, qui confirme la pénurie de logements abordables dans l'ensemble du pays. En novembre 2000, la FCM prépare la *Stratégie nationale du logement abordable*, qui propose des mesures concrètes, à court et à long termes.

C'est dans ce contexte que le gouvernement canadien annonce, en décembre 1999, l'Initiative nationale pour les sans-abri (INSA). M^{me} Claudette Bradshaw, ministre du Travail et coordinatrice fédérale pour les sans-abri, et M. Alfonso Gagliano, alors ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux et ministre responsable de la SCHL, annoncent l'allocation d'un budget de 753 millions de dollars à l'INSA, réparti sur trois ans, d'avril 2000 à mars 2003.

L'INSA est gérée par le Secrétariat national pour les sans-abri (SNSA) de Développement des ressources humaines Canada (DRHC), mais repose sur des partenariats entre les organismes communautaires, le secteur privé et les trois ordres de gouvernement. Les partenaires fédéraux dans l'INSA sont le ministère de la Défense nationale, Santé Canada, Affaires indiennes et du Nord Canada, Citoyenneté et Immigration Canada et le ministère de la Justice. L'Initiative propose à tous les organismes visés, gouvernementaux ou non, de coordonner leurs actions selon les priorités et les conditions locales dans le but de réduire l'itinérance au Canada. « L'Initiative nationale pour les sans-abri (INSA) est un catalyseur qui amène les particuliers et les groupes à établir des plans et à intervenir en travaillant de pair » (Bradshaw 2002). L'objectif principal de l'Initiative est d'atténuer le problème de l'itinérance par la mise en place de nouveaux programmes ou par l'enrichissement de programmes existants. L'Initiative devrait permettre aux collectivités d'offrir des services meilleurs et plus complets aux itinérants et de définir des solutions à long terme pour réduire l'itinérance.

L'INSA comporte plusieurs volets : la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain (SAMU), la Stratégie pour les jeunes sans-abri, l'Initiative visant à mettre des biens immobiliers excédentaires fédéraux à la disposition des sans-abri, les Programmes d'aide à la rénovation et à la conversion de la SCHL, les Programmes de planification et de recherche et l'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC).

⁹ Selon ces sources, il y aurait entre 100 et 1 000 itinérants à Calgary et environ 15 000 sans-abri au Québec, dont 10 000 à Montréal (Bégin *et al.* 1999 : 15).

Dotée d'un budget de 305 millions de dollars répartis sur trois ans, l'IPAC est le programme le plus important de l'Initiative pour les sans-abri. Ce budget a été distribué à 61 collectivités. Dix villes, où l'on a recensé un nombre important de sans-abri, ont reçu 80 % du budget total. Il s'agit de Vancouver, Edmonton, Calgary, Winnipeg, Hamilton, Toronto, Ottawa, Montréal, Québec et Halifax. Le reste de l'enveloppe budgétaire, soit 20 %, a été réparti entre 51 autres municipalités qui ont démontré l'existence d'un problème d'itinérance chez-elles. Toutes les provinces et tous les territoires canadiens participent à l'IPAC. Les fonds du programme ont été alloués selon le pourcentage de citoyens vivant au seuil ou sous le seuil de la pauvreté et le taux d'inoccupation des logements.

En 2002, le gouvernement fédéral évalue l'INSA et, plus particulièrement, le programme IPAC. Pour ce faire, il mandate le Forum des politiques publiques¹⁰ qui organise, en février et en mars 2002, quinze ateliers locaux et un atelier national. Un site Internet est créé pour faciliter la prise de parole des particuliers et des organismes. Plus de 200 organismes participent à ce processus. Parmi les conclusions de cette évaluation de l'impact et des modalités d'action de l'IPAC, on note celles-ci (Plamondon, 2002) :

- l'aggravation du problème d'itinérance dans les collectivités ;
- la nécessité de s'attaquer à ces problèmes par des initiatives horizontales, comme la création d'un plus grand nombre de logements à prix abordable et l'accès à des services de santé adéquats pour les personnes atteintes d'une maladie mentale ;
- l'IPAC est jugée comme bien conçue et efficace ;
- les participants apprécient le fait d'avoir participé à l'élaboration des plans communautaires et rapportent les résultats suivants : la sensibilisation des collectivités à l'existence des organismes des sans-abri, une meilleure coordination des activités, la mise en commun des renseignements utiles sur l'itinérance ainsi qu'une meilleure connaissance et une meilleure compréhension de l'itinérance ;
- l'IPAC présente certains points faibles : problèmes administratifs, information incomplète, échéances déraisonnables, utilisation peu flexible des fonds budgétaires et courte durée du programme.

L'IPAC a reçu le titre de pratique exemplaire lors de la remise des *Prix internationaux de Doubaï 2002* pour les meilleures pratiques de l'ONU-Habitat¹¹. Ces meilleures pratiques sont des initiatives qui contribuent d'une manière significative à l'amélioration de la qualité de la vie dans les collectivités. Les prix de Doubaï sont remis à tous les deux ans depuis 1996. Plus de 2 000 candidatures provenant de 90 pays y ont été présentées (SNSA 2002a).

2.2 L'IPAC AU QUÉBEC

¹⁰ Le Forum des politiques publiques est un organisme sans but lucratif, apolitique et indépendant, qui promeut l'excellence gouvernementale au Canada, par la voie d'un meilleur dialogue entre les secteurs public, privé et communautaire (Plamondon 2002).

¹¹ Le programme Habitat des Nations Unies se propose de promouvoir l'égalité sociale dans les villes du monde entier dans le but de fournir de l'abri à tous les citoyens (UN-Habitat 2003).

L'IPAC reprend le mode d'action de l'INSA, c'est-à-dire le partenariat dans une communauté, pour formuler des solutions locales à des problèmes spécifiques. Dans l'esprit des concepteurs du programme, les montants de l'IPAC devaient être confiés à une entité locale, ou gérés conjointement avec Développement des ressources humaines Canada. Le premier modèle se nomme *l'entité communautaire*, « qui peut être une municipalité ou une fondation pour le logement communautaire » (SNSA, 1999b). Dans le second modèle, celui de la *responsabilité partagée*, « la collectivité partage la responsabilité de l'exécution du plan avec le coordonnateur de DRHC »¹² (SNSA, 1999b).

Selon le **modèle de l'entité communautaire**, un organisme constitué en personne morale reçoit un financement dans le cadre de l'IPAC, et il lui incombe de coordonner l'élaboration et la mise en œuvre du plan communautaire, et notamment de décider quels projets seront financés. Il appartient à l'entité communautaire de veiller à ce que le processus de planification communautaire soit inclusif et que les processus et les pratiques d'administration et de prise de décisions soient transparents. De plus, l'entité doit rendre compte des décisions en matière de financement. Selon le **modèle de la responsabilité partagée**, le personnel de DRHC, en partenariat avec des groupes communautaires, coordonne l'élaboration d'un plan communautaire inclusif et, d'après les recommandations des groupes communautaires, il négocie les modalités de financement avec des promoteurs de projet. Suivant ce modèle, un conseil consultatif communautaire recommande l'acceptation des différents projets de l'IPAC, mais l'approbation finale revient au Ministre. (DRHC 2003)

Au Québec, la volonté du gouvernement fédéral d'engager rapidement les crédits du programme IPAC se heurte à l'exigence, posée par le gouvernement québécois, que soient respectées les compétences provinciales en matière de services de santé et de services sociaux. Après plusieurs mois de négociations, les deux gouvernements conviennent, en décembre 2000, de l'*Entente Canada-Québec concernant l'Initiative de partenariats en action communautaire* et le Fonds régional d'aide aux sans-abri (ci-après : l'Entente). Ce n'est toutefois qu'en février 2001 que la ministre du Travail, Madame Claudette Bradshaw ratifie l'Entente¹³.

Ce protocole a pour but de fixer les modalités de collaboration entre les deux paliers de gouvernement en ce qui a trait à la mise en œuvre de l'IPAC au Québec. On y précise notamment les objectifs de l'IPAC et ceux du gouvernement du Québec en matière d'itinérance, les mécanismes de gestion et de coordination de l'IPAC et les dispositions sur le financement des projets de l'IPAC (Entente 2000).

L'annexe A de l'Entente présente, par ordre de priorité, les cinq objectifs de l'IPAC :

1. Veiller à ce qu'aucun individu ne se retrouve à la rue malgré lui, en s'assurant de la disponibilité d'un nombre suffisant de refuges et de structures d'entraide adéquates ;
2. réduire fortement le nombre de personnes qui ont besoin d'un refuge, d'une maison de transition ou d'un logement supervisé (en offrant, par exemple, des services de santé, des logements à prix modique, des centres de transition, des

¹² Pour obtenir une illustration de ces deux modèles, on peut consulter l'étude de Ruddick (2001) portant sur le rôle de l'IPAC dans le développement des capacités communautaires à Halifax et Edmonton.

¹³ Le Québec est la seule province qui a signé une entente avec le gouvernement fédéral (RD03).

- interventions précoces et des mesures de prévention) ;
3. aider les sans-abri à devenir autosuffisants, dans la mesure du possible ;
 4. aider les collectivités à renforcer leur capacité à répondre aux besoins de leur population sans-abri ;
 5. améliorer les situations sociales et financières des sans-abri, de même que leur état de santé.

L'Entente dresse la liste des organismes admissibles à l'IPAC et définit le rôle et les responsabilités des instances appelées à participer au processus de sélection des projets locaux. Peuvent présenter un projet : un organisme sans but lucratif, un établissement public de santé et d'enseignement, une régie régionale de la santé et des services sociaux, une municipalité et une entreprise à but lucratif, « à la condition que le projet soit conforme au plan communautaire, que sa nature et ses objectifs ne soient pas commerciaux ou si le projet les aide à fournir aux sans-abri une expérience de travail » (Entente 2000 : 2).

Pour qu'elle puisse recevoir des fonds dans le cadre de l'Entente, chaque communauté doit produire un plan communautaire contenant les éléments suivants : les objectifs poursuivis, le territoire géographique visé, l'évaluation des atouts et des besoins de la communauté, la description du processus d'élaboration du plan, les priorités d'intervention, la viabilité continue des services, la stratégie d'évaluation du plan, la stratégie de communication et les modalités de financement (Entente 2000, annexe D)

L'IPAC vise prioritairement à augmenter le nombre de places en refuge quoiqu'elle ouvre la porte à la mise sur pied de services qui supposent l'engagement de personnel. Cette ouverture est toutefois liée à la capacité des organismes qui déposent un projet de démontrer la viabilité de celui-ci au terme de l'IPAC.

Chacun de ces projets est soumis à un processus d'évaluation et d'approbation dans lequel interviennent les acteurs suivants (Entente 2000 : 1-3).

- **Les régies régionales de la santé et des services sociaux** assurent la coordination de l'élaboration des plans communautaires et des projets qui en découlent dans les localités de leur territoire. Elles collectent les projets, les présentent au CCG et recommandent les projets devant être financés.
- **Le Comité conjoint de gestion Canada-Québec (CCG)** assure la mise en œuvre et le suivi de l'Entente. Il répartit les budgets dans les villes autres que celles des RMR de Montréal et de Québec. Il communique aux régies régionales les orientations relatives à la gestion de l'IPAC. Il établit les modalités de fonctionnement du comité avisier, incluant l'échéancier et le processus de sélection et d'analyse des projets. Il prend connaissance des plans communautaires. Il recommande à DRHC les projets devant bénéficier d'une contribution ainsi que le montant de cette contribution. Il établit les modalités pour les communications publiques et les cérémonies officielles relatives aux projets financés. Il fait part aux régies régionales des projets retenus ainsi que du financement octroyé aux organismes et aux établissements. Enfin, il revoit

annuellement l'évolution de la mise en œuvre du programme IPAC, ainsi que les modalités de son fonctionnement et de celui du comité aviseur. Le Comité se compose de quatre membres, deux représentants du MSSS et deux de DRHC.

- **Le Comité aviseur** analyse les projets et détermine, sur la base des règles définies par le CCG, leur conformité avec l'IPAC et recommande au CCG les projets jugés conformes. Le Comité aviseur est formé de sept membres : un représentant de la Table provinciale itinérance, un représentant de la Conférence des régies régionales de la santé et des services sociaux (disparue depuis), un représentant de la SHQ, deux représentants du MSSS et deux représentants de DRHC¹⁴.

L'Entente précise que le Québec reçoit 56,7 millions de dollars de l'IPAC, qui se ventilent comme suit : 38,4 millions pour la région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal, 8,6 millions pour la RMR de Québec, qui englobe la Rive-Sud de Québec et 9,7 millions à être répartis par le CCG entre les villes de Chicoutimi, Drummondville, Hull, Sherbrooke et Trois-Rivières (DRHC 2000).

Avant d'aborder le contexte dans lequel s'inscrit l'IPAC de la région de Québec, nous présenterons les gestes que le gouvernement du Québec a posés pour faire face au problème croissant de l'itinérance depuis 1987.

2.3 LES INTERVENTIONS DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC EN MATIÈRE D'ITINÉRANCE

Avant que le gouvernement fédéral n'intervienne dans le champ de l'itinérance, le problème avait déjà attiré l'attention des pouvoirs publics au Québec. En 1987, Année du logement des sans-abri, les villes de Québec et de Montréal forment des comités pour se pencher sur la question et chacune d'elles publie un rapport sur la situation. Celui de la ville de Québec s'intitule : *Les sans-abri à Québec* (cité dans Ferland, 1992) et celui de la Ville de Montréal est : *Vers une politique municipale pour les sans-abri* (Comité ad hoc, 1987).

La définition de sans-abri proposée dans le document de Montréal est encore utilisée aujourd'hui, y compris par le MSSS qui l'a notamment reprise dans sa *Politique de la santé et du bien-être* (PSBE), (MSSS, 1992)¹⁵. L'objectif 5 de la Politique vise directement le problème de l'itinérance : « D'ici l'an 2002, prévenir l'itinérance et, particulièrement à Montréal et à Québec, atténuer ses conséquences, et favoriser la réinsertion sociale des itinérants » (MSSS, 1992 : 52).

¹⁴ Comme nous le verrons au chapitre suivant, un projet recommandé par le CCG doit franchir une série d'étapes supplémentaires au SNSA et à DRHC avant d'être mis en branle.

¹⁵ Une personne itinérante est une personne : « qui n'a pas d'adresse fixe, de logement stable, sécuritaire et salubre pour les 60 jours à venir, à très faible revenu, avec une accessibilité discriminatoire à son égard de la part des services, avec des problèmes de santé mentale, d'alcoolisme, de toxicomanie ou de désorganisation sociale et dépourvue de groupe d'appartenance stable » (Comité ad hoc, 1987).

En 1993, le gouvernement québécois met sur pied le Comité interministériel sur l'itinérance. Plusieurs ministères et organismes publics y participent:¹⁶. Le Comité produit le document *Le phénomène de l'itinérance au Québec. Protocole interministériel*. On y propose cinq objectifs généraux¹⁷ et les cinq axes d'intervention suivants (MSSS, 1993 : 18-19) :

- la sensibilisation et l'information auprès de la population et notamment des clientèles à risque et auprès des intervenants ;
- la prévention ;
- les interventions environnementales ;
- l'adaptation des services existants avec implication de la communauté ;
- la recherche et l'expérimentation d'avenues novatrices.

Le document inclut un guide indicatif à l'intention des régions qui désireraient mettre en place des plans régionaux d'action sur l'itinérance.

En 1993, toujours, le MSSS consacre 300 000 \$ à son Plan d'action jeunesse qui vise à lutter contre l'itinérance chez les jeunes. De ce montant, 70 000 \$ vont à quatre organismes de la région de Québec « avec la condition préalable de faire la démonstration de la concertation et du partenariat, principalement selon l'axe du travail de rue » (RRSSSQ, 2001 : 3). Les organismes financés sont : le Gîte Jeunesse, la Maison d'hébergement jeunesse Ste-Foy, les Œuvres de la Maison Dauphine et le Projet-Intervention-Prostitution Québec (PIPQ).

En 1997, la Régie régionale de la santé et des services sociaux de Québec et celle de Montréal ainsi que les villes de Québec et de Montréal contribuent financièrement à « défrayer les coûts d'un premier recensement couvrant l'année 1996 et d'une enquête santé qui s'échelonne de 1998 à 2000, auprès de la clientèle des ressources pour les personnes itinérantes dans les régions de Montréal-Centre et de Québec » (RRSSSQ, 2001 : 10). Cette enquête est menée par l'équipe Santé-Québec du MSSS et pilotée par la chercheuse Louise Fournier.

Cette étude révèle l'ampleur du phénomène de l'itinérance dans ces deux villes. Par exemple, pour la Ville de Québec, l'étude (Fournier *et al.*, 1998), établit le nombre de personnes sans-abri à 3 589, soit dix fois plus qu'une enquête datant de 1992 et dont l'auteur en dénombrait 374 (Ferland, 1992 : 12).

¹⁶ Le ministère de la Santé et des Services sociaux, le ministère de l'Éducation, le ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle, le ministère de la Sécurité publique, la Société d'habitation du Québec, le Secrétariat à la jeunesse, le Secrétariat à la condition féminine, le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal et l'Association des directeurs de police et pompiers du Québec.

¹⁷ Ces objectifs sont repris presque intégralement dans le document *L'itinérance. Cadre de référence* que publiera le MSSS en 2000. Nous y reviendrons plus loin.

En 1999, Gilles Baril, alors ministre délégué à la Santé, aux Services sociaux et à la Protection de la jeunesse, rend public un plan d'action triennal sur la détresse sociale chez les jeunes. Le plan entend répondre à une vaste gamme de problèmes comme : l'abus, la négligence, l'alcoolisme, l'adaptation sociale, le suicide et l'itinérance. Le ministre annonce un budget de 27,5 millions de dollars, dont 2 millions alloués à des mesures visant l'itinérance. « Cet investissement de 2 millions de dollars aidera les jeunes itinérants qui aboutissent dans des refuges, principalement à Montréal et à Québec. Le travail déjà accompli par les travailleurs de rue et les organismes communautaires sera intensifié par l'ajout de personnel et la coordination des services des établissements du réseau » déclare le ministre à l'occasion de l'annonce officielle du programme (Canada NewsWire 1999). Dans ce cadre, la région de Québec bénéficie d'un montant de 449 000 \$ pour contrer le phénomène de l'itinérance¹⁸.

En novembre 2000, soit un mois avant la formulation de la version finale de l'Entente Canada-Québec, la Direction de la jeunesse, des personnes toxicomanes et de la santé mentale du MSSS publie *L'itinérance. Cadre de Référence*. Selon ce document, l'objectif principal que poursuit le Québec en matière d'itinérance est de « prévenir l'émergence de l'itinérance et, prioritairement dans les grands centres urbains, atténuer ses conséquences et réduire le nombre de personnes itinérantes ». (MSSS 2000 : 12).

Sept objectifs spécifiques contribuent à l'atteinte de cet objectif général :

- renforcer le volet prévention auprès des populations à risque d'itinérance ;
- améliorer l'état de santé et de bien-être, ainsi que la qualité de vie des itinérants ;
- favoriser la réinsertion sociale des personnes itinérantes ;
- soutenir les organismes communautaires qui œuvrent auprès des itinérants ;
- assurer le soutien et la formation des intervenants ;
- favoriser la coordination et la concertation entre les ministères, les organismes publics, privés et communautaires et les établissements de santé et de services sociaux impliqués auprès des itinérants ou des personnes à risque d'itinérance ;
- accroître le niveau de connaissances en matière d'itinérance et assurer le suivi des résultats des diverses mesures mises en place ainsi que l'évaluation des interventions (MSSS 2000 : 12).

¹⁸ Les organismes subventionnés dans le cadre de ce Plan d'action sont : Le Gîte du Nomade, Accroche toit, le Centre communautaire et résidentiel Jacques-Cartier, la Maison de Lauberivière, les œuvres de la Maison Dauphine, la Roulotte le Marginal, le Projet concerté de support et d'entraide aux itinérants du Mail St-Roch, le Café rencontre du Centre-Ville, le Projet-Intervention-Prostitution Québec (PIPQ), l'Archipel d'entraide, le CLSC-CHSLD Haute-Ville-des-Rivières et le CLSC-CHSLD Basse-Ville-Limoilou-Vanier.

Le Cadre de référence privilégie cinq axes d'intervention qui se décomposent eux-mêmes en une série d'éléments. Ces axes sont les suivants :

- prévenir l'itinérance ;
- soutenir les personnes itinérantes pour atténuer les conséquences de leur condition de vie sur leur état de santé et de bien-être ;
- favoriser la réinsertion sociale des personnes itinérantes ;
- favoriser le développement de la formation des intervenants ;
- soutenir la recherche.

2.4 L'ORGANISATION DES SERVICES AUX ITINÉRANTS À QUÉBEC : UNE DÉCENNIE DE CONCERTATION

Dans la région de Québec, le programme IPAC s'inscrit à la suite d'une décennie de pratiques de concertation qui lient les groupes communautaires entre eux et à des organismes publics. Cette concertation se traduit d'abord par l'instauration d'une Table de concertation puis par la création d'un Regroupement rassemblant uniquement les groupes communautaires et les deux CLSC qui desservent les quartiers centraux de Québec.

La création de la Table de concertation sur l'itinérance de Québec

Le 8 novembre 1990, à l'invitation de la Ville de Québec et du Conseil régional de la santé et des services sociaux (CRSSS), des représentants de 21 organismes se rencontrent afin de discuter du phénomène de l'itinérance dans la région¹⁹. Parmi les résultats concrets de cette réunion, on peut noter la mise sur pied d'un comité de travail²⁰ et l'embauche de deux agents de développement grâce à un programme d'employabilité.

Supervisés par le comité de travail, les deux agents ont pour mandat d'évaluer les besoins en « ressources financières, humaines, besoins spécifiques, collaboration », au moyen d'une enquête auprès des groupes communautaires et des établissements qui œuvrent « de près ou de loin auprès de la clientèle itinérante ». Ils doivent en outre analyser les services offerts et évaluer « la collaboration actuelle et future » entre les divers organismes. (Table de concertation, 1991 : 3).

Les résultats de ces travaux sont consignés dans un document qui est discuté à la réunion de fondation de la Table de concertation, le 16 mai 1991. L'objectif de la Table est d'améliorer les services offerts aux personnes itinérantes par la concertation entre les organismes qui leur donnent des services.

¹⁹ [Nous n'avons pas trouvé la trace du procès-verbal de cette réunion. Les informations ci-dessus proviennent du procès verbal de la réunion de fondation \(procès verbal du 16-05-91\) présentant un résumé de cette première réunion.](#)

²⁰ Le comité est composé de 11 personnes, représentant le CLSC Limoilou, le CLSC Basse-Ville, le Centre communautaire l'Amitié (deux personnes), le Projet d'entraide de Quartier, la Ville de Québec (deux personnes), le Centre hospitalier Robert-Giffard (deux personnes) et le CRSSS.

Trente-huit représentants de 28 organismes assistent à la réunion de fondation de la Table : 17 représentants de groupes communautaires, 9 d'établissements publics et 12 d'autres organismes comme la Sûreté municipale, la Ville de Québec et le CRSSS.

Certains de nos informateurs évoquent la création de la Table.

Ça a commencé..., on va donner à César ce qui appartient à César, c'est l'initiative de la Ville de Québec, c'était le dossier piloté par Jacques Fiset. Et ils se sont assis, avec ce qu'on appelait à l'époque le CRSSS, l'ancêtre de la Régie régionale. À ce moment-là, ils se sont assis ensemble et ont dit : « Il faudrait mettre sur pied un lieu de concertation au niveau de l'itinérance à Québec ». (RD01)

C'est que la Ville s'est donnée le mandat, un moment donné, de mettre en place la Table de concertation sur l'itinérance, parce qu'il y avait eu un..., à l'époque, là, y a dix ans, il y avait eu une étude de faite sur l'itinérance à Québec. Bon, pis, là, ça devenait comme politiquement intéressant de s'en occuper dans le sens où t'étais mieux de t'en occuper parce qu'eux autres allaient s'occuper de toi bientôt. [...] Ça a donné le prétexte à la Ville de mettre le pied dedans, pis la Ville a dit : « Ben, on va rassembler les organismes qui travaillent dans ce domaine-là. » (RG49)

Et alors, dans le but de faire avancer le dossier de l'itinérance, malgré que le dossier de santé mentale [ils n'y] touchait pas beaucoup, la Ville, pis la Régie à ce moment-là, ils ont créé une Table de concertation sur l'organisation des services auprès des personnes itinérantes de la région de Québec, qui touchait à la fois les jeunes et les adultes. Et c'est une Table qui a été mise en place conjointement par la Ville et la Régie. (RD02)

La composition de la Table

Des organismes aux horizons divers étaient représentés lors des premières rencontres de la Table. L'hétérogénéité des groupes communautaires se manifeste dans 1° le type de services offerts²¹ (gîte et/ou couvert, centre de jour, soupe populaire, soutien dans la communauté, écoute téléphonique, etc.) ; 2° la clientèle desservie (jeunes, personnes ayant des problèmes de santé mentale, tout type de clientèle) ; 3° leur approche (différents types d'intervention (*empowerment*, prise en charge ou charité chrétienne) ; 4° la formation scolaire des personnes impliquées (diplômés universitaires ou bénévoles sans formation particulière) et 5° leur source principale de financement (financement public, dons de charité). Toutefois, tous se réclament être du communautaire par opposition à « l'institutionnel ».

En 1991, la Table prévoit trois catégories de membres : 1° les groupes membres, qui constituent le conseil d'administration et qui incluent les groupes communautaires, les établissements du secteur public, la Sûreté du Québec et une auberge de jeunesse ; 2° les groupes d'appui, qui participent au conseil d'administration mais sans droit de vote,

²¹ Pour une catégorisation des groupes pour services offerts en priorité, consulter l'annexe 2.

représentés par le CRSSS et la Ville de Québec ; 3° les groupes associés qui sont invités à l'assemblée générale (Table de concertation, 1992). Depuis la révision des statuts et règlements de la Table en 1994, on retrouve quatre catégories de membres : 1) les organismes communautaires, 2) les établissements gouvernementaux, 3) les groupes d'appui et 4) les groupes associés (Table de concertation, 1994 a).

En 1992, première véritable année d'activité de la Table, 20 organismes y participent : 10 du secteur communautaire et 10 du secteur public. En 1994, ce sont 14 groupes communautaires et 14 organismes publics qui délèguent un ou des représentants à la Table. Comme on peut le constater à la lecture du tableau 2, les organismes présents à la Table de concertation en 1994 sont demeurés pratiquement les mêmes, jusqu'à l'annonce du programme IPAC, en 1999.

La plupart des groupes communautaires sont membres de la Table depuis son origine. C'est le cas de tous les refuges, de la plupart des centres de jour et du PIPQ. D'autres se sont ajoutés en cours de route, au moment de leur création ou à la suite d'un intérêt nouveau pour le phénomène de l'itinérance. Les groupes qui se sont joints au fil du temps sont : la Maison Dauphine et le Centre de crise en 1992, PECH et O.C.E.A.N en 1993 et la Roulotte le Marginal en 1994. Seul le groupe Info-Jonction a fermé ses portes. Le fait pour un organisme d'être membre de la Table n'implique toutefois pas que son ou ses représentants assistent à chacune des réunions.

TABEAU 2 Liste des organismes membres de la Table de concertation sur l'itinérance de Québec 1992, 1994 et 1998

Organismes	1992	1994	1998
Groupes communautaires			
Armée du Salut	X	X	X
Association YWCA de Québec	X	X	X
Café rencontre du Centre-Ville (Québec) inc.	X	X	X
Centre communautaire l'amitié inc.	X	X	X
Centre de crise		X	
Groupe d'expérimentation et de support à l'intervention de Québec GESIC/Café l'Archipel d'entraide	X	X	X
Info-Jonction	X		
Les œuvres de la Maison Dauphine		X	X
Maison de Lauberivière, aide aux adultes en difficulté	X	X	X
Maison Revivre	X	X	X
Organisation communautaire d'écoute et d'aide naturelle O.C.E.A.N.		X	X
Projet-Intervention-Prostitution Québec inc. (PI.P.Q.)	X	X	X
Programme d'encadrement clinique et d'hébergement (P.E.C.H).		X	X
Société Saint-Vincent-de-Paul (Roulotte le Marginal)		X	X
Soupe populaire Haute-Ville	X	X	X
Sous-total	10	14	13
Autres organismes			
Auberge de jeunesse	X		
Police municipale de Québec	X	X	X
CLSC Haute-Ville	X	X	X
CLSC Basse-Ville	X	X	X
CLSC Limoilou	X	X	X
Centre hospitalier Robert-Giffard	X	X	X
Centre hospitalier Saint-François d'Assise	X	X	X
Centre hospitalier l'Hôtel-Dieu de Québec	X	X	X
Direction de la santé publique santé publique		X	X
Centre régionale de la santé et des services sociaux (CRSSS)	X	X	X
Ville de Québec	X	X	X
Centre local d'emploi des quartiers historiques		X	X
Ministère de la sécurité publique (service de probation)		X	X
Office municipal d'habitation de Québec		X	X
Société d'habitation du Québec		X	X
Sous-total	10	14	14
Total	20	28	27

Source : Table de concertation sur l'itinérance de Québec (1992, 1994, 1998).

L'utilité de la Table

La concertation exige du temps. Le fait que l'on continue de juger opportun au fil des ans de tenir des réunions est en soi un indice que cette concertation produit certains résultats. Quels sont-ils? L'existence de la Table permet d'abord à ses membres de se connaître, d'apprendre les services offerts par chaque organisme et de partager leur point de vue sur les questions qui les réunissent.

Moi, je te dirais que ça a été..., ben, un, c'est que le monde commence à se connaître et à démystifier. [...] Deuxièmement, ça a permis de plus, de mieux prendre conscience de ses limites et de ce que les autres pouvaient faire. (RG07)

Mais, moi, je pense que les moments forts de la Table, c'est quand elle se réunit et qu'on présente vraiment l'ensemble des problématiques et les gens ont une occasion..., c'est une audience intéressante pour la plupart des gens qui interviennent auprès de ces clientèles-là et ça crée, ça crée la synergie, en fait. (RG12)

L'établissement de ces liens rend plus facile l'action collective qui, en retour, nourrit les liens noués à la Table.

Là-dedans [de 1992 à 1999], pour moi, c'est un processus continu de recrutement de membres, de contacts, d'échanges, c'est ce qui a permis d'arriver à '99, pis d'arriver, par exemple, à ce que la région de Québec soit bien organisée avant qu'il y ait de l'argent qui débarque. C'est parce que ç'a été comme tout un processus d'identification de besoins, d'échange d'informations, de travail des fois en projets. [...] Il y a eu des prises de conscience, des partenariats formels et informels qui se sont pris. [...] Ça a été une période où tout le monde s'est apprivoisé et a développé des pratiques à travailler ensemble, travailler avec, travailler pour. (RG11)

L'utilité de la Table comme mécanisme de concertation est particulièrement perceptible lorsque celle-ci facilite la collaboration à des projets communs. Ce fut par exemple le cas de la contribution des organismes communautaires de Québec à la collecte des informations dans le cadre de l'étude Santé-Québec pour le recensement des itinérants à Québec (Fournier *et al.* 1998) et du projet Accroche-Toit²².

Pis, il y a aussi des moments forts, c'est l'enquête de recensement de Louise Fournier, en '97 toujours. [...] Ça, ça a été un moment fort en termes de concertation, parce qu'il y a eu une excellente collaboration de toutes les ressources, tant adultes que jeunes, pour que cette étude-là aboutisse. (RG45)

Ça a permis de créer des projets aussi. Comme, par exemple, le projet Accroche-toit c'est issu d'une réflexion qui s'est faite au niveau de la permanence de la Table à l'époque [...]. Je veux dire en tant que services de logements, de placements, tout le kit. (RD01)

Les limites de la concertation

Si la mise sur pied et le maintien d'un lieu de concertation favorisent l'action collective, la concertation achoppe toutefois sur deux difficultés : ses membres poursuivent parfois

²² Accroche-toit est un service d'aide à l'hébergement pour les personnes ayant des problèmes multiples.

des orientations divergentes et leurs intérêts économiques peuvent s'opposer.

Il y a aussi la tentative de mise sur pied d'un réseau intégré de services en 1997. [...] Mais ça, ça n'a pas abouti, parce que le réseau hospitalier n'a pas voulu embarquer. (RD01)

Quand il y a eu frictions, c'est qui y a eu de l'argent autour de la table. (RG45)

Il y a eu deux frictions au niveau de la Table de concertation sur l'itinérance, en '97, quand l'Archipel d'Entraide a été reconnu, pis il a eu de l'argent dans le cadre de la réallocation en santé mentale. Alors, on a su que ça avait très mal passé dans certains groupes en santé mentale, mais je nommerai personne parce que c'est plus du domaine de l'informel que du formel. [...] L'autre friction qu'il y a eu, c'est en '99, quand il y a eu l'argent Baril. // Il y a eu des frictions, pis des tensions, en lien avec les montants alloués aux différents organismes, en lien au faite que certains organismes ont rien eu, pis d'autres ont eu de quoi, pis que jamais personne ont su pourquoi il y avait tel montant et pourquoi l'autre en avait moins ou plus, ou lui n'avait rien. Ça a faite des frictions et des tensions aussi. (RG07)

La Table, comme je te dis, c'était assez agréable, y avait pas de grosses frictions, pis ils venaient, c'étaient des grosses tables. Mais y avait pas non plus de gros enjeux d'argent..., ça facilitait peut-être les choses. (RG17)

Par ailleurs, une personne interviewée estime qu'il n'y a pas eu de projet commun au cours de toutes ces années.

Moi, ma lecture, c'est : il n'y avait pas là de projet commun, pantoute. Il y avait des alliances occasionnelles entre certains groupes et certains autres, entre des institutions pis des groupes communautaires. Mais tant qu'à moi, ç'a été un long processus d'appivoisement qui a fait qu'effectivement aujourd'hui tout le monde connaît tout le monde. (RG08)

La Table trouve aussi ses limites dans celles de la concertation. Celle-ci permet à des groupes communautaires et à des établissements publics de se rapprocher en vue de mieux collaborer. Ce rapprochement pose toutefois problème lorsqu'il s'agit de faire des revendications à caractère politique. Ce sont ces limites qui paveront la voie à la création du Regroupement pour l'aide aux itinérants et itinérantes de Québec (RAIIQ)

Le Regroupement pour l'aide aux itinérants et itinérantes de Québec

L'idée de créer un porte-parole politique de la cause de l'itinérance à Québec remonte à 1997. Nos informateurs voient dans la création du Regroupement la suite logique du travail de la Table et un partage des tâches utiles entre les deux entités.

Ça a commencé à mûrir la première fois qu'on en a parlé c'est en '97. [...] Après ça, l'idée a cheminé, ils ont échangé avec d'autres régions, dont celle de Montréal qui a le RAPSIM²³. Et, à ce moment-là, c'est là que la décision a été prise de créer un regroupement d'aide aux personnes itinérantes de Québec. (RG45)

Selon nos informateurs, c'est l'inconfort des représentants des groupes communautaires et des représentants du secteur public devant certaines actions politiques des premiers qui a conduit à la création du Regroupement.

Ce qui est arrivé c'est que [...] y a, là, trois ans à peu près, en tout cas, à l'origine du Regroupement, là, à cette époque-là, c'est qu'il a commencé à y avoir une dissension dans le sens où il fallait que les organismes communautaires fassent des actions politiques. Ils n'avaient plus le choix. C'était..., s'ils ne faisaient pas ça, on s'en allait vers l'enfer d'après moi. Ou ben, donc, il y en a qui seraient morts, ou ben donc, on n'aurait plus reconnu le phénomène de l'itinérance, carrément. Donc il y avait un enjeu politique important qui était là. Et plus ça allait, plus nous autres, les institutions on était inconfortables là-dedans. Parce que tu peux pas aller à l'encontre de ton employeur. (RD04)

Parce que la Table est, je ne dirais pas paritaire, mais tu sais, elle n'est pas loin de ça : du communautaire, pis de l'institutionnel. Ça fait que ce que le communautaire propose, ça va des fois contre l'institution. (RG03)

Une concertation, c'est une concertation de tous les milieux, en lien avec la personne qui vit en itinérance. Pis l'action politique c'était que les organismes communautaires veulent avoir des affaires, pis eux autres font ce qu'il faut. S'ils veulent une marche de la solidarité, une soupe dans les jardins de l'Hôtel de Ville ou à Place d'Youville pour sensibiliser, pis crier, ils ont le droit de faire ça. // Une table de concertation n'est pas un lieu de représentation politique. Le mot le dit lui-même, c'est une table de concertation, on se concerte. Et même si on s'aime pas, on se concerte. Alors qu'un regroupement c'est un lieu de représentation politique. Le monde sentait le besoin de se doter d'un outil de représentation politique. (RD01)

Moi, je pense que c'est un aboutissement logique à l'évolution de cette Table-là. Moi, je ne me suis pas opposé à ça, au contraire, je l'ai encouragé. [...] Comme tel, la Table est animée par le Regroupement. C'est plus la même dynamique parce que le Regroupement, c'est juste, maintenant, quasi des organismes communautaires, fait que toute la partie au niveau de la Table où t'as une bonne représentation institutionnelle, tu ne l'as plus là, à part des deux CLSC qui sont comme associés au Regroupement, comme partenaires privilégiés. T'as plus cette dynamique-

²³ Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal.

là, de concertation. Alors... moi je pense que le Regroupement, c'est un aboutissement logique de l'évolution. Là, t'as vraiment un porte-parole politique, porte-parole du milieu communautaire pour cette clientèle-là auprès des différents milieux institutionnels, donc c'est un aboutissement logique. [...] (RG47)

Le Regroupement est dirigé par un conseil d'administration formé de cinq représentants d'organismes communautaires. Il est directement redevable de ses actions aux groupes communautaires qui en font partie.

Bon, la différence entre un regroupement pis un groupe de base, c'est qu'un regroupement c'est tributaire vis-à-vis d'autres coordonnateurs de boîte. Tandis qu'un coordonnateur de boîte est tributaire de son équipe de travail pis son conseil d'administration. Je dirais, en partant, le rapport est différent. (RG46)

L'année 1999 est une année charnière dans le domaine de l'itinérance à Québec. En plus d'être marquée par la création du Regroupement, on assiste à l'intensification des travaux du comité *Rebâtir la rue St-Joseph*²⁴ qui donneront lieu l'année suivante à la création du centre de jour Rendez-vous Centre-Ville situé dans le sous-sol de l'Église St-Roch. Cette année voit, en outre, l'annonce du Plan d'action du ministre Baril et, surtout, celle du programme IPAC. Ce dernier accroîtra très substantiellement le montant des fonds publics attribués aux services aux itinérants, ce qui ne va pas sans susciter des débats sur les bénéficiaires éventuels de ces fonds.

Oui, après [1999] ça va donner en 2000 l'enveloppe Baril, c'est aussi l'annonce par le ministre du Travail du Canada des fonds pour l'itinérance, la phase du gouvernement canadien. Donc, c'est correct, c'est annoncé en décembre '99. Le 19 décembre '99. Pis gros cash, là, on parlait de 50 quelques millions pour le Québec. Tu sais, le monde a faite « Aie! On a jamais vu autant d'argent autour de la Table! ». D'accord, jamais, j'ai jamais vu ça ! J'en revenais pas, ça fait que c'est clair que, en 2000, il y a eu l'assemblée générale du Regroupement et il y a eu l'assemblée de Table aussi. Et là, l'an 2000 ça a servi à des négociations de fédéral, pis de provincial. Ça a servi de négociations à l'intérieur des différents secteurs d'itinérance aussi. Tu sais, bon, il va avoir quoi? Est-ce que le réseau institutionnel va avoir le oui? Oui, non, peut-être. Le réseau institutionnel voulait avoir de quoi. Ça fait que, en tout cas, ce que j'ai pu en lire, c'est une année où ça a brassé, cette année. C'est la mise sur pied aussi de « Rendez-vous Centre-ville », dans la ligne avec la réforme, avec tout le genre de modifications qui a eu dans St-Roch. (RD01)

²⁴ Le comité *Rebâtir la rue St-Joseph* a été mis en place dans le but de développer une alternative à l'enlèvement d'une partie du toit du Mail St-Roch, lieu de socialisation de plusieurs sans-abri.

Conclusion

Bien qu'elle ait sans doute existé de tout temps, c'est véritablement à partir du milieu des années 1980 que l'itinérance prend progressivement forme comme problème social aux yeux des autorités publiques internationales, canadiennes et québécoises. L'augmentation du nombre de sans-abri et le fait que plusieurs d'entre eux ne correspondent plus à l'image d'Épinal de l'homme d'âge mûr qui *robine* et quête au coin des rues élève le degré de priorité de l'itinérance dans l'ordre du jour des gouvernements.

Au Québec, la fin des années 1990 voit converger les préoccupations des trois paliers de gouvernement en matière d'itinérance. Les grandes villes canadiennes, dont Québec, dénoncent la détérioration de la situation des sans-abri. Cet appel est entendu par le gouvernement fédéral qui s'engage ainsi dans un champ de compétences provincial. Si le gouvernement du Québec accepte de participer à la gestion de l'IPAC, il négocie cependant un cadre de fonctionnement qui fait des régies régionales un point de passage obligé dans la sélection des projets locaux. Le temps requis pour formuler et adopter l'Entente Canada-Québec occasionne toutefois le report du démarrage des projets locaux.

À Québec, la concertation autour du phénomène de l'itinérance existe depuis le début des années 1990. La Table de concertation et le Regroupement constituent deux lieux de discussion et d'échange d'information qui recèlent aussi un potentiel de développement de projets communs. La Table deviendra le lieu d'élaboration régional de l'IPAC comme nous le verrons dans le chapitre suivant.

Chapitre 3

La formulation de l'IPAC à Québec

Dans le chapitre précédent, nous avons vu dans quel contexte l'IPAC a vu le jour et comment l'Initiative s'est inscrite dans les préoccupations du gouvernement québécois et dans la logique de concertation qui prévalait à Québec à la fin des années 1990.

Dans le présent chapitre, nous examinerons la formulation de l'IPAC dans la région de Québec. On entend par formulation le processus d'élaboration et d'adoption d'une politique publique. Dans le cas de l'IPAC de Québec, ce processus se décompose en deux : 1^o la formulation du Plan d'action et 2^o la sélection et l'adoption des projets soumis lors des appels d'offres de l'IPAC. La mise en œuvre de l'IPAC de Québec regroupe de son côté l'ensemble des activités et des moyens déployés pour réaliser et assurer le suivi des projets financés par l'IPAC ; c'est l'effet de cette mise en œuvre que nous examinerons dans les chapitres 4 et 5.

Le chapitre comporte quatre sections. Dans la première, nous examinerons la formulation du Plan d'action communautaire sur l'itinérance de Québec. Dans la deuxième, nous décrirons comment se sont déroulés l'appel, la sélection et l'approbation des projets soumis par des organismes de la région. Dans la troisième, nous dresserons l'inventaire de ces projets. Nous verrons en dernier lieu l'effet de la formulation de l'IPAC sur la concertation en itinérance à Québec.

3.1 LA FORMULATION DU PLAN D'ACTION COMMUNAUTAIRE SUR L'ITINÉRANCE DE QUÉBEC

Dans les sous-sections suivantes, nous présenterons d'abord le contenu du Plan d'action puis la perception de nos informateurs sur la démarche qui a conduit à son adoption par la Table de concertation. Nous décrirons en dernier lieu le processus d'examen, de recommandation et d'adoption des projets soumis dans le cadre de l'IPAC de la région de Québec.

Nous avons vu au chapitre 2 qu'à l'origine, le projet des autorités fédérales était d'allouer directement les fonds de l'IPAC à des entités issues de la communauté, selon le modèle de l'entité communautaire ou celui de la responsabilité partagée. C'est dans cet esprit qu'un agent du gouvernement fédéral est venu à Québec rencontrer la Table de concertation en itinérance. Voici ce qu'en rapporte un de nos informateurs :

Pis, là, madame Dubé, elle, elle dit : « Ben pour la région, pour le Québec il y a 52 millions, pour la région de Québec, il y a 8 millions. Pis on voudrait que vous nous présentiez des projets, on va envoyer l'argent à la Table de concertation ». Là, elle a créé un émoi assez important parce que les membres de la Table étaient pas d'accord pour que [...] l'exécutif de la Table devienne responsable d'... pe en question. Pis il y a rien qui

avait été attaché avec le Ministère. Le fédéral atterrissait à la Table, comprends-tu? (RD02)

L'intérêt des deux paliers de gouvernement à s'entendre sur un *modus operandi* les a conduits à négocier ce qui deviendra l'Entente concernant l'Initiative de partenariats en action communautaire, comme nous l'avons vu au chapitre précédent. Les délais occasionnés par ces tractations se répercutent toutefois sur les régions visées par le programme.

Fait que de février jusqu'à fin octobre, début novembre de la même année [2000], on n'a plus rien entendu parler, parce que là, ça se parlait en haut lieu. Pis là, il s'est faite une entente entre le ministère des Affaires intergouvernementales et le fédéral pour que IPAC aboutisse dans les régies régionales, comme coordination, pis comme imputabilité. Et que ensuite, ben, là, ce sont les régies qu'y avaient demandé d'élaborer à la fois un plan d'action, pis de voir à la distribution des montants. (RG12)

Une fois l'Entente signée, les 8 633 529 \$ (Entente 2000) alloués à la RMR de Québec ont été répartis entre les régions de Québec et de Chaudière-Appalaches « en fonction des critères et de la pondération suivante : la population pour 25 %, le seuil de faible revenu pour 50 % et les personnes consacrant 30 % et plus de leur revenus à l'habitation pour 25 % » (RD07). Ainsi, 1 269 129 \$ sont allés à la région de Chaudière-Appalaches et 7 364 000 \$ à la région de Québec (RRSSQ, 2002).

Selon l'Entente, ce sont les régies régionales qui doivent approuver le plan communautaire à partir duquel seront jugés les projets soumis par les différents promoteurs. En novembre 2000, le MSSS invite des représentants des régies régionales à prendre connaissance de l'Entente, qui était sur le point d'être signée. En décembre, la Régie régionale et le RAIQ convoquent une réunion de la Table de concertation sur l'itinérance. Au cours de cette réunion, on constitue un groupe de travail, placé sous la responsabilité de la Régie, visant « à élaborer et suivre le déploiement du plan d'action communautaire sur l'itinérance pour la région de Québec » (RRSSQ 2001 : 7). Ce groupe de travail regroupe 11 membres, soit un représentant de la ville de Québec, quatre responsables d'organismes communautaires²⁵, deux représentants du RAIQ, deux gestionnaires de CLSC et deux représentants de la Régie régionale. Ce groupe deviendra plus tard, le Comité aviseur régional et ne comptera alors qu'un seul représentant du RAIQ.

Le groupe de travail rédige le Plan d'action en s'inspirant du cadre de référence du Ministère (MSSS, 2000) et de l'Entente. Loin de s'en tenir à ces deux documents, ce groupe revient à plusieurs reprises à la Table de concertation faire « valider » et enrichir son travail comme nous le verrons à la section 3.4. Le Plan souligne d'abord la dynamique de la concertation autour de l'itinérance à Québec. Il présente ensuite l'ampleur du phénomène de l'itinérance et les caractéristiques des personnes itinérantes

²⁵ Ces organismes communautaires sont : la Maison de Lauberivière PECH, PIPQ et Gîte-Jeunesse. Les trois premiers organismes sont associés au secteur « adulte » alors que le dernier entre dans la catégorie « jeune ».

ou à risque de le devenir. Le Plan reprend par la suite les neuf rubriques indiquées à l'annexe D de l'Entente.²⁶

Le Plan poursuit les quatre buts suivants (RRSSSQ, 2001 : 16) :

1. Prévenir l'errance et l'itinérance, en atténuer les conséquences et réduire le nombre de jeunes et d'adultes concernés.
2. Améliorer l'état de santé, de bien-être et la qualité de vie des jeunes et des adultes visés.
3. Faciliter l'insertion sociale des jeunes et la réinsertion sociales des adultes visés.
4. Soutenir les organisations qui œuvrent auprès des personnes visées, notamment les organismes communautaires.

Le Plan comporte de plus 12 objectifs généraux et 16 objectifs spécifiques, articulés sur les quatre axes d'intervention suivants²⁷ (RRSSSQ, 2001 : 27) :

1. Promotion – prévention;
2. Situation de crise et traitement;
3. Réadaptation – Insertion – Réinsertion sociale;
4. Suivi et maintien dans le milieu.

Enfin, la « consolidation des services dans les organismes » constitue le premier principe directeur du Plan d'action. En vertu de ce principe, 80% des fonds de l'IPAC seront réservés à des organismes qui existent depuis au moins deux ans. Ces montants serviront à maintenir ou à renforcer les services existants et à stabiliser les équipes de travail (RRSSSQ, 2001 : 26).

Le choix de consolider les services, notamment par l'ajout de personnel, s'appuie sur trois arguments : 1° la précarité du financement des organismes communautaires en itinérance ; 2° le fait que ces organismes se concertent de longue date et qu'ils connaissent bien la situation ; 3° l'estimation selon laquelle le nombre de places en refuges est suffisant.

Selon le premier argument, les organismes communautaires en itinérance fonctionnent avec un « financement de base », souvent jugé insuffisant. Les responsables de ces

²⁶ Soit : les objectifs poursuivis, le territoire géographique visé, le dénombrement des ressources et l'identification des besoins, le processus d'élaboration du Plan, les priorités d'intervention, la viabilité continue des services, la stratégie d'évaluation du plan d'action communautaire, la stratégie de communication et les modalités de financement (RRSSSQ, 2001 : 4).

²⁷ Pour une description détaillée des axes d'intervention, voir l'annexe 3.

organismes doivent donc constamment se mettre en quête de nouvelles sources de financement. Celles-ci, plutôt rares, visent le plus souvent une clientèle autre que les sans-abri, les personnes souffrant de problèmes de santé mentale par exemple. C'est pourquoi les groupes en itinérance de Québec perçoivent l'IPAC comme une occasion exceptionnelle d'améliorer les services aux itinérants.

Le deuxième argument est que les organismes qui offrent ses services aux sans-abri de Québec se concertent depuis plus d'une décennie et qu'ils connaissent bien la situation. En effet, plusieurs ont vu dans l'IPAC l'aboutissement monétaire de ces nombreuses années de rencontres, de discussions et de luttes, c'est-à-dire, une occasion de « récupérer sur des demandes qui datent depuis longtemps » (RG17). L'IPAC légitimait en outre l'existence de services destinés à répondre aux besoins particuliers des personnes sans-abri.

Enfin, le taux d'occupation des refuges étant jugé satisfaisant au moment de la rédaction du Plan d'action, il n'a pas semblé pertinent à ses auteurs de proposer une augmentation du nombre de places en refuge dans la région. Nous verrons au chapitre 4 que l'on a toutefois dû, par la suite, ouvrir un refuge d'urgence pour faire face à un afflux inattendu de sans-abri, lié à la pénurie de logements.

À sa réunion du 2 mars 2001, la Table entérine le Plan. Celui-ci est ensuite soumis au conseil d'administration de la Régie régionale, qui l'adopte à sa séance du 15 mars 2001 (RRSSQ, 2001). Le Plan est par la suite acheminé aux deux agents de la Direction de la jeunesse, des personnes toxicomanes et de la santé mentale du MSSS qui siègent au comité conjoint de gestion²⁸. En juillet 2001, toutefois, le CCG refuse le Plan et demande des compléments d'information pour le rendre conforme aux règles de l'Entente, notamment en ce qui concerne la viabilité des projets.

Le Plan d'action de Québec n'a pas été accepté au départ, y a eu beaucoup de choses à retravailler. Parce que les plans d'action, normalement, avaient pas nécessairement à passer une approbation, mais y avait encore, là, des éléments à respecter. Et, comme je te dis, la région de Québec a été le premier à déposer son plan d'action, mais il a dû être retravaillé. [...] Donc, Québec a eu à retravailler ça, parce que son premier plan d'action, ça passait pas, ça respectait pas, si tu veux, le cadre de IPAC. (RD03)

Alors autant on était fiers au début d'être assez vite dans nos affaires, pis d'avoir un bon plan d'action, autant ça a été, on a été quasiment dans les derniers à être approuvés par le fédéral, parce que ça les chatouillait, la façon dont on a fait les choses. (RD02)

C'est parce que tu vois, je pense à Montréal entre autres, c'est certain qu'une des priorités du plan d'action c'était l'ajout de places en refuge [...]. À Québec on l'a moins vu ça aussi. Fait que donc on se dit « ben y a sans doute assez de places en refuge ». (RD03)

²⁸ Au MSSS, le dossier de l'itinérance relève de cette Direction.

Le choix de consolider les services par l'ajout de personnel distingue Québec des autres régions et pose le problème du respect du critère de viabilité des projets financés par l'IPAC.

Là j'ai vu IPAC dans toutes les autres régions du Québec, mais Québec je ne le sais pas, c'est parce que Québec a pris un enlignement, en terme de plan d'action, en terme d'activité et de choix de projet, qui est beaucoup plus celui de la consolidation de l'embauche de ressources humaines, ce qui va inévitablement causer une pression énorme sur la Régie régionale et donc également sur le Ministère [MSSS]. Pour la récurrence, on va mettre en place des services, on fait des ajouts, parce qu'IPAC, les premiers effets souhaités... le fédéral en fait, ce qu'il souhaite, par le biais d'IPAC, c'est ajouter un plus au niveau des organismes qui œuvrent en itinérance, leur permettre que ce soit l'achat de bâtiments, que ce soit... C'est pas comme ça que ça c'est passé à Québec. Tu sais des organismes auraient pu profiter du 7,3 millions pour dire « moi je vais acheter l'immeuble où je suis locataire, moi je vais ci, moi je vais ça », c'est pas l'enlignement qu'ils ont choisi. (RD03)

3.2 L'APPEL, LA SÉLECTION ET L'APPROBATION DES PROJETS

Nous verrons d'abord comment se sont effectués les appels d'offres des projets après quoi nous examinerons le processus de sélection et d'approbation de ces projets.

À Québec, la suite de délais qui séparent le moment de l'annonce de l'IPAC et celui de l'approbation du Plan d'action complique l'attribution des fonds.

C'est pour ça que les gens trouvent qu'on est coincés dans le temps. Parce que normalement, madame Dubé, elle, elle était dans son échéancier, mais elle aurait voulu faire atterrir ce 7 millions-là ou le 8 millions tout de suite à la Table. (RD02)

Le problème tient au fait que l'IPAC devait d'abord et avant tout fournir aux communautés visées des moyens pour rehausser la capacité d'accueil des sans-abri. Pour les régions dont les besoins pouvaient être satisfaits par un investissement immobilier, la contrainte de temps se posait moins. Il en va autrement pour les régions, comme celle de Québec, dont les lacunes tiennent davantage à l'absence de certains services et au manque de personnel pour les offrir.

À un moment, lors d'un dîner en plus, avec madame Bradshaw au Tam-Tam Café, elle nous dit, là, assis en dînant « Ben, moi, c'est rien que pour des immobilisations, je voulais pas payer d'intervenants avec ça ». (RG19)

Les gens du fédéral, je veux dire madame Bradshaw, elle voulait que ça aille dans l'immobilisation, mais elle était sur le constat de Toronto, sur le constat de Vancouver, quand ça parlait comme ça. Là, on disait : « Ben,

Québec et Montréal c'est pas ça. » [...] (RG17)

3.2.1 Les appels d'offres

La Régie régionale de Québec lance un premier appel d'offres, valide du 4 avril au 4 mai 2001. Pendant cette période, les organismes admissibles peuvent déposer un ou des projets en respectant le *Cadre de gestion IPAC*, qui sera modifié en décembre 2001 (RRSSSQ, 2001b)²⁹. Cet appel d'offres vise principalement à financer des projets de consolidation des services. Vingt-six des 39 projets qui y sont présentés sont retenus par le Comité aviseur régional, qui les recommande au CCG. Le coût total s'élève à 4 993 015 \$.

En septembre 2001, le CCG refuse les projets de la région de Québec parce que leur durée outrepassait celle du programme IPAC. Le CCG exige donc de nouveaux échéanciers. La Régie régionale de Québec demande alors à tous les groupes de refaire leur budget pour qu'ils viennent à terme en même temps que l'IPAC, soit le 31 mars 2003. Une fois les modifications faites, les projets du premier appel d'offres sont finalement acceptés par le CCG en décembre 2001 (RRSSSQ, 2003 : 4)

Nous autres on avait vu ça : c'était un programme de trois ans, septembre 2001 à septembre 2004. Sauf que l'entente fédéral-provincial finissait le 31 mars 2003 (rire). Fait qu'ils nous ont demandé de tout ramener les projets à mars 2003, ce qui a été fait, qui été faite pour que le monde puisse dépenser l'argent. (RD01)

Un deuxième appel d'offres, ouvert du 17 décembre 2001 au 18 janvier 2002, est lancé. Compte tenu des résultats du premier appel d'offres et de la crainte de ne pouvoir engager à temps la totalité des fonds disponibles avant la date butoir du 31 mars 2003, le deuxième appel d'offres met l'accent sur les immobilisations : « Le deuxième appel d'offres, on l'avait bien dit clairement que les projets en immobilisation seront retenus, qu'il n'y avait aucun problème, on pouvait y aller » (RG07). Seize des 27 projets déposés sont acceptés pour un total de 2 278 829 \$. Un solde de 92 556 \$ demeure ainsi disponible pour un troisième appel d'offres³⁰.

La Régie lance ce dernier appel d'offres, valide du 17 mai au 14 juin 2002, qui vise essentiellement à combler « des trous de services ». (RG46)

3.2.2 Le processus de sélection et d'approbation des projets

Une fois déposés à la Régie régionale, les projets suivent un long processus de sélection, de recommandation et d'approbation officielle (voir annexe 6). Comme nous venons de le voir, ils sont d'abord examinés par le Comité aviseur régional. Celui-ci s'est doté

²⁹ Le Cadre de gestion du programme IPAC reprend les objectifs et les principes directeurs du Plan d'action régional en incluant le processus de gestion de l'IPAC et les critères d'admissibilité et d'analyse des projets.

³⁰ Ce solde s'est élevé en réalité à plus de 160 000\$ du fait qu'un organisme dont le projet avait été retenu par le comité aviseur régional s'est par la suite désisté.

d'une « grille d'analyse des dossiers [...], à partir du plan d'action qui avait été adopté » (RG45). Les critères les plus importants sont « partenariat, concertation, communautés rejointes ». (RD01). À la demande du CCG, chaque Régie produit une fiche synthèse³¹ pour chaque projet reçu de façon à en faciliter l'analyse (RG06).

À la première étape, celle du Comité aviseur régional, certains projets sont acceptés intégralement, d'autres se voient amputés d'une partie du financement demandé tandis que d'autres encore sont refusés complètement. La Régie régionale transmet ensuite la liste des projets retenus par le Comité aviseur régional aux deux agents du MSSS membres du CCG. Le CCG est ensuite saisi de ces projets, qu'il évalue à son tour. Il achemine par la suite ses recommandations au Comité aviseur fédéral-provincial qui les envoie au SNSA région du Québec, qui les fait parvenir à son tour au SNSA Canada afin de recevoir la signature officielle de la ministre Bradshaw, responsable de l'IPAC. Les projets dûment signés par la ministre sont transmis dans les Centres de ressources humaines Canada, de DRHC, dont les agents font signer les contrats par les différents « promoteurs » (RG06).

Selon un informateur, le CCG s'est d'abord efforcé de reprendre les dossiers un à un, mais, devant l'ampleur de la tâche, il a fini par reconduire, dans la grande majorité des cas, les recommandations de la Régie régionale de Québec.

Le point de départ c'est que les régies déposaient ça à moi, moi je regardais ça avec le fédéral pis là on se disait, par exemple mettons j'ai le projet de [X], mettons on avait huit projets, on s'en prenait chacun quatre pis là on lisait le projet de A à Z pis là on se disait « nous y faut préparer ça pour l'amener au Comité aviseur [fédéral-provincial], on aura pas le temps de lire tout ». Tu sais, les membres du Comité aviseur commenceront pas à lire tous les projets, soyons pratiques, qu'est-ce qu'il faut faire? [...] Ce qui fait que là on s'est repositionné en se disant « les mieux placés pour faire ça, c'est les régies ». Alors on a demandé à ce moment là aux régies régionales de nous faire des fiches synthèses.// Donc à partir de là, le Comité aviseur siégeait, recommandait à, regarde, presque à 100% la recommandation du Comité aviseur était celle de la Régie régionale. (RD03)

Les travaux du Comité aviseur fédéral-provincial ont mis en évidence la difficulté de marier deux conceptions différentes de la reddition de comptes de la gestion des fonds publics.

On a ici [au Comité aviseur fédéral-provincial] deux cultures qui s'affrontent et ça, ça demande énormément de temps. [...] On a pas les mêmes appellations. [...] IPAC c'est un choc des cultures. On est en mode contribution et les organismes québécois sont habitués en mode

³¹ Ces fiches comprennent, des informations sur les organismes demandeurs : nom, courte description de la mission, et sur les projets soumis : objectifs poursuivis, type de clientèle à rejoindre, activités proposées, montant demandé par l'organisme et celui recommandé par la Régie et, le cas échéant, écart entre ces deux montants (RRSSSQ 2001a).

subvention. Au point de départ, même ça, se l'approprier et le comprendre [...], ça a été un petit bout de temps. Les organismes, eux autres, ont eu la grosse réalité vraie, c'est à dire avoir à *dealer* [...] avec le DRHC. (RG06)

Je suis pas prête à dire que c'est nécessairement le meilleur mode de financement [celui sous forme de contribution], ça j'en conviens, mais par contre, les deux visions qui s'affrontent, le Canada et le Québec..., le Québec va dire là-dessus : « Ben, nous on fait confiance à nos organismes, donc on les considère assez..., pour être capable de leur dire qu'on leur verse une subvention et on sait que tu vises tels résultats et on s'en reparlera à la mi-étape, pis on s'en reparlera à la fin, pis on te fait confiance là dedans. » Alors que, au gouvernement fédéral, et on nous le ramenait souvent, c'est des fonds publics. (RG50)

Une autre source de tension ressentie tout au long du processus de formulation de l'IPAC de Québec tient à la difficulté d'arrimer la consolidation des services, promue par le Comité aviseur régional et la viabilité des projets après mars 2003 exigée par les autorités fédérales.

À Québec, il y a un enlignement d'IPAC qui s'est pris dans de la consolidation, ce qui est un peu, si tu veux, difficile à faire passer dans ce programme là. Parce que si t'embauches deux personnes, ben la viabilité c'est pas évident à démontrer. Par contre, si t'achètes un garage pour mettre en arrière de ta ressource, peu importe, t'achètes deux frigos et trois poêles, la viabilité est facile à démontrer. (RD03)

3.3 LES PROJETS FINANCÉS PAR L'IPAC

À l'issue du processus de sélection et d'adoption des projets, 35 organismes et 42 projets de la région de Québec ont reçu des fonds de l'IPAC. Comme on peut le constater, les organismes « adultes » et les organismes « jeunes » ont reçu à peu près le même montant. Selon nos informateurs, il s'agit là d'un hasard puisque aucun critère d'attribution des fonds de l'IPAC ne visait une telle répartition.

Dans cette section nous analyserons comment les 7,3 millions de dollars de l'IPAC de Québec ont été répartis entre les organismes « adultes », « jeunes » et autres³². Nous passerons d'abord en revue les montants octroyés à chaque organisme en distinguant le budget demandé par celui-ci, le budget recommandé par la Régie régionale et celui que DRHC a accordé. Nous verrons ensuite comment le budget versé à chaque organisme se répartit entre les quatre axes d'intervention du Plan d'action.

³² Le Plan d'action (RRSSSQ, 2001 : 21) distingue deux catégories de groupes : les groupes pour jeunes de moins de 30 ans (ci-après : les groupes « jeunes ») et les groupes pour les adultes (30 ans et plus, ci-après les groupes « adultes »). Dans la pratique ces catégories ne sont pas étanches. Par exemple, des refuges classés comme des groupes « adultes » hébergent des sans-abri dans la vingtaine. Dans ce chapitre et dans les suivants, nous conserverons cette classification qui a le mérite d'attirer l'attention sur l'importance accordée par l'IPAC aux projets qui visent directement les jeunes itinérants ou à risque de le devenir.

3.3.1 La répartition des fonds de l'IPAC entre les organismes « adultes », « jeunes » et autres

Comme l'indique le tableau 3, des 35 organismes ayant obtenu des fonds dans le cadre de l'IPAC, 18 appartiennent à la catégorie « adultes », 14 à celle des « jeunes » et 3 à la catégorie « autres », du fait qu'ils ne dispensent pas de services directs aux sans-abri³³. Ce tableau indique également que les organismes « adultes » et les organismes « jeunes » ont reçu à peu près le même montant. Selon nos informateurs, il s'agit-là d'un hasard puisqu'aucun critère d'attribution des fonds de l'IPAC ne visait une telle répartition.

Le coût global de ces projets, tels que formulés par leurs promoteurs, s'élevait à près de 9,2 millions de dollars. À la suite du travail d'analyse du Comité aviseur régional, ce montant a été ramené à 7,4 millions, soit une réduction de 18,8 %. Par la suite, DRHC a réduit de 100 000 \$ ce dernier montant, de sorte que le coût total des projets financés par l'IPAC de Québec s'élève à 7 334 110 \$. De cette somme, 48,8 % va à des organismes « adultes », 48,5 % à des organismes « jeunes » et 2,6 % aux autres organismes.

TABLEAU 3 Répartition du nombre d'organismes « adultes », « jeunes » et autres selon le montant demandé, le montant recommandé par la Régie régionale et le montant approuvé par DRHC

Organismes	n ^{bre}	Montant total demandé \$	Montant total recommandé par la Régie \$	Montant total approuvé DRHC \$
Adultes	18	4 845 990	3 633 740	3 580 662
Jeunes	14	4 118 383	3 609 283	3 561 291
Autres	3	192 157	192 157	192 157
Total	35	9 156 530	7 435 180	7 334 110

Les tableaux 4 et 5 dressent l'inventaire des projets financés par l'IPAC de Québec selon le montant demandé par l'organisme, le montant recommandé par la Régie régionale et le montant accordé par DRHC. Le tableau 4 présente les projets des groupes dits adultes tandis que le tableau 5 fait de même pour les projets des groupes « jeunes » et autres.

Au total, DRHC a financé 42 projets, dont 22 ont été présentés par des organismes « adultes », 17 par des organismes travaillant avec les jeunes et 3 par les autres organismes³⁴. À la suite de l'évaluation des projets par le Comité aviseur régional, la Régie régionale a recommandé 17 fois sur 22 des montants inférieurs à ceux demandés pour les projets « adultes » et 6 fois sur 17 pour les projets « jeunes ». Quatre budgets recommandés par la Régie ont été réduits par DRHC. Dans chaque cas, la Régie avait réduit une première fois le budget demandé.

TABLEAU 4 Répartition des projets des organismes « adultes » ayant reçu un financement dans le cadre de l'IPAC selon le montant demandé, le montant recommandé par la Régie régionale et le montant approuvé par DRHC

³³ Il s'agit des projets présentés par le RAIQ, Trigone animation et Télé-université.

³⁴ DRHC a toutefois fusionné le budget des projets de certains organismes. C'est le cas par exemple de Centre-femmes aux 3A dans la catégorie « adultes » et de Mères et Monde dans la catégorie « jeunes ».

Organismes	Montant demandé par l'organisme	Montant recommandé par la Régie	Montant approuvé par DRHC ³⁵
ADULTES			
Armée du Salut	223 974 \$	175 961 \$	175 961 \$
Association YWCA de Québec	272 133 \$	272 133 \$	250 593 \$
AutonHommie, centre de ressources sur la condition masculine (Québec) inc.	63 563 \$	63 563 \$	63 563 \$
Café rencontre du Centre-Ville (Québec) inc.	144 231 \$	144 231 \$	144 231 \$
Centre communautaire l'Amitié inc.	264 000 \$	197 505 \$	183 784 \$
Centre de jour Soleil Brillant inc.	150 195 \$	84 195 \$	84 195 \$
Centre Femmes aux 3A de Québec inc.	134 178 \$	115 488 \$	439 140 \$
	396 957 \$	323 652 \$	
	total 531 135 \$	439 140 \$	
CLSC - CHSLD Haute-Ville-Des-Rivières	610 702 \$	387 710 \$	387 710 \$
Communauté Agapè de Québec	318 150 \$	68 790 \$	68 790 \$
Conter, se raconter ³⁶	124 000 \$	109 000 \$	109 000 \$
Groupe de recherche en animation et planification économique inc. (GRAPE)	46 444 \$	44 255 \$	44 255 \$
L'Archipel d'Entraide	226 328 \$	41 477 \$	41 477 \$
Le PaSSage, centre de thérapie familiale en toxicomanie	113 727 \$	33 858 \$	50 502 \$
	21 664 \$	16 644 \$	
	total 135 391 \$	50 502 \$	
Maison de Job	99 419	48 655 \$	30 838 ³⁷ \$
Maison de Lauberivière, aide aux adultes en difficulté	831 306 \$	758 338 \$	758 338 \$
	210 000 \$	210 000 \$	210 000 \$
	total 1 041 306 \$	968 338 \$	968 338 \$
Maison d'entraide pour toxicomanes Le Rucher	86 225 \$	78 079 \$	78 079 \$
Programme d'encadrement clinique et d'hébergement (P.E.C.H.)	222 000 \$	195 350 \$	195 350 \$
	150 000 \$	150 000 \$	150 000 \$
	total 372 000 \$	345 350 \$	345 350 \$
Relais La Chaumine inc.	136 794 \$	114 856 \$	114 856 \$

Source : Pour les deux premières colonnes : (RRSSSQ, 2001a), pour les montants accordés : (SNSA, 2003 ; DRHC, 2002, 2002a)

³⁵ On trouvera le classement des subventions aux organismes adultes et jeunes approuvés par DRHC selon les axes de financement du SNSA à l'annexe 4.

³⁶ Organisme fiduciaire : la Maison de Lauberivière, aide aux adultes en difficulté.

³⁷ Le montant accordé à la Maison de Job est celui indiqué à l'annexe 5 puisqu'il ne figurait pas sur le site du SNSA.

TABEAU 5 Répartition des projets des organismes « jeunes » et autres ayant reçu un financement dans le cadre de l'IPAC selon le montant demandé, le montant recommandé par la Régie régionale et le montant approuvé par DRHC

Organismes	Montant demandé par l'organisme	Montant recommandé par la Régie	Montant approuvé par DRHC
JEUNES			
Centre Multi-Services Le Complice (CMS)	101 824 \$	101 824 \$	101 824 \$
Centre résidentiel et communautaire Jacques-Cartier	133 252 \$	133 252 \$	133 252 \$
Gîte du Nomade (Le Squat de la Basse-Ville)	110 250 \$	110 250 \$	110 250 \$
Gîte Jeunesse inc.	406 059 \$	406 059 \$	406 059 \$
	420 677 \$	355 908 \$	355 908 \$
	total 826 736 \$	761 967 \$	761 967 \$
Les Œuvres de la Maison Dauphine inc.	340 812 \$	274 582 \$	274 582 \$
L'Évasion St-Pie X	275 748 \$	41 172 \$	41 172 \$
	195 930 \$	104 500 \$	104 500 \$
	total 471 678 \$	145 672 \$	145 672 \$
Maison des jeunes de Les Saules - L'Adoasis	144 820 \$	144 820 \$	144 820 \$
Maison d'hébergement jeunesse Sainte-Foy inc.	347 597 \$	347 597 \$	347 597 \$
Maison Marie-Frédéric inc.	215 280 \$	191 888 \$	182 076 \$
Mères et monde, centre de ressources pour les jeunes mères	189 290 \$	189 290 \$	409 078 \$
	219 788 \$	219 788 \$	
	total 409 078 \$	409 078 \$	
Projet - Intervention - Prostitution Québec inc. (PIPQ)	389 962 \$	382 564 \$	344 384 \$
Regroupement Action Prévention Jeunesse des Laurentides inc. (RAP Jeunesse)	204 332 \$	204 332 \$	204 332 \$
Roulotte le Marginal ³⁸	150 940 \$	150 940 \$	150 940 \$
Travail de Rue Actions et Initiatives Communautaire Jeunesse (T.R.A.I.C. Jeunesse)	271 822 \$	250 517 \$	250 517 \$
AUTRES			
Regroupement pour l'aide aux itinérants et itinérantes de Québec (RAIIQ)	47 100 \$	47 100 \$	47 100 \$
Télé-université	100 057 \$	100 057 \$	100 057 \$
Trigone Animation	45 000 \$	45 000 \$	45 000 \$

Source : Pour les deux premières colonnes : (RRSSSQ, 2001a), pour les montants approuvés : (SNSA, 2003 ; DRHC, 2002, 2002a)

Les organismes qui offrent d'abord de l'hébergement temporaire ou transitoire pour adultes et pour jeunes³⁹ ont obtenu 3 440 936 \$ de la part de DRHC, soit près de 47% du budget de l'IPAC.

³⁸ Organisme fiduciaire : Au Carrefour Étudiants.

³⁹ Les refuges pour adultes concernés par le programme IPAC sont : l'Armée du Salut, la Maison Lauberivière et la YWCA. Les groupes offrant de l'hébergement transitoire ou temporaire pour jeunes sont : le Centre Multi-Services Le Complice, le Centre résidentiel et communautaire Jacques-Cartier,

Sept des 35 organismes ont reçu du financement pour deux projets. Il s'agit de : Centre femmes aux 3A, Le PaSSage, la Maison de Lauberivière, le Programme d'encadrement clinique et d'hébergement (PECH), le Gîte Jeunesse, l'Évasion St-Pie X et Mères et Monde.

3.3.2 La répartition des organismes selon les axes d'intervention du Plan d'action

Comme nous l'avons vu en 3.1, le Plan d'action comporte quatre axes d'intervention : promotion - prévention ; situation de crise et traitement ; réadaptation - insertion - réinsertion sociale ; suivi et maintien dans le milieu (RRSSSQ, 2001 : 27).

En nous appuyant sur un tableau réalisé par deux membres du Comité aviseur régional⁴⁰, nous examinerons maintenant comment les projets qui ont obtenu du financement de l'IPAC se répartissent selon les axes du Plan d'action. Ce tableau présentant les données par organisme et non par projet, nous ferons de même au tableau 6.

Comme l'indique ce tableau, les projets de sept organismes « adultes » touchent trois axes tandis que ceux de huit organismes s'inscrivent dans deux axes et ceux de trois autres organismes, dans un seul.

En ce qui concerne les organismes « jeunes », dont la liste est dressée au tableau 7, la situation est la suivante : six organismes ont présenté des projets s'inscrivant dans les quatre axes⁴¹ ; les projets de trois organismes se retrouvent dans trois axes ; ceux de quatre organismes s'inscrivent dans deux axes et un organisme vise exclusivement un axe. Dans la catégorie « autres », les trois organismes sont reliés à un seul axe d'intervention.

la Maison d'hébergement jeunesse Sainte-Foy, le Gîte Jeunesse, le Gîte du Nomade, la Maison Marie Frédéric et Mères et Monde.

⁴⁰ Ce tableau apparaît à l'annexe 7.

⁴¹ Il s'agit de : Centre résidentiel et communautaire Jacques-Cartier, Gîte Jeunesse, Les Œuvres de la Maison Dauphine, L'Évasion St-Pie X, la Maison d'hébergement jeunesse Sainte-Foy et le Projet-Intervention-Prostitution Québec.

TABEAU 6 Répartition des projets des organismes « adultes » selon les axes d'intervention du Plan d'action

ORGANISMES	Promotion et Prévention (% du projet)	Situation de crise et traitement (% du projet)	Réadaptation, insertion et réinsertion sociale (% du projet)	Suivi et maintien dans le milieu (% du projet)
ADULTES				
Armée du Salut		50	50	
Association YWCA de Québec		33,33	33,33	33,33
AutonHommie, centre de ressources sur la condition masculine (Québec) inc.	50		50	
Café rencontre du Centre-Ville (Québec) inc.	33,33	33,33		33,33
Centre communautaire l'Amitié inc.		20	40	40
Centre de jour Soleil Brillant inc.		50		50
Centre Femmes aux 3A de Québec inc.		20	40	40
CLSC - CHSLD Haute-Ville-Des-Rivières		50		50
Communauté Agapè de Québec		50	50	
Conter, se raconter ⁴²			100	
Groupe de recherche en animation et planification économique inc. (GRAPE)			100	
L'Archipel d'Entraide			100	
Le PaSSage, centre de thérapie familiale en toxicomanie	50		50	
Maison de Job		50	50	
Maison de Lauberivière, aide aux adultes en difficulté		33,33	33,33	33,33
Maison d'entraide pour toxicomanes Le Rucher		50	50	
Programme d'encadrement clinique et d'hébergement (P.E.C.H.)		38	25	37
Relais La Chaumine inc.		20	40	40

Source : RRSSSQ 2002

⁴² Organisme fiduciaire : la Maison de Lauberivière.

TABEAU 7 Répartition des projets des organismes « jeunes » et autres selon les axes d'intervention du Plan d'action

ORGANISMES	Promotion et prévention (% du projet)	Situation de crise et traitement (% du projet)	Réadaptation, insertion et réinsertion sociale (% du projet)	Suivi et maintien dans le milieu (% du projet)
JEUNES				
Centre Multi-Services Le Complice (CMS)	33,33		33,33	33,33
Centre résidentiel et communautaire Jacques-Cartier	20	20	50	10
Gîte du Nomade		33,33	33,33	33,33
Gîte Jeunesse inc.	33	17	33	17
Les Œuvres de la Maison Dauphine inc.	25	25	25	25
L'Évasion St-Pie X	25	25	25	25
Maison des jeunes de Les Saules - L'Adoasis	66,66		33,33	
Maison d'hébergement jeunesse Sainte-Foy inc.	33	17	33	17
Maison Marie-Frédéric inc.		33,33	33,33	33,33
Mères et monde, centre de ressources pour les jeunes mères		33,33	66,66	
Projet - Intervention - Prostitution Québec inc. (PIPQ)	25	25	25	25
Regroupement Action Prévention Jeunesse des Laurentides inc. (RAP Jeunesse)	66,66	33,33		
Roulotte le Marginal ⁴³	100			
Travail de Rue Actions et Initiatives Communautaires Jeunesse (T.R.A.I.C. Jeunesse)	66,66	33,33		
AUTRES				
Regroupement pour l'aide aux itinérants et itinérantes de Québec (RAIIQ)		100		
Télé-université	100			
Trigone Animation	100			

Source : RRSSSQ 2002

⁴³ Organisme fiduciaire : Au Carrefour Étudiants.

Le tableau 8 classe les organismes selon les axes d'intervention du Plan d'action auxquels ils contribuent. Chez les organismes « adultes », ce sont les axes « réadaptation, insertion et réinsertion sociale » et « situation de crise et traitement » qui ont reçu le plus d'attention. Ce sont en effet respectivement 15 et 13 organismes sur 19 qui ont déposé un ou deux projets qui rejoignent ces axes. Seulement trois organismes ont soumis un ou des projets touchant le volet « promotion et prévention ».

De leur côté, les organismes « jeunes » ont soumis des projets qui se répartissent presque également entre les quatre axes. Onze des 14 organismes s'inscrivent en effet dans chacun des trois premiers axes du Plan d'action alors que 9 organismes rejoignent l'axe « suivi et maintien dans le milieu ».

Dans l'ensemble, donc, les organismes « adultes » ont obtenu des projets qui visent principalement à répondre à des situations de crise et à favoriser la réinsertion sociale des personnes sans-abri. En comparaison, les organismes « jeunes » accordent beaucoup plus d'importance à la prévention, ce qui semble indiqué si l'on souhaite que les jeunes de la rue ne se transforment en itinérants de « carrière ».

TABLEAU 8 Répartition des organismes « adultes », « jeunes » et autres selon les axes d'intervention du Plan d'action

Type d'organisme	Promotion et prévention n ^{bre}	Situation de crise et traitement n ^{bre}	Réadaptation, insertion et réinsertion sociale n ^{bre}	Suivi et maintien dans le milieu n ^{bre}
Adultes	4	14	16	10
Jeunes	10	10	10	8
Autres	2	1	0	0

3.4 LA FORMULATION DE L'IPAC ET LA CONCERTATION

À Québec, la formulation de l'IPAC a été rendue possible par l'existence d'une pratique de concertation bien ancrée. En retour, la formulation de l'IPAC a nourri cette concertation en fournissant aux acteurs concernés par l'itinérance l'occasion de se donner un plan d'action commun et de bénéficier de projets qui résultent d'un processus jugé légitime, malgré les confrontations qui l'ont jalonné.

Au fil des ans, les membres de la Table de concertation avaient déjà élaboré des plans d'action, mais de nature beaucoup plus modeste. De l'avis de certains de nos informateurs clés, l'IPAC a été « le coup de pouce » qui a « forcé » la rédaction d'un Plan plus complet, bien que les critères du gouvernement fédéral apparaissent très restrictifs. De plus, même si les personnes interviewées estiment qu'elles étaient rendues à l'étape d'écrire ce Plan, la probabilité qu'il devienne une priorité pour la Régie régionale était fort mince (RG12). Le programme IPAC a donc donné l'impulsion nécessaire pour loger l'itinérance et l'errance au cœur des priorités régionales et de mobiliser les acteurs autour de ce thème.

Parce que entre-temps, le Ministère avait engagé quelqu'un pour monter le cadre de référence [...]. Mais c'est vraiment collé au programme d'IPAC

parce que initialement, en fait, IPAC a forcé ça, pis c'est intéressant mais on était rendu, à la Table, à écrire un plan d'action régional en intervention sur l'itinérance. Mais là, ç'aurait été beaucoup plus large que ça. Parce que là, on s'en tient à la fois au cadre de référence du Ministère, aux objectifs du fédéral pis à quelques objectifs régionaux.// Pis IPAC nous a forcé à faire ça. Moi je trouve ça super, c'est une belle opportunité. Parce que ça nous a amené à nous ramasser, ça nous a amené aussi à se pencher, à faire quelques réflexions sur les différents concepts aussi, tu sais, l'itinérance, l'intervention, la crise, la réadaptation, la réinsertion.. Fait que je pense qu'IPAC est venu nous donner un coup de main, c'est mon avis. (RG03)

De plus, la participation directe des membres de la Table de concertation à la formulation du Plan leur a permis de faire consensus à son sujet et d'établir des priorités qui ont servi de critères pour évaluer les projets présentés par la suite. Nos informateurs ont été unanimes à présenter l'élaboration du Plan comme un « bon moment de concertation ».

Mais oui, l'exercice de priorisation est intéressant. Ça pour moi, c'est de la concertation, arriver à élaborer un plan d'action comme celui-là. C'est parce qu'après, ça te donne une maudite belle référence. Tu sais, après, tu peux dire au monde : « Ben regarde, c'est ça que NOUS avons décidé. Pas [moi] là, NOUS avons décidé ». On était 40 autour de la table. Pis il a été validé à différents intervalles. Parce qu'on était des équipes de travail pis on revenait en concertation. Parce que tu ne travailles pas à 40 là. Mais tu sais, toutes les étapes importantes de la validation étaient faites vis-à-vis les 40. Chaque fois qu'on traversait [une étape], pis c'était des mandats qu'on recevait de la Table de concertation, c'est pas quelqu'un qui a décidé de faire ça. C'était toujours des mandats. Donc ça, pour moi, ça été effectivement un processus intéressant.// Le processus, je l'ai trouvé très intéressant, pour moi c'est le résultat de dix ans de travail. Moi, je suis en admiration par rapport au processus, pis par rapport au plan d'action. (RD04)

Cette intense période de concertation est vue comme un des aspects positifs de l'IPAC.

D'un point de vue global, je suis assez satisfait, dans le sens où ça nous a permis vraiment de se confronter. C'est la première fois que l'on réussit à s'asseoir et faire un cadre qui se tient, où tout le monde est d'accord, autant du réseau, que du communautaire. Pour la dynamique, je suis pleinement satisfait. Et du résultat en bout de ligne aussi. Dans le quotidien, par contre, je vais avouer que c'est lourd. Dans les rencontres où on voit les enjeux et les intérêts de chacun, il y a eu de grosses confrontations. Je vais me préserver de certaines chicanes, mais il faut savoir qu'il y en a eu. On s'est confronté de temps de temps en voyant qu'on ne se comprenait pas. Ça nous a permis d'aller jusque là et de le faire. Je suis bien content du résultat final, d'un point de vue régional. Les liens que ça a tissés entre nous, la cohérence que ça a apporté, les alliances entre les institutions et le communautaire, sur l'enjeu de l'itinérance à

Québec, je pense qu'on est solide comme région. (RG19)

Moi, à court terme, je te dirais que dans un premier temps, au moins on a un plan d'action qu'on n'avait pas et qui a permis de baliser la question financière. D'autre part, on a une dynamique...ça a rehaussé la dynamique paritaire entre le public et l'institutionnel... entre le communautaire et l'institutionnel par rapport à ces dossiers-là. Pis ça a fait reconnaître la pertinence de maintenir la concertation autour de la table de concertation. (RD02)

Les personnes qui ont participé à la formulation de l'IPAC de Québec ont contribué à élargir la définition de l'itinérance. Ils ont du même coup aidé à jeter des ponts entre des organismes jusque-là disjoints.

Et la Table a toujours été comme une espèce d'outil, d'enjeu et même, je te dirais, l'exemple à avoir dans une région pour ce genre de métier-là. Ça été à la fois reconnu par le monde du communautaire et même au Ministère, ils le voient sous cet angle-là aussi. Ils semblaient dire ça [au Ministère]. Même du fédéral aussi. À très court terme, ça a mobilisé pas mal de monde autour du projet d'itinérance pis ça a même permis aussi d'ouvrir à d'autre monde que le monde habituel qui était toujours autour de la table, qui gravitait autour de la table. Pis ça a probablement commencé à créer des brèches dans les ténors, ceux qui ont toujours eu la prétention de dire: « C'est nous, le dossier de l'itinérance, c'est à nous autres ce dossier-là pis y a pas grand monde qui va venir patauger là-dedans ». Je pense qu'eux autres aussi [cela a créé] des brèches, dans certains entre autres, qui permettent d'intégrer certains toxico, qui permettent d'intégrer quelques santé mentale, pour permettre d'intégrer quelques activités connexes: soutien au développement financier, économique, ainsi de suite. Et aussi de la prévention. (RG47)

Conclusion

Les membres du comité régional ont dû composer avec les figures imposées de l'Entente comme les rubriques du Plan d'action communautaire et la date butoir du financement. L'IPAC a néanmoins fourni une occasion aux coordonnateurs et aux intervenants en itinérance de Québec de se concerter autour du Plan et, ce faisant, de resserrer leurs liens et de renforcer leur cohésion. Par la suite, le comité chargé de trier et de recommander les projets aux instances supérieures de l'IPAC a su faire consensus sur des critères de sélection, ce qui lui a permis de faire des choix qui sont apparus légitimes et, globalement, judicieux.

À l'issu de ce processus, 35 organismes ont bénéficié des fonds de l'IPAC. Les refuges temporaires ou transitoires pour jeunes et pour adultes ont obtenu près de 47% du budget total approuvé par DRHC.

Au sortir de l'exercice, les différents organismes de la région de Québec qui offrent des services aux sans-abri disposent, non seulement de plus

de moyens financiers pour accomplir leur mission et offrir des services mais aussi, d'un nombre d'intervenants accru pour y parvenir ; c'est ce que nous verrons dans le chapitre suivant.

Chapitre 4

Les effets de l'IPAC sur le fonctionnement des organismes communautaires

Nous avons vu au chapitre précédent que le Plan d'action communautaire sur l'itinérance de Québec visait à consacrer 80 % des fonds de l'IPAC à la consolidation des services déjà offerts par les organismes en place. Les 20 % restants devaient servir à faire du développement, c'est-à-dire à ajouter de nouveaux services (RRSSSQ 2001 : 22).

Cette distinction entre consolidation et développement est parfois ténue et tient au jugement que l'on porte sur la nouveauté du service ajouté par rapport aux services existants. Selon nous, la consolidation des services consiste à rendre les services d'un organisme plus accessibles, par exemple en augmentant ses heures d'ouverture, à améliorer la qualité des services, par exemple en élevant leur intensité, ou à soutenir l'organisme lui-même, par exemple en engageant du personnel de secrétariat, en rendant ses locaux plus fonctionnels ou en le dotant d'équipements informatiques. Le développement engloberait de son côté trois phénomènes distincts : l'introduction de nouveaux services dans des organismes déjà engagés auprès des itinérants au moment de l'IPAC, la capacité de ces organismes à desservir des personnes qu'ils ne pouvaient rejoindre auparavant et l'entrée en scène d'organismes qui ajoutent un volet « sans-abri » à leur mission.

Au-delà de cette distinction, ce que la consolidation et le développement des services ont en commun à Québec, c'est qu'ils se réalisent pour l'essentiel par l'augmentation de la « force de travail » des organismes plutôt que par l'investissement dans des immobilisations. Cet ajout massif d'employés dans le champ des services aux itinérants est la contribution la plus manifeste de l'IPAC à Québec.

Cette augmentation de personnel contribue directement à accroître la capacité des organismes publics et communautaires à réaliser leur mission auprès des sans-abri. C'est pourquoi, selon nous, l'effet le plus déterminant de l'IPAC sur les services aux itinérants de Québec ne tient pas principalement à l'augmentation des liens de collaboration entre les groupes et les établissements publics, mais bien à la capacité des uns et des autres à rehausser le niveau de la prestation de services qu'ils offraient jusque-là. En d'autres termes, si l'IPAC a permis de réaliser une coordination plus forte entre intervenants de divers organismes, cette augmentation est moins significative que celle de la capacité de production de chaque organisme. L'ampleur du présent chapitre et l'abondance des citations qui l'émaillent témoignent de cette réalité.

Nous avons divisé ce chapitre en cinq parties. Dans la première, nous prendrons la mesure, quantitative d'abord, puis qualitative, de cet accroissement du nombre d'employés des organismes en itinérance à Québec. Nous verrons en deuxième lieu en quoi cet ajout de personnel a influé sur la dynamique interne des groupes. Nous étudierons ensuite comment ce même ajout a servi à consolider et à ajouter des services aux personnes itinérantes de la région de Québec. Nous traiterons par la suite de l'usage qui a été fait des investissements en immobilisations rendus possibles par l'IPAC. Nous aborderons enfin la question du renouvellement de l'IPAC.

4.1 L'AUGMENTATION DU PERSONNEL DES ORGANISMES

L'IPAC a sensiblement accru l'effectif de plusieurs organismes communautaires en itinérance de Québec. Cette augmentation est non seulement importante en nombres absolus, mais aussi en proportion de la taille des groupes. C'est ce que nous examinerons à la sous-section suivante. Cette impressionnante progression n'est pas que quantitative. Elle modifie également les conditions de travail des employés en place, auxquels s'ajoutent de nouveaux collègues qui devront s'intégrer à l'organisation. C'est ce que nous verrons en 4.1.2.

4.1.1 L'ampleur numérique de l'augmentation du personnel

À l'été 2003, le comité de suivi de l'IPAC de la région estimait à 111 le nombre de postes créés ou consolidés grâce à ce programme (annexe 8). De ce nombre, 73 postes que l'on retrouve sous la rubrique « Services directs à la clientèle », servent à l'intervention (intervenant, travailleur de rue et infirmière), 24 aux « activités internes » (coordonnateur, secrétaire, cuisinière, concierge) et 15 aux activités de recherche de fonds, d'animation et de prévention (animateurs, agents de développement et de liaison).

Selon nos propres estimations, basées sur une collecte systématique menée auprès des responsables des organismes bénéficiaires de l'IPAC, le nombre de salariés qui émargent en tout ou en partie au budget du programme tourne plutôt autour de 145. Les tableaux 10 et 11 dressent l'inventaire de ces postes, pour les organismes « adultes », « jeunes » et autres. Ils indiquent aussi le nombre de bénévoles des organismes, selon la déclaration de nos informateurs. Il faut noter que le nombre de « salariés IPAC » inclut des postes existants dont le nombre d'heures de travail hebdomadaires a pu être accru grâce au programme.

Premier constat : tous les organismes qui ont reçu des fonds de l'IPAC ont augmenté le nombre de leurs employés. Seul le Relais La Chaumine, qui n'a pas fait de demande en ce sens, fait exception à la règle. L'augmentation de personnel va de 1 à 17 personnes. Deux organismes ont créé ou consolidé 10 postes et plus, soit le Gîte jeunesse (17) et la Maison de Lauberivière (14). Dix organismes rémunèrent en tout ou en partie de 5 à 9 employés à même le budget de l'IPAC. Dans la majorité des organismes, soit 20, l'IPAC contribue au salaire de 1 à 4 employés.

TABEAU 9 Répartition des organismes « adultes » selon le nombre de personnes salariées IPAC, le nombre de salariés de l'organisme et le nombre de bénévoles

ORGANISMES ADULTES	Nombre de salariés IPAC⁴⁴	Nombre total de salariés	Nombre de salariés IPAC / nombre total de salariés (%)	Nombre de bénévoles⁴⁵
Armée du Salut (refuge)	7	27	26	11
Association YWCA de Québec (équipe des services sociaux)	3	4	75	20
AutonHommie, centre de ressources sur la condition masculine (Québec) inc.	1	19	5,3	50
Café rencontre du Centre-Ville (Québec) inc.	6	12	50	30
Centre communautaire l'Amitié inc.	8	14	57,1	40
Centre de jour Soleil Brillant inc.	3	3	100	8 à 9
Centre Femmes aux 3A de Québec inc.	4	12	33,3	40
CLSC-CHSLD Haute-Ville-Des-Rivières (équipe itinérance)	6	12	50	0
Communauté Agapè de Québec	2	15 ⁴⁶	13,3	47
Conter, se raconter ⁴⁷	3	3	100	?
Groupe de recherche en animation et planification économique inc (GRAPE)	1	5	20	10 à 15
L'Archipel d'Entraide	1	8	12,5	100
Le PaSSage, centre de thérapie familiale en toxicomanie	4	11	36,4	25
Maison de Job	2	17	11,8	20
Maison de Lauberivière, aide aux adultes en difficulté	14	72	19,4	105
Maison d'entraide pour toxicomanes Le Rucher	6	26	23,1	0
Programme d'encadrement clinique et d'hébergement (P.E.C.H.)	3	40	7,5	0
Relais La Chaumine inc.	0	6	0	10
Total	74	306	24,2	516

Source : Entrevues auprès du responsable de chacun des groupes. Mise à jour en novembre 2003

⁴⁴ Le nombre de salariés, qu'ils soient payés par le programme IPAC ou par une autre source de revenus, inclut : les personnes à temps plein, à temps partiel, occasionnelles et contractuelles et exclut les personnes bénéficiant de programmes d'insertion et autres mesures d'employabilité. Le nombre de salariés IPAC et le nombre total de salariés d'un organisme ont pu changer en cours d'année.

⁴⁵ Nous avons inscrit le nombre de bénévoles à titre indicatif. Ce nombre exclut les membres des conseils d'administration.

⁴⁶ Ce nombre exclut les employés de la Ressourcerie.

⁴⁷ Organisme fiduciaire : Maison de Lauberivière.

TABEAU 10 Répartition des organismes « jeunes » et autres selon le nombre de personnes salariées IPAC, le nombre de salariés de l'organisme et le nombre de bénévoles

ORGANISMES JEUNES et AUTRES	Nombre de salariés IPAC⁴⁸	Nombre total de salariés	Nombre de salariés IPAC / nombre total de salariés (%)	Nombre de béné- voles⁴⁹
Centre Multi-Services Le Complice	2	3	66,7	25
Centre résidentiel et communautaire Jacques Cartier	3	25	12	70
Gîte du Nomade (Le Squat de la Basse- Ville)	4	7	57,1	2
Gîte Jeunesse inc.	17	31	54,8	20
Les Œuvres de la Maison Dauphine inc.	5	33	15,2	40
L'Évasion St-Pie X	2	13	15,4	80 à 100
Maison des jeunes de Les Saules – L'Adoasis	4	10 ⁵⁰	40	0
Maison d'hébergement jeunesse Sainte- Foy inc.	5	25	20	100
Maison Marie-Frédéric inc.	4	15	26,7	10
Mères et monde, centre de ressources pour jeunes mères	5	8	62,5	30
Projet – Intervention – Prostitution Québec inc. (PIPQ)	5	13	38,5	28
Regroupement Action Prévention Jeunesse des Laurentides inc. (RAP Jeunesse)	3	6	50	0
Roulotte Le Marginal ⁵¹	2	4	50	30
Travail de Rue Action et initiatives Communautaire Jeunesse (T.R.A.I.C. Jeunesse)	9	9	100	6
AUTRES				
Regroupement pour l'aide aux itinérants et itinérantes de Québec (RAIIQ)	1	2	50	0
Télé-université *	-	-	-	-
Trigone Animation *	-	-	-	-
Total	71	204	34,8	441
Total - ensemble des organismes (33)	145	510	28,4	957

Source : Entrevues auprès du responsable de chacun des groupes. Mise à jour en novembre 2003.

⁴⁸ Le nombre de salariés, qu'ils soient payés par le programme IPAC ou par une autre source de revenus, inclut : les personnes à temps plein, à temps partiel, occasionnelles et contractuelles et exclut les personnes bénéficiant de programmes d'insertion et autres mesures d'employabilité. Le nombre de salariés IPAC et le nombre total de salariés d'un organisme ont pu changer en cours d'année.

⁴⁹ Nous avons inscrit le nombre de bénévoles à titre indicatif. Ce nombre exclut les membres des conseils d'administration.

⁵⁰ Ce nombre comprend tous les salariés de la Maison des Jeunes.

⁵¹ Organisme fiduciaire : Au Carrefour Étudiants.

* Trigone Animation et la Télé-université n'offrant pas de services directs ou indirects à la population itinérante, nous n'en avons donc pas tenu compte dans ce tableau.

Dans le cas des refuges, 64 personnes sont payées à même les fonds IPAC, soit 24 dans les refuges destinés aux adultes et 40 pour les groupes offrant des lieux d'hébergement transitoire ou temporaire pour jeunes⁵². Ce sont donc 44,1 % des effectifs rétribués par l'IPAC qui travaillent dans des organismes qui offrent d'abord des services d'hébergement.

Ces données brutes indiquent éloquentement l'effet massif de l'IPAC sur la « capacité de production » des organismes qui offrent des services aux itinérants à Québec. Cet effet apparaît avec encore plus de relief lorsqu'on considère la proportion des postes créés ou consolidés grâce à l'IPAC par rapport au nombre d'employés des organismes bénéficiaires de l'Initiative, en excluant le personnel qui dessert d'autres catégories d'usagers⁵³.

Au total, 28,4 % (145/510) des salariés des organismes œuvrant en itinérance sont rémunérés en tout ou en partie par l'IPAC. Cette proportion est de 24,2 % pour les organismes « adultes » (74/306) et de 34,8 % pour les organismes « jeunes » et le RAIQ (71/204). Pour 14 organismes, les personnes salariées par l'IPAC comptent pour 50 % ou plus de leur personnel. Dans les cas du projet Conter se raconter, du Centre de jour Soleil Brillant et de TRAIC Jeunesse, le salaire ou une partie du salaire de tous les employés est puisé à même le budget de l'IPAC. Dans 6 groupes, les personnes dont la rémunération est assurée en tout ou en partie par le programme représentent de 25 % à 49 % du personnel. Enfin, le programme IPAC rémunère moins de 25 % du personnel de 13 organismes.

Dans le cadre de notre collecte auprès des responsables des organismes qui ont reçu des fonds de l'IPAC, nous leur avons demandé d'estimer leur nombre de bénévoles. Selon ces sources, le nombre total de bénévoles qui œuvrent en itinérance à Québec s'élèverait à environ 1 000 personnes (957)⁵⁴. Il s'agit bien d'un ordre de grandeur puisque les groupes ont différentes façons de comptabiliser les personnes qui s'investissent gratuitement dans leur organisme. Par exemple, dans certains groupes, sont calculées comme bénévoles uniquement les personnes ayant un lien direct avec la clientèle alors que dans d'autres cas, on peut tenir compte de la clientèle elle-même, ou encore, de tous ceux et celles qui participent aux activités d'autofinancement.

Cet accroissement phénoménal du nombre de personnes qui travaillent auprès des itinérants a aussi des effets majeurs sur la composition du personnel et sur la variété des postes des organismes qui ont bénéficié de l'IPAC. C'est ce que nous verrons maintenant.

4.1.2 L'augmentation du personnel : ses effets qualitatifs

Les organismes qui ont eu recours aux fonds de l'IPAC pour rehausser le niveau de leurs services l'ont fait de trois principales façons : en augmentant le nombre d'heures travaillées par un employé déjà en poste – c'est ce qu'on désigne généralement par l'expression « consolidation d'un poste » – ; en engageant de nouveaux employés pour accomplir un travail similaire à celui de leurs collègues déjà en place ; ou en créant des

⁵² Les refuges pour adultes touchés par le programme IPAC sont l'Armée du Salut, la Maison de Lauberivière et le YWCA. Les groupes offrant de l'hébergement transitoire ou temporaire pour jeunes sont le Centre multiservices Le Complice, le centre résidentiel et communautaire Jacques-Cartier, la maison d'hébergement jeunesse Sainte-Foy, la Maison Marie Frédéric, Mères et Monde, le Gîte Jeunesse et le Gîte du Nomade.

⁵³ Dans le cas d'organismes qui desservent différentes clientèles, comme le CLSC-CHSLD Haute-Ville-des-Rivières, la YWCA ou l'Armée du Salut, nous avons tenu compte du nombre de membres des unités touchées par l'IPAC et non de l'ensemble des employés de l'organisme.

⁵⁴ Dans le cas où les représentants des groupes nous donnaient deux nombres, nous avons retenu le plus petit d'entre eux.

postes qui n'existaient pas jusque-là. Certains organismes ont eu recours aux trois options.

De façon générale, les organismes ont d'abord affiché les nouveaux postes à l'interne, afin de privilégier ceux et celles « qui faisaient partie de l'équipe ». Cette façon de faire a permis de réduire la précarité des emplois et de faire passer des employés « d'occasionnel à temps plein » ou de « remplaçant à régulier », comme le résumait bien les extraits suivants :

...Quand notre projet a été accepté, bon ben on a affiché des postes à l'interne. Fait que exemple, bon la personne qui a appliqué initialement [nom du poste] pis qui a eu le poste, ben c'était une intervenante de groupe qui était à temps partiel occasionnel. Elle était super heureuse, elle obtenait un poste à 40 heures semaine dans un domaine qu'elle a apprécié. (RG21)

Cela a permis d'augmenter le plancher d'heures. Les 6 TR [travailleurs de rue] sont passés à 40 h/sem. Avant IPAC, les horaires variaient entre 15 à 35 heures. Les TR étaient sous-payés et sous-utilisés. (RG43)

Dans certains cas, des bénévoles ont accédé à un poste rémunéré ou sont passés de chômeurs à salariés. Plusieurs responsables de groupes voient dans cette stabilisation de l'emploi un frein au roulement de personnel auquel ils sont confrontés.

Oui, un des effets c'est ça, c'est qu'on contribue à créer des emplois, ça c'est vraiment important, surtout dans les ressources comme la nôtre, y a des gens, comme notre concierge, ça faisait douze ans... y avait été à un moment donné sur un programme d'insertion sociale, ben là, après douze ans de bénévolat, il commence à être temps qu'on lui donne un petit salaire. En réalité, on a contribué pour des gens qui étaient bénévoles ici depuis des années, à leur donner un salaire, ce qui était normal... On appelle ça l'économie sociale, mais moi je crois beaucoup à l'économie sociale, je crois que quand quelqu'un travaille, ben il dépense plus, le gouvernement regagne toujours, c'est bon pour la santé sociale... (RG22)

Ça m'a permis d'engager du personnel à temps plein, du monde qui étaient sur le chômage. Ça évite la rotation de personnel. (RG 25)

Un peu dans le même sens, il est arrivé que les employés de certains groupes aient eu une augmentation de salaire très appréciée. (IR32)

Dans deux organismes, on rapporte avoir privilégié la création d'un poste plutôt que de continuer à encadrer des personnes postulant sur des programmes de réinsertion.

Avant, c'était des programmes extra tout croches, du monde qui arrivait pis qui partait, qui essayait de se réinsérer sur le marché du travail mais que ça prenait plus de temps pour les encadrer, les supporter pis les former que le travail effectif qu'ils livraient. (RG50)

Dans certains groupes, de nouveaux salariés, à temps plein ou à temps partiel, se sont également ajoutés. Ces personnes proviennent en partie d'autres groupes communautaires. Cette mobilité horizontale, fréquente dans le secteur communautaire, a été favorisée par l'IPAC du fait que le personnel d'un organisme était parfois insuffisant pour combler l'ensemble des postes créés. Des personnes qui n'étaient pas du milieu communautaire ont également été embauchées.

L'IPAC a contribué à créer des postes que l'on retrouve rarement dans les organismes communautaires, comme ceux d'agent de développement et d'agent de liaison, dont bénéficient sept groupes⁵⁵. Les premiers sont chargés d'assurer le développement et la promotion de l'organisme, en contribuant notamment à la recherche de nouvelles sources de financement. De leur côté, les agents de liaison ont pour mandat de créer des liens avec les partenaires de l'organisme. Dans les faits, la nature de ces postes a souvent été révisée en cours de route.

4.2 LES EFFETS DE L'IPAC SUR LA DYNAMIQUE INTERNE DES ORGANISMES

L'augmentation substantielle du nombre d'employés des organismes s'est également répercutée sur leur dynamique interne. Dans cette section, nous examinerons d'abord comment cet ajout de personnel a obligé les organismes à s'ajuster à cette nouvelle réalité. Nous verrons ensuite comment il a modifié le travail de leurs intervenants et celui de leurs responsables.

4.2.1 L'ajustement des organismes à l'obtention d'un projet IPAC

Plusieurs organismes ont connu une phase plus ou moins longue « d'appropriation des projets ». Par exemple, le nouveau responsable d'un groupe a hérité de la demande IPAC préparée par son prédécesseur, ce qui ne va pas toujours sans causer de problème, comme en témoigne l'extrait suivant.

Je suis pogné avec l'entente déposée. Ce n'est pas ce que j'aurais présenté. C'est très contrôlant. C'est comme les hôpitaux qui vont construire une salle d'opération sans avoir l'argent pour payer le personnel. On n'a pas une cenne encore et on est déjà contrôlé. Les décisions relèvent du CA. Je suis l'héritier de la demande de l'ancien coordonnateur. (RR12)

Dans d'autres cas, les personnes qui étaient à l'origine du projet sont parties en cours de route, laissant le tout à de nouveaux employés. Quelques groupes ont subi des « crises à l'interne » ou des tensions qui ont mené à une restructuration. Certains ont dû réaménager leurs locaux ou se réinstaller ailleurs. Enfin, la plupart des responsables estiment que leur groupe a vécu une importante période d'ajustement marquée par un réaménagement des postes et des tâches qui a nécessité un important travail d'orchestration de leur part.

⁵⁵ Il s'agit de groupes suivants : l'Armée du Salut, la Maison d'hébergement jeunesse Sainte-Foy, la Maison Marie-Frédéric, PECH, PIPQ, RAP jeunesse et TRAIC jeunesse.

Il a fallu faire l'intégration des nouvelles personnes. IPAC a donné lieu à une restructuration organisationnelle et opérationnelle. On a fait l'arrimage à l'intérieur de la boîte, « on est une sorte de mini réseau intégré dans notre organisme ». On a été deux mois en restructuration, on s'est structuré en opérant. (RG39)

C'est toujours un cadre relativement lourd, hein, l'intégration des nouvelles personnes : le temps de se familiariser avec l'organisme, de prendre sa place aussi, la façon de travailler, la façon de s'organiser, ça a pris..., ça prend un certain temps, mais ceci fait, je dirais que ce sont des personnes assez autonomes, qui fonctionnent bien en équipe, qui assument bien leur mandat. (RG35)

Avoir plus de personnel ou permettre à des intervenants de travailler à temps plein plutôt qu'à temps partiel a permis de stabiliser des équipes de travail, objectif que poursuivait d'ailleurs le Plan d'action (RRSSSQ, 2001 : 26).

IPAC nous a permis d'embaucher cette quatrième personne pour avoir une équipe stable. Il y a aussi ça. Pour moi, ça a un impact, que t'aies une équipe qui n'est pas assez *staffée*. Je sais que dans le communautaire, on fait plus avec moins, mais il y a des limites. Pis t'as un bon roulement de personnel quand [tu n'es] pas assez *staffé*. Pis je sais qu'avec IPAC, ça nous a permis de, cette personne-là, d'embaucher une vraie personne, une personne, je veux dire, compétente, peu importe sa formation, mais compétente pour faire le travail, chose qu'on n'était pas capable de faire avant. Ça permet de consolider beaucoup, là, puis juste consolider, pour moi, ça va déjà avoir un impact sur l'hébergement. Plus tu donnes un meilleur service, plus ça vient... Il y a ça aussi dans ce que je vois. (RR11)

C'est clair que c'est un gros plus. Ça vient aider à mon équipe de travail de rue de façon très claire, elle passe de quatre à six. Ça vient surtout consolider mon équipe interne. Ça me permet de maintenir mon niveau d'activités ici. (RG04)

Les responsables de certains organismes estiment toutefois que la croissance de leur effectif a pratiquement atteint ses limites.

On grossissait trop vite. Dans les enjeux internes, ça va très bien. Les gens, il y en a qui se sentent un peu éparpillés encore. « Qui va prendre ce dossier-là ? » On est trop de monde. Comme [responsable], je suis plafonné. Je n'ai pas d'autres besoins. De toutes façons ce serait prétentieux, je ne vois pas ce que je pourrais développer d'autre. [...] La seule chose de plus qui me reste dans le développement possible, ça va être un hébergement, c'est tout. (RG51)

Dans le même sens, un responsable d'organisme attire l'attention sur les risques que comporte l'augmentation substantielle de son budget sans garantie de prolongement.

Ça grimpe mon budget de cent quelques mille, ça me fait atteindre le un million. Ça habitue mon monde à vivre dans une atmosphère d'un budget d'un million. Je ne passe pas mon temps à regarder les chiffres, j'ai pas vraiment le temps, tu regardes ça quand c'est le temps. Pis comme je ne trouve pas... Je veux dire, quand on s'habitue à fonctionner avec ces instruments là, évidemment on s'habitue à faire avec un budget d'un million. Si jamais ça tombe et qu'on descend d'une année à l'autre à 800 000 \$, je suis pas capable de sortir l'équipement de la Maison. C'est qui que je sors de la Maison? Six intervenants, ou huit. Ou ben donc je regarde les gens sur le programme, ils sont pas capables d'utiliser l'appareil sophistiqué qu'on a mis en place. Ou bien donc un autre bailleur de fonds, pour remplacer le 300 000\$ de l'État. Alors pendant ce temps là qu'on consolide ailleurs, moi il faut que je consolide pour pouvoir maintenir le rythme. (RG20)

4.2.2 Les effets de l'IPAC sur le travail des intervenants

La consolidation des équipes de travail a indéniablement bénéficié aux intervenants. L'allègement de la tâche semble être la conséquence qu'ils ont ressentie avec le plus d'acuité. Éviter l'épuisement professionnel, se donner un *break*, sentir que « l'on souffle un peu » après avoir tenu des projets « à bout de bras », sont autant d'expressions qui rappellent la précarité des conditions de travail et l'ampleur de la tâche des intervenants communautaires.

Avant, j'avais un *staff* qui était là pour 60 hommes. Il faisait tout ça tout seul : les admissions, les étages, pis les gars s'en allaient en *burn out*, c'est pas mieux. Fait que finalement, là on a deux gars grâce à IPAC, il y a deux gars qui sont là, ça roule beaucoup mieux. Les employés sont plus mollo, y peuvent servir encore mieux la clientèle. (RR13)

Moi j'ai tenu ça à bout de bras pis c'est moi qui ai parti le projet, pendant un bout de temps. Je me suis tapé un *burn out*. Il y avait trop de clients, ça arrivait *full pin*, pis écoute, c'est pas du suivi intensif, mais c'est intensif comme suivi, quand t'embarques avec quelqu'un. Parce qu'il arrive d'une autre région, faut que tu ailles voir quelle autre personne la personne a rencontrée, il n'a pas de diagnostic psychiatrique, pas de médication. Tout est à faire. Tout est à faire, avec la personne. Fait que quand... moi, en tout cas, ça m'a donné un *break*. Et ça a répondu aux besoins de la clientèle. (IG41)

« *No más, no más* », comme dirait Roberto Durán, là. Non, non, c'était trop, c'était trop. C'est parce que le projet marchait. Moi, c'était mon bébé, un peu, j'étais content, tu sais. Ça marchait. Sauf que christi, un moment donné, je ne m'écoutais plus là-dedans pis j'étais comme submergé. Mais oui, ça a aidé parce que ça a permis de, ben de donner des services à la clientèle, ça a permis d'abaisser un petit peu la charge de travail de l'ensemble des intervenants, qui a continué à augmenter quand

même. C'est juste qu'elle aurait encore plus augmentée si on n'avait pas eu IPAC. Tout ce que ça nous a permis, ça été de souffler un peu. (IG41)

Dans certains groupes, la préparation et la mise en place d'un projet IPAC ont bouleversé le fonctionnement de l'organisation, comme en témoigne un intervenant.

Un gros changement. Au début je te dirais, niveau politique, c'est plus [nom du responsable] qui s'occupe de ça, après la réunion il nous ramenait tout le temps ce qui se passait avec IPAC, au niveau de la paperasserie pis comment ça fonctionnait. Fait que beaucoup de stress qui est élevé à partir de là, beaucoup d'insécurité. Pis quand c'est rentré, je te dirais que ça fait peur, parce que moi je suis rentré, j'ai travaillé pendant quasiment six mois avec deux personnes. Après ça je suis tombé tout seul avec une personne quasiment pendant huit mois, deux autres personnes ont été engagées fait que on est tombé une équipe de quatre, pis tout de suite après on est tombé à une équipe de six. Fait que de tout ce qu'y a fait, c'est du changement, c'est le fun, c'est une dynamique qui est agréable, ça bouge. Ça bouge, je pense que c'est ce que j'en retiens le plus. (IG42)

L'arrivée de nouveaux employés a parfois amélioré les relations au sein d'un groupe en donnant au personnel en place plus de temps pour accomplir son travail, ce qui a permis d'abaisser son niveau de stress (RG43).

Dans certains groupes, on apprécie l'engagement de personnes capables de superviser ou de *coacher* les intervenants. Ces derniers, rémunérés ou même bénévoles, peuvent ainsi profiter d'un meilleur encadrement.

Pis le fait qu'on ait un coordonnateur clinique, ben ça permet aussi de nous sécuriser au niveau de nos interventions. Parce que tu es souvent laissé à toi-même comme intervenant en suivi communautaire ou comme travailleur de rue. Fait que de savoir que tu as un filet en dessous de toi, savoir que tu as pris la bonne décision, que tu pourrais prendre telle orientation, qu'il y a une personne que tu pourrais aller voir systématiquement, que c'est sa job d'aller voir, ben c'est pas mal plus rassurant. // Moi j'allais voir toujours [nom de la personne]. Pis pour me *backer* dans mes interventions, pour me rassurer ou peu importe. Je pense qu'il le faisait avec un peu tout le monde, mais là maintenant il est payé pour le faire. C'est plus systématisé. (IG60)

T'as [nom de la personne] aussi qui fait partie du projet IPAC pour... un agent de développement... Il participe quand même... il a pas participé à nos réunions, mais il participe à la vie active de la boîte. Ça aussi c'est le fun. Y a déjà fait du travail de rue, y est capable de nous *coacher* une fois de temps en temps.... Parce que le fait d'avoir plus de personnel, plus de monde, c'est plus d'idées qui sont soulevées aussi. (IG42)

4.2.3 Les effets de l'IPAC sur le travail des responsables de groupe

L'IPAC produit deux effets opposés sur le travail des responsables. S'elle allège leurs tâches quotidiennes par l'engagement de personnel de soutien administratif, elle engendre aussi un surcroît de tâches administratives liées à la gestion du personnel et, surtout, à l'administration du programme et à la reddition de comptes à DRHC.

L'allègement de la charge de travail

Les responsables d'organismes sont unanimes à reconnaître l'utilité des postes de secrétaire, d'adjoint à la direction et d'agent de développement ou de liaison pour les délester de certaines tâches administratives.

Là j'ai une secrétaire, pis quand je vous disais que c'est du 50-60 heures semaine avant, c'est que moi je faisais mon travail le jour, toutes les réunions, pis le soir, chez moi, fallait que je tape tout, soit à l'ordinateur, faire des rapports, des demandes. Fait que finalement, je faisais un *shift* de jour plus un *shift* de soir, fait que... On peut le faire un bout, on ne peut pas faire ça tout le temps. (RR13)

Comme la secrétaire aussi, elle est financée aussi par IPAC. Si on l'avait pas, ça paraîtrait, elle fait plein de lettres, elle fait plein de liens avec... des fois y a des demandes à [nom du groupe] ou peu importe, ben là ça décharge [nom du responsable]. (IR32)

La secrétaire [...] j'ai pas plus de job, en fait, elle, elle m'en enlève, de la job. L'agente de développement pareil aussi, elle m'enlève de la job, elle fait de la job que moi je faisais avant, que je faisais tout croche... non, je faisais pas tout croche, Excusez, c'est pas le bon mot, que je faisais de façon plus concentrée à deux périodes de l'année, c'est-à-dire mars-avril et août-septembre, ok? (RG21)

Les agents de développement sont particulièrement appréciés pour leur aide dans la recherche de financement, mais aussi dans l'établissement de liens entre les organismes susceptibles d'apporter une aide à la clientèle.

[Ce qu'IPAC apporte à court terme] Ah ben oui... l'enthousiasme, ça c'est clair! De voir comment ça avance, comment on peut vraiment faire des choses pratiques aussi. Comme moi, ben le poste existait pas, fait que... Là c'est sûr que ça décharge plein de monde, pis moi... ça décharge les directeurs, pis en même temps eux autres me disent « ça va être le fun, on va travailler ensemble », pis telle personne va être mieux suivie, ça crée une belle ambiance. (IR32)

Enfin, une responsable signale que l'ajout de personnel l'a dégagée de certaines fonctions administratives, ce qui lui permet d'accompagner davantage les intervenants. (RG43)

L'augmentation des tâches de gestion du personnel

L'inconvénient que cause aux coordonnateurs l'augmentation de l'effectif de leur groupe est d'exiger de leur part qu'ils consacrent une bonne partie de leur temps à la gestion du personnel, ce qui réduit d'autant leur disponibilité pour nouer des liens avec d'autres organismes.

Le monde est centré sur sa boîte, tout le monde est centré sur sa boîte. Ils sont toujours en lien avec les autres, mais je te dirais qu'ils sont beaucoup, ils ont beaucoup..., le monde ont beaucoup plus de travail à l'interne à faire que ce qu'ils faisaient avant. Écoute les effectifs ont doublé. T'a une charge de travail qui s'appelle la gestion de personnel que ben du monde n'avait pas avant. [...].Ça, ça fait partie des effets pervers. (RD01)

Dans certains cas, on a dû changer la formule des réunions d'équipe parce qu'elle ne convenait plus à un groupe de plus grande taille. Par exemple, « coordonner des réunions d'équipe à six plutôt qu'à trois » (RG41) exige plus de temps et d'énergie.

Le fait qu'on ait grossi, c'est sûr que... Ça va bien, moi j'avais préparé le coup. Donc je suis arrivé l'an passé avec une proposition de supervision d'équipe, et non plus individuelle, en tout cas pour l'année en cours. Donc il n'y a plus personne qui se fait superviser individuellement cette année, que des supervisions collectives... (RG51)

C'est très difficile avec nos horaires de...[nous réunir] tous en même temps, on essaie d'être tous là aux semaines, ça marchait pas. Quand on est des petits groupes, les réunions sont courtes. Fait que de dire « ok, on se prend un deux heures », on essaie tout le monde d'être là à mettons quatre, cinq, six heures. C'est plus facile quand on est des plus petits groupes. Là c'est sept personnes, on a tout le temps quelque chose, fait que c'est plus difficile, le temps qu'on prend en réunion, c'est pas du temps qu'on est dans la rue. Fait que oui ça a une importance de le faire aux deux semaines, pis ça dépend de ce qu'on fait, on veut voir quel impact ça va avoir justement, de le faire aux deux semaines. Ça va faire deux mois qu'on fait ça, pis jusqu'à date ça va bien. (IG42)

L'administration du programme IPAC

Si la gestion du personnel occupe davantage l'attention des coordonnateurs, ce n'est rien, selon eux, en regard de la charge de travail que leur occasionne l'administration quotidienne et la reddition de comptes de l'IPAC. Les responsables sont d'ailleurs très loquaces lorsqu'il s'agit de parler des irritants du programme. Des règles de départ non explicites, voire même contradictoires, trop de temps consacré à la paperasse, des méthodes comptables différentes de celles des autres bailleurs de fonds, le contrôle excessif que démontrent la production et la vérification des rapports trimestriels à DRHC sont autant d'ombres au tableau de l'IPAC. Unanimement, nos informateurs appelaient de leurs vœux l'allègement des procédures en cas de poursuite du programme.

Les deux extraits suivants témoignent éloquemment de l'ampleur des tâches

d'administration des projets financés par l'IPAC.

Donc, IPAC nous a fait grossir...Ça va vite, beaucoup plus vite. C'est plus dur de ramasser tout ça, au niveau de la gestion. Ce que je trouve le plus difficile, c'est la gestion administrative. Ma secrétaire, c'est fou les heures qu'elle passe là-dessus. Je vais refaire une évaluation du nombre d'heures que j'ai mises, moi ou d'autres employés dans la boîte, dans le dossier IPAC, dans les dernières années. Et tout ça, après ça avec l'argent qui arrive. Moi je prédis que j'arrive en dessous. J'ai dépensé plus d'argent que j'en aurai reçu... Ah non, peut-être pas avec IPAC, quand même c'est un gros montant. Plusieurs milliers, je suis certain. On va évaluer... deux ans de travail sans rien. Pensons-y comme il faut, juste ça en partant. Deux ans de travail à la mise en application, à faire les rencontres, à faire un plan d'action. Dans le concret, après ça sur la boîte, le nombre d'heures de gestion que [nom de la personne] passe par semaine ou par mois, c'est un petit peu fou. (RG19)

Mon adjointe, je lui réclame trois heures pour elle, par semaine, elle en passe le double. Là je leur ai demandé de rajouter trois heures. Là j'ai même demandé de rajouter deux heures et demie pour la secrétaire, parce qu'elle aussi elle a plein de travail à faire associé à IPAC, tu sais. Elle a été engagée dans le cadre de IPAC, mais pour faire de la job normale, pour faire de la job que le [nom du groupe] requérait. Mais là, à cause de IPAC, elle a un surplus de travail. Fait que là j'ai dit : Bon, on va lui rajouter deux heures et demie, ça va lui faire 40 heures semaine. Parce que le tiers de son temps, elle fait de la job associée à IPAC : des rapports pis des colonnes de chiffres, des ci pis des ça. (RG05)

Dans un groupe, la responsable a dû former trois adjointes administratives depuis le début d'IPAC (RG31). Selon le responsable d'un autre organisme, « IPAC a généré un volume de gestion, d'encadrement, de suivi, de contrôle... » (RG21). Pour pallier cette augmentation, on a dû créer, dans un groupe, un poste de coordination : « On a senti qu'on avait besoin d'une coordonnatrice alors qu'avant, on en avait pas besoin ». (RG 40) Enfin, plusieurs évoquent la « lourdeur administrative » du programme : « Pour la dynamique, je suis pleinement satisfait. Et du résultat en bout de ligne aussi. Dans le quotidien par contre, je vais avouer que c'est lourd. » (RG19)

Enfin, assurer la viabilité du projet financé par l'IPAC après seulement une année de fonctionnement s'est avéré pour la majorité des groupes un défi impossible à surmonter⁵⁶.

La chose la plus importante, selon moi, c'est bien correct de travailler à

⁵⁶ Certains groupes ont toutefois trouvé des moyens pour assurer la viabilité de leur projet : embauche d'un agent de développement et mise sur pied d'un comité de financement ou d'une fondation. Certains ont même bénéficié d'une augmentation de leur subvention de base de la Régie régionale ou de Centraide.

vouloir le garder [le nouveau personnel]. Le projet initial était censé être de trois ans. Moi ça a été un gros *guess* [pari] de décider en bout de ligne de l'accepter pareil. On l'a accepté en se disant « oui, mais il faut qu'il reste, il faut qu'il y ait un renouvellement d'au moins deux ans pour nous faire une fenêtre de trois ans, pour nous permettre de travailler dans le sens du monde ». Sinon ça n'a pas de bon sens. Ça serait ridicule de croire qu'après septembre prochain, mon agent de développement va avoir été capable d'aller chercher l'équivalent de cinq postes. Sur trois ans par contre, ce serait moins ridicule! Un peu moins. Mon enjeu est juste là pour IPAC. (RG04)

La reddition de comptes à DRHC

La reddition de comptes est une véritable pierre d'achoppement pour la majorité des responsables des groupes. Plusieurs d'entre eux se butent aux règles administratives du programme et évoquent « les contradictions dans le processus » (RG23). Par exemple, un responsable insiste sur le fait que les règles étaient méconnues au départ.

Et ce qui demande beaucoup de travail, c'est la reddition des comptes à Développement des ressources humaines du Canada. Fournir les pièces justificatives, les rapports, euh... pis aussi, ce qui a causé beaucoup de problèmes cet automne, c'est comme l'application de règles administratives ben restrictives, ok? Par rapport aux dépenses admissibles de IPAC, qui, à venir jusqu'à ce jour, n'étaient pas explicites. Elles étaient très, très... elles étaient méconnues, elles n'avaient même jamais été prises en considération lors de l'étude de l'évaluation des projets pis lors des recommandations de financement des projets. Et même ces règles-là n'ont même pas été tenues en compte lors de la signature des contrats avec DRHC. C'est-à-dire que l'argent de IPAC, ça doit être des activités supplémentaires, nouvelles, qui s'additionnent aux activités régulières ou encore qui n'auraient pas pu continuer si le financement de IPAC avait pas été là. Ça n'a jamais été établi clairement. (RG01)

Euh si c'était pas de ça [la reddition de comptes], ça irait bien parce que le niveau d'activité supplémentaire dans [nom de l'organisme] associé à ce qu'IPAC finance, le niveau de qualité de services et d'activités rendues possibles grâce à IPAC... ça demande plus de travail de gestion, de coordination, de planification pis de suivi, mais c'est ben plus la reddition des comptes pis tu sais l'arrimage avec DRHC là qui cause problème pis qui est difficile pis tout ça. (RG21)

Plusieurs donc, critiquent le volume de travail administratif demandé par l'IPAC. Certains parlent également d'une « bureaucratie trop lourde » pour le milieu communautaire.

C'est lourd sur le plan administratif, rendre des comptes aux trois mois; les rapports d'activités aux trois mois. En plus, on aura un rapport final à remettre. On a eu une formation au tout début, on ne se souviendra plus

comment faire ce rapport-là. Dans le communautaire c'est lourd à faire tout ça. (RG40)

Si tous sont soumis aux mêmes règles administratives, il demeure que « les agents » ou les « fonctionnaires » qui ont comme tâche de faire le suivi des organismes, peuvent faire la différence entre un processus lourd, mais auquel on finit par s'ajuster, et des démêlés qui peuvent prendre l'allure de batailles avec le fédéral.

Ça a été lourd comme procédure administrative : obligation de faire une « comptabilité spécifique », mais maintenant ça va, ça roule tout seul mais il faut que ça dure plus qu'un an. (RG23)

Et même là une fois arrivé [IPAC], c'est pas nécessairement évident non plus, la manière dont c'est libellé. La manière de gérer IPAC dépend beaucoup du fonctionnaire. Ils n'ont pas tous les mêmes commandes, ils ne fonctionnent pas tous encore de la même manière. Il y a des boîtes qui de se font demander tous leurs reçus, d'autres non. (RG19)

Mais c'est pas normal qu'on ait beaucoup plus de travail dans la gestion pis le suivi de ce programme-là. Ce qui fait qu'il y en a beaucoup, c'est les exigences du programme de contribution de DRHC. Un moment donné il a fallu que je leur mette un stoppeur, ils me demandaient une reddition de comptes sur l'argent que je recevais d'ailleurs... (RG50)

Une responsable d'organisme mentionne qu'au début, lorsque l'agent de DRHC venait vérifier ses états de comptes, « J'avais l'impression que la reine d'Angleterre était assise dans mon bureau! ». Cette personne estime également que l'agent débordait un peu de son mandat, qu'il contrôlait l'organisme. Elle rapporte aussi qu'il mettait ses initiales partout parce qu'il pouvait, lui aussi, se faire contrôler par un supérieur (RG40). La plupart des responsables de groupes estiment néanmoins avoir de « bons rapports » avec leur agent.

Il faut toutefois noter que les organismes de grande taille, qui gèrent des budgets importants et qui bénéficient pour ce faire d'un soutien administratif compétent, s'acquittent plus facilement de la reddition de comptes que les petits groupes.

Pis le fonctionnaire avec qui on travaille est ouvert, est intéressant. Monsieur [nom de la personne]. Il fait sa job de fonctionnaire mais en même temps, il n'est pas, les critiques qu'on avait dit au départ : Ah travailler avec le fédéral, IPAC, je sais qu'il y en a qui trouvent ça lourd, il y a des comptes à rendre, il y a des redditions de compte... Nous autres on a aucun problème. On est peut-être mieux organisés, je le sais pas, mais en tout cas tout fonctionne à merveille. C'est pas un problème la reddition de comptes; on est habitués de rendre des comptes à tout le monde. Tu sais, on est un organisme. On est peut-être plus *checkés*, entre guillemets, qu'un hôpital, tu sais. De la reddition de comptes pour tout pis pour rien. Deux ministères pis, pis on fait pas de déficit pis on fait des redditions de comptes pareil. En tout cas. Fait que tu sais... Donc ça va très bien. (RG18)

Pour deux informateurs qui ne partagent pas tout à fait l'agacement ressenti par ceux qui

gèrent l'IPAC au quotidien, ce programme pourrait permettre une meilleure organisation administrative de certains groupes.

Mais en même temps, un effet que ça peut avoir aussi, et je le souhaite, c'est de permettre à certains organismes, même si la plupart le sont, de peut-être mieux s'organiser au niveau administratif, au niveau... Et ça je l'ai vu, mais dans d'autres régions, pas à Québec, mais je l'ai vu dans des organismes où ils me disaient « ça nous a amené à plus comme s'organiser au niveau gestion budgétaire », parce que c'est tellement demandant et exigeant que, tant qu'à rentrer là dedans, ben tu commences à t'arrêter à plein, plein d'autres choses. (RD03)

Là je dis : oui, moi, là-dessus, je suis content, parce que ça a forcé des organismes à se donner une certaine discipline, à avoir un petit peu de rigueur pis à s'apercevoir qu'ils sont tout croches au niveau de leur gestion pis de leur administration. // Ben oui, c'est de l'argent public. T'es pas un organismes public mais c'est de l'argent public, fait que oui! Quand moi je te pose une question, j'espère bien, comme citoyen, que j'ai le droit d'avoir une réponse à quelque part. » // Ne serait-ce que ça, c'est déjà quelque chose. (RD04)

À la lecture de cette section, on ne peut nier l'effet déterminant sur le fonctionnement des organismes communautaires des fonds qu'ils ont reçus de l'IPAC. Dans la section suivante, nous tenterons de cerner les effets de ce financement sur la nature et l'éventail des services qu'offrent ces organismes aux sans-abri.

4.3 LES EFFETS DE L'IPAC SUR LES SERVICES DES ORGANISMES

En conformité avec les orientations du Plan d'action, nous présenterons d'abord les effets de l'IPAC sur la consolidation des services existants puis ses effets sur le développement de services nouveaux. En consolidant ses services, un organisme renforce sa capacité de remplir sa mission, sans la modifier substantiellement ; à l'inverse, le développement de nouveaux services vient ajouter un ou plusieurs volets à sa mission.

4.3.1 La consolidation des services existants

Comme nous le verrons ci-dessous, la consolidation ne consiste pas tant à travailler de façon plus structurée ou plus « confortable » que de faire plus et mieux ce que l'on faisait jusque-là. Consolidation des services va donc de pair avec accessibilité et amélioration de la qualité de ces services. Pour consolider, il fallait augmenter les ressources et c'est ce que l'IPAC a rendu possible.

C'est qu'on a demandé à travers IPAC, des activités et des services qu'on estimait déjà nécessaires et obligatoires dans notre prestation de services auprès des jeunes mais qu'on n'avait pas les moyens de se payer pis que le

provincial avait pas les moyens de nous payer ou que d'autres bailleurs de fonds n'avaient pas les moyens de nous payer ou refusaient de nous payer. Eux autres n'estimaient pas que c'était nécessaire et essentiel. Mais nous autres, on avait déjà prédéterminé qu'on devait avoir ça minimalement pour fonctionner. (RG05)

L'effet d'IPAC ça a permis aux groupes, je dirais dans un premier temps, d'avoir le financement, d'avoir un fonctionnement optimum. Dans un premier temps, ça veut dire qu'il n'y a à peu près plus personne qui peut plaider le manque de ressources pour expliquer ses problèmes, sauf ceux qui n'ont pas appliqué ou qui ont mal ciblé. Dans un deuxième temps, ça permet de déployer les services d'accueil, de support et d'accompagnement divers à l'ensemble des communautés à risque ou des communautés itinérantes. Mais c'est clair que ça n'empêchera pas l'émergence de nouvelles problématiques ou de nouvelles communautés. La troisième affaire que ça va permettre de créer, c'est que quelque part les groupes sont mieux équipés pour faire face aux besoins du milieu où ils vivent. (RG45)

Moi je pense que sur l'ensemble, ce qu'on a fait à IPAC jusqu'à maintenant, c'est bien. On avait besoin de ça dans la région de Québec, ça a consolidé les services aux personnes, parce que c'était ça l'axe majeur. Eux autres, ils appellent ça consolider les organismes, mais moi j'aime pas ce terme-là parce que t'as l'air à te structurer administrativement, alors que dans le fond, ce que ça sous-entendait, pis c'est ça qu'on a fait, c'est qu'on a mis 80 % de l'argent sur des services aux personnes parce que c'est ça qu'on avait besoin. C'est sûr que ça, ça t'amène des travailleurs de rue supplémentaires, des intervenants, des travailleurs sociaux, des ci, des ça. Ça t'amène même des bâtisses ou des lits ou du matériel supplémentaire qui vont être utilisés par des personnes, pas par des intervenants ou des organisations, tu sais. Ça, je trouvais ça correct. Moi, ce que je dis c'est : on l'a fait, [maintenant], il faut penser autrement d'après moi. On avait besoin de ça, là on l'a eu. (RD08)

Les deux extraits suivants illustrent bien ce que recouvre la notion de consolidation des services pour le responsable d'un groupe.

Je n'offre rien de plus, sauf que ce que j'offrais, je l'offre mieux et je l'offre plus. On multiplie, l'intervenant multiplie le type d'interventions, c'est ce qu'on appelle consolider. (RG10)

Tantôt je parlais de consolidation au niveau du logement, mais je consolide, aussi, au niveau de l'infirmerie, je consolide, aussi, au niveau du travail de milieu. On consolide, on dessert plus de clients, ou on les dessert mieux ou plus souvent. Le nombre d'interventions faites sur un sujet, au lieu d'être comme ça [petit], ben y est rendu comme ça [grand]. Parce qu'il peut voir plus facilement du monde, ou ben non, c'est ça que

ça fait. Donc ça c'est une amélioration, quant aux services que je rendais déjà. (RG10)

Dans le même ordre d'idée, un autre responsable de groupe insiste sur la qualité et l'intensité des services qu'il peut maintenant offrir aux personnes qui fréquentent l'organisme.

Pour mieux agir avec les gens. Avec les jeunes, avec les parents, avec les familles. De façon plus qualitative, pis de façon plus intensive. Pis de façon, aussi, comment je pourrais dire? [...] Fait que on couvre la gamme de services. On couvre la gamme de services. D'ailleurs j'en avais fait une démonstration dans la présentation de mon projet IPAC, je l'avais bien indiqué clairement: les axes d'intervention, où on intervenait. Pis ça vient consolider ça. IPAC vient consolider ça, pis on souhaite qu'à moyen terme cette consolidation soit..., comment je pourrais dire, récupérée par le ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec ou que le fédéral continue d'injecter des fonds, qu'ils changent leur méthodes de reddition de comptes, ou qu'ils transfèrent les fonds, ce que je souhaite. (RG21)

L'entrée en vigueur du programme IPAC a permis de remédier en partie à un manque de personnel qui obligeait les employés à réaliser plusieurs tâches à la fois et à restreindre le temps qu'ils pouvaient consacrer à chaque usager. En ajoutant de nouveaux postes aux postes existants, l'IPAC a ainsi permis d'améliorer la qualité des services.

Le poste que je vais avoir, c'est sûr qu'y va y avoir encore plus de références, c'est sûr, parce que je prends le temps de le faire aussi. Mais, des fois, en haut, quand y a beaucoup de besoins, beaucoup de demandes y en a une qui a besoin d'un café, une autre a besoin qu'on fasse des recherches avec elle pour le logement, l'autre a besoin de bien-être social donc c'était tout le temps des tâches comme ça, des fois, le matin, toutes sortes de demandes. Fait que des fois on prenait pas le temps, mais c'était parce qu'on avait pas le temps aussi, de référer la personne comme il faut. Fait que on lui donnait la liste : « Organise-toi avec ça! » On lui donnait la liste d'hébergement... [...] Fait que par rapport à ça, y en a qui ont besoin de logement, mais je vais prendre le temps. Pis je vois déjà des belles opportunités. Fait que au lieu qu'ils se promènent tout le temps, ben, au moins, ça va être plus stable, je pense, par rapport à ça. (IR32)

Parce qu'avant j'étais seule pour trente-cinq [personnes]. Donc j'avais plein d'idées, mais j'avais pas le temps pour les mettre en application. Et c'était très clair que mon mandat était de développer, mais d'abord de consolider la ressource. Alors ça veut dire que je vais réviser, je suis en train de monter un comité à l'interne, un comité de bénévoles pour réfléchir au volet social de [nom de l'organisme], donc structurer le volet résidentiel, le quatrième. Et consolider le troisième, réviser les règlements, appliquer les durées de séjour, voir comment on procède, etc. C'est plein de choses administratives qui n'existaient pas parce qu'on avait pas le

temps. Avoir un code d'éthique etc. C'est des choses qui me semblaient importantes. Pis y a certainement d'autres projets, mais qui attendront l'année prochaine, mais c'est pas grave. (RR14)

Ah oui! Ah oui! Ça a beaucoup amélioré la qualité, pis le niveau de service, parce que ça a dégagé des gens de tâches et de travail qu'ils faisaient à la course ou en surplus de. Exemple, comme moi, au niveau du financement, au niveau de la recherche de fonds, je n'ai plus ben, ben à me casser la tête avec ça, pis être à la course, il y a quelqu'un qui le fait. (RG05)

L'amélioration des services se traduit aussi par la capacité d'offrir des services plus ponctuels – l'aide alimentaire par exemple (RG20, RG42) – ou un meilleur soutien, comme le mentionnent deux employés d'un refuge.

Je vais les aider à trouver un logement, ou trouver des ressources, si, mettons, ils veulent aller aux AA, ou quelque chose comme ça, je vais leur donner le numéro, bon... Si y ont besoin d'autres choses, au moins je vais être là pour faire un plan d'intervention avec eux autres, un plan de sortie comme on dit, pis les aider à mieux sortir, à mieux s'intégrer dans la société. Si y veulent aller dans une maison [de thérapie], je sais pas, ailleurs, ou peu importe, ben c'est ça, je vais plus rentrer là-dedans. Parce que des fois c'était le directeur qui faisait ça, pis y a d'autres choses à faire aussi. (IR32)

IPAC a apporté ça au dépannage, ça a apporté un confort, mettons, dans le sens où les filles ont un point de référence, elles ne sont plus seules comme quand, avant qu'elles nous arrivent. Il y a toujours quelqu'un pour... qui leur dit : « Regarde, si t'as besoin de quoi, viens nous voir. Est-ce que t'as ci, est-ce que t'as de la nourriture, est-ce que t'as du shampoing, est-ce que...? » Tu sais, le minimum. Parce que quand elles viennent en dépannage, c'est urgent. Elles sont souvent démunies. À partir de là, nous, on essaie de régler leurs petits problèmes de tous les jours. Mais avant IPAC, si t'étais en dépannage, regarde, l'aide, elle dort. (IR33)

Des responsables d'organismes, comme la Maison d'hébergement jeunesse Sainte-Foy et TRAIC Jeunesse, nous ont aussi indiqué l'importance de l'augmentation du temps de présence auprès des usagers qu'a permis l'arrivée du personnel de l'IPAC. D'autres groupes ont élargi leurs heures d'ouverture. Par exemple, le Centre de jour Soleil Brillant est ouvert trois soirs de plus par semaine. Enfin, la Roulotte Le Marginal n'est plus obligée de fermer l'été, lors des vacances de son personnel.

L'IPAC a également permis d'augmenter et de diversifier les activités d'accompagnement et de suivi.

Fait que on a six personnes de plus pour être capables de bien servir la clientèle. [...] On projette, comme j'ai dit tantôt, des films les soirs, on a

un commis qui va s'occuper de ça, de monter des activités pour les résidents qui sont ici. Au lieu de se crinquer, de fumer, en tout cas, il va y avoir une activité qui va être à la [dans cette pièce là], avec [nom de l'employée], il va y avoir de l'accompagnement, il va y avoir du suivi, il va y avoir du ponctuel qui va être répondu. Tous les jours, c'est elle qui va s'occuper de ça. Fait que c'est ça, c'est juste positif. (RR13)

Fait que [l'employé], ça sert à ça. Pis ça sert aussi à accompagner les jeunes l'été, à l'extérieur, dans des activités à l'extérieur. C'est ça. Ça sert de *stand-by*, aussi, les fins de semaines. (RG09)

Ça multiplie pas nécessairement les heures d'ouverture à la clientèle, ça multiplie l'ensemble des services. Mais les services peuvent être plus là, mettons, sur les heures d'ouverture. C'est ce qui fait que ça roule. (RG20)

L'augmentation du personnel permet aussi d'augmenter, parfois de façon spectaculaire, le nombre de personnes qu'un organisme est en mesure de desservir.

Tu sais, c'est sûr qu'on accueille, aussi, un peu plus de jeunes. [...] L'année passée on a été à 89, actuellement on est à 90. Mais il y a plus de jeunes en externe associés au groupe des anciens, pis au suivi post-hébergement qui viennent le midi, pis le soir. (RG01)

Avec l'argent reçu, « ça m'a permis d'accueillir des personnes auxquelles j'aurais dit non », déclare un autre interlocuteur (RG32). De son côté, le Centre femmes aux 3A a fait passer de 552 en 2001-2002 à 925 en 2002-2003 le nombre des personnes qu'il a rejointes. Pour l'Adoasis, la situation se présente comme suit : avant IPAC, son personnel était en lien avec environ 60 clients, tandis qu'au moment de notre recherche, les intervenants étaient en contact avec plus de 200.

En contrepartie, dans certains groupes, l'augmentation de l'offre de services pose parfois des problèmes de remplacement du personnel.

Plus de monde [plus d'intervenants], c'est plus de jeunes, plus de suivis, mais s'il manque une personne, t'as les problèmes qui vont avec. (IG44)

Ben ça va mieux. Mais il y a eu des changements. Ça va mieux dans le sens qu'on dirait qu'on se, qu'on se stabilise, on intériorise les affaires. Nous autres, ce qui arrive, c'est que le seul problème qu'on vit, c'est qu'on est obligé d'ouvrir. Tu sais, on est une ressource qui ouvre, qui a un plancher, qui a du monde. Fait que ça veut dire que si t'as quelqu'un de malade, tu le remplaces pas. Fait que, c'est niaisieux pis c'est ça qu'on n'a pas prévu dans IPAC, là, pis il est là mon bogue. Mon bogue organisationnel, là, IPAC on a encore développé, tu sais? Fait que j'ai beau développer tout le temps, mais quand la personne est malade, là, ben les autres ils ramassent des miettes. L'autre est en vacances. Ah, peut-être qu'on pourrait aller suivre une formation ; je peux en envoyer un. Tu comprends? (IG44)

4.3.2 Les effets sur le développement des services

Si la plupart des organismes qui ont reçu des fonds de l'IPAC les ont utilisés pour améliorer l'accessibilité et la qualité de leurs services, certains d'entre eux ont également mis sur pied de nouveaux services, ce qui contribue à élargir leur mission. Nous présenterons d'abord des exemples de nouveaux services dans des groupes existants après quoi nous ferons de même pour les groupes qui ont tiré parti de l'IPAC pour ajouter les sans-abri à leur clientèle.

Les nouveaux services dans des organismes déjà engagés auprès des sans-abri

Le rehaussement du budget de certains groupes leur a permis de rendre disponibles des services qu'ils ne pouvaient offrir jusque-là.

Ce qu'on a été capable d'offrir en plus, c'est que maintenant, les femmes peuvent rester de trois jours à un mois. Y a une évaluation sociale et y a un suivi social pendant leur séjour. [...] [Avant], on pouvait pas et puis bon, des fois moi je prolongeais, mais y restait que le support social était vraiment ponctuel. Donc là on peut beaucoup plus travailler. Donc des femmes en situation de crise on peut les récupérer peut-être plus facilement en prévention, en dépannage. Donc éviter que les situations de crise, des dépressions, qu'elles se laissent aller, que... (RR14)

On faisait des paniers de Noël, ben là on va faire ben plus cette année. Espérons qu'on va pouvoir le continuer. Mais là moi je vais toujours habituer ma clientèle. [...] Là on se loue des hangars parce qu'on peut acheter des biens pas chers des fois pour des jeunes. Pour les *parker* là, pour pouvoir leur en donner... Là on l'a l'argent, pour la dépenser. IPAC va la dépenser. On va acheter ci, ça et ça. Des affaires qu'on va donner aux gens, on va leur donner quand on va en avoir. (RG20)

La Maison de Lauberivière a introduit des services financiers pour les itinérants. Un informateur en explique l'utilité :

Là on se fait un questionnement nouveau qu'on s'est jamais fait. Plus on va mettre de lits d'hébergement dépannage, peut-être plus on met des *plasters* sur un bobo qui est plus profond. C'est pour ça qu'IPAC travaille ici, parce que il faut tout le temps travailler en... tu sais, on parle tout le temps de l'aval pis de l'amont. Aval en tout cas tu sais, avant que ce soit rendu là. Et même pour les gens qui en sortent, les garder solidement. Je pense à la fiducie, par exemple. Quelqu'un qui est en fiducie, on paie son loyer. Il ne se retrouvera plus dans les refuges. Ça *deload* les refuges d'aplomb, la fiducie, on est rendu à 40 personnes déjà, pis on a commencé cet été [2002]. (RR11)

On doit également à l'IPAC l'engagement de deux infirmières de rue rattachées au

CLSC-CHSLD Haute-Ville-des-Rivières. Dans les extraits suivants, une informatrice explique que le travail des infirmières de rue consiste davantage à accompagner les itinérants qu'à exercer les tâches usuelles des infirmières. Ces extraits indiquent également le travail de collaboration qu'elles accomplissent auprès des organismes communautaires, mais cet aspect sera largement abordé dans le chapitre 5.

Parce que des infirmières de rue, ça peut faire ben des choses, hein? Pis d'ailleurs dans notre définition de tâches, on avait trois pages, sauf qu'on s'est rendu ben compte que... ben faire des prises de sang, il y a des ressources qui le font pis faire, donner des piqûres à chaque mois, c'est ben plus avantageux de relier la personne à un suivi fixe pis nous autres être en arrière pour s'organiser que la personne, dès qu'elle a la rencontre, soit appelée: Après le rendez-vous, « comment ça va avec ton intervenante pis telle affaire? » pour essayer de renforcer ce lien-là pis les bonnes habitudes que la personne prend à aller au CLSC, que de le faire nous autres mêmes, pis de s'organiser pour que la personne, finalement, on réussit pas à la retrouver parce qu'elle change de place, pis de l'entretenir un petit peu dans son oisiveté. Fait que ça c'est inutile. (IRP52)

Comment je verrais ces services-là? Je le sais pas. Sûrement dans une meilleure concertation directement auprès de la clientèle, avec des services vraiment qui vont répondre à ces besoins-là, pour amener les gens, pas les garder dans l'itinérance, mais les aider peut-être à en sortir quand ils veulent en sortir. Les aider à les remettre sur la *track*. Parce que, je vais dire, notre objectif c'est pas de travailler avec l'itinérance pour qu'ils continuent à l'être. C'est d'être capables de récupérer les gens qui veulent être récupérés. Être capables de leur redonner un petit peu d'estime d'eux autres mêmes, être capables de leur montrer leurs forces, pis être capables de les remettre en situation. Parce qu'il y a des gens là-dedans qui ont eu des carrières. C'est assez surprenant. (IRP52)

À peu près tous les responsables interviewés nous ont mentionné que leur projet IPAC leur a permis de « rejoindre les non joints ».

Mais au-delà de tout ça, je pense que c'est la clientèle qui a été la mieux desservie là-dedans. Dans le sens que, ben, le projet c'était de rejoindre les non joints. // Parce que, écoute, là, avec la concertation avec Lauberivière, ben, nous autres, c'est parti de notre travail qu'on faisait avec Lauberivière, qui était de rejoindre les non joints. On a vraiment basé notre demande de IPAC là-dessus [...]. Et ça a répondu aux besoins de la clientèle. Parce que les références au niveau d'un suivi sont passées pour les intervenants de milieu de 7 % de nos clients à 22 % de l'ensemble de la clientèle. C'est une augmentation significative. (IG41)

Quelques personnes nous ont déclaré que la croissance du nombre d'employés a également permis d'élargir le territoire couvert par l'organisme. L'embauche de plusieurs travailleurs de rue et, de manière générale, d'intervenants a sensiblement accru le nombre de personnes desservies. C'est notamment le cas pour l'Adoasis, Rap Jeunesse et le Centre Femmes aux 3A.

Selon les responsables de groupes comme TRAIC Jeunesse et le PIPQ, l'IPAC leur a en outre permis d'intervenir dans « d'autres milieux parallèles », tels que les bars et les écoles.

Un intervenant nous décrit l'effet de l'élargissement de leur territoire sur l'augmentation du nombre de personnes rejointes.

Mais à moyen terme, oui, connaître plus de gens, d'être plus étendus, de couvrir plus de terrain. À long terme..., j'imagine que nous, nos statistiques au niveau du monde vont augmenter. Ça va nous permettre de voir plus dans les bars, aussi, ce qui se passe, parce qu'on le faisait pas assez, on le faisait pas quotidiennement finalement. Là, ça va être fait, fait que dans les bars on va avoir plus le topo global de ce qui se passe. Au niveau terrain, je pense qu'on va couvrir un peu plus, veux, veux pas, pis c'est des gens différents qu'on a engagés, fait que ça va avoir un impact ça aussi. T'as des réseaux présentement, t'as un réseau, entre autres, à Limoilou, qui est en train d'être infiltré pis que moi, ça fait trois ans que j'en entends parler. Pis grâce à IPAC, ben, ça commence. Y a une personne qui vient d'être engagée. C'est pas nécessairement IPAC, mais c'est grâce à IPAC. (IG42)

Les nouveaux services des organismes qui ont ajouté les sans-abri à leur clientèle

Certains groupes ont ajouté le volet itinérance à leurs activités, comme le GRAPE, qui offrait déjà du soutien à la planification budgétaire auprès des personnes pauvres et à faible revenu, et qui, grâce à l'IPAC, a noué des liens avec des organismes membres du RAIQ afin d'offrir les mêmes services aux itinérants.

Les clients à risque d'itinérance c'est une approche qui est très, très différente qu'avec les autres [...] Tu dis pas aux gens quoi faire, il faut que tu les accompagnes, c'est différent. S'ils sentent que tu leur dis : Fais ci, fais ça, fait ci ! et pis c'est tout, ils reviendront plus, pis ils vont partir » (RG29)

Dans le même sens, pour le Centre-Femmes aux 3A, organisme qui favorise la réinsertion des femmes ayant des démêlés avec la justice, une partie du programme IPAC a permis à des intervenantes de mieux répondre aux besoins des femmes en situation d'itinérance en les accompagnant, notamment dans la recherche de logements.

Enfin, dans le cas d'AutonHommie, centre de ressources visant à répondre aux besoins spécifiques des hommes et à participer à l'évolution de la condition masculine, l'IPAC a permis l'embauche d'un intervenant qui assure le suivi des personnes plus démunies et donc à risque d'itinérance⁵⁷.

⁵⁷ Cette personne devait aussi développer un projet de parrainage avec un refuge pour jeunes, mais ce projet n'a jamais vu le jour.

4.4 L'IPAC ET L'AIDE À L'IMMOBILISATION

La consolidation et le développement des services aux itinérants ont passé également par l'investissement en immobilisations. Dans son bilan de l'été 2003 (RRSSQ, 2003a), le comité de suivi de l'IPAC évaluait à 2 024 501 millions de dollars, soit près de 30 % de son budget, les sommes allouées aux immobilisations : acquisition de matériel léger et de matériel roulant; construction, rénovation et acquisition de bâtiments.

Grâce au programme IPAC, la grande majorité des groupes a pu acquérir ou renouveler son équipement informatique et audiovisuel, son ameublement ainsi que les fournitures de bureau. Les groupes offrant des lieux de résidence pour jeunes ou adultes ont également acquis du matériel d'usage courant, pouvant aller du grille-pain à la souffleuse à neige en passant par la lessiveuse et le réfrigérateur. Les équipements de loisirs étaient également du nombre des dépenses permises par l'IPAC.

Ben j'ai dû remplir un autre projet : achat d'ordinateurs, de bureaux de travail. Parce qu'ici, c'est pas des ordinateurs qu'on a, c'est des ordinosaires. En haut, c'est des 486, ça fait que tu sais, c'est complètement passé date. Ça fait qu'on a demandé quatre ordinateurs, des bureaux de travail, des chaises pis un petit fonds de frais administratifs, l'achat de papeterie, un photocopieur, aussi un télécopieur. On en a un mais moi j'ai trois départements fait que tout le monde entre dans mon bureau pour faire des photocopies, des fax pis... comme tantôt tu sais, ça cogne. Fait que en quelque part, si on veut être fonctionnels, ça prend ça. Fait que ils ont accepté ça, ça a passé. Fait que là on attend juste le retour. Quand je dis que c'est dépensé, on sait exactement où aller acheter les affaires. C'est un appui majeur. (RR13)

L'autre patente c'est quoi? Là c'est les ordinateurs, de l'équipement pour les jeunes, télévision, je sais pas trop quoi, des jeux, des ci des ça. C'est ben sûr que j'en avais, [mais] ça dure pas longtemps... fait que ça pète souvent. Même les laveuses, le linge, ils pactent la laveuse de linge et ça saute, parce qu'ils savent pas que tu pourrais en mettre un peu moins, pis ça va faire pareil. Donc ça améliore tout ça, ça va mieux. Y a moins de gens qui chialent, qui crient, parce que... Pis si elle casse, on la jette et on la remplace. C'est de la consolidation de ce que nous faisons. (RG20)

On a eu du financement pour des meubles, ça aussi ça a été très très apprécié. (IG42)

Quatre groupes se sont dotés de matériel roulant soit : le Café rencontre du Centre-Ville, les Œuvres de la Maison Dauphine, l'Évasion St-Pie X et la Roulotte le Marginal. Dans les deux premiers cas, il s'agit de l'achat de camions permettant le déménagement des effets des adultes et des jeunes vers leurs nouveaux lieux de résidence. Dans le cas de l'Évasion St-Pie X, le minibus sert notamment au transport des personnes pour certaines activités ou encore à l'approvisionnement chez Moisson Québec. Enfin, l'IPAC a permis à la Roulotte le Marginal d'acquérir un deuxième motorisé.

Certains groupes ont profité de l'IPAC pour rendre leurs locaux plus fonctionnels ou plus accueillants. Refaire un mur extérieur, construire ou abattre des cloisons, changer des portes, redessiner des comptoirs, agrandir des pièces bref, réaménager l'espace est venu ponctuer le déroulement de certains projets IPAC.

Ben je vais partir du particulier au général. En particulier pour [le nom du groupe], ce que ça fait, tu sais ça vient améliorer, ça nous a donné des moyens, d'abord ici même, d'améliorer au niveau de l'espace locatif, parce qu'ici on était, on était pratiquement à la limite du manque d'espace. Fait que on a agrandi par l'intérieur, donc il y a eu un montant d'argent significatif, de l'ordre de je sais pas trop, j'ai pas la mémoire de chiffres, mais quelques milliers de dollars, important, une quinzaine de mille ou je sais pas trop pour acheter les ordinateurs pour permettre aux nouveaux employés qui arrivaient par IPAC de mieux travailler. (RG18)

Le projet du Centre femmes aux 3A a consisté à acheter et à rénover un entrepôt servant à remiser les effets personnels des femmes qui fréquentent le groupe.

D'autres groupes, comme Mères et Monde, la Maison de Lauberivière et PECH ont acquis ou rénové des bâtiments complets, ce qui a permis de créer de nouveaux lieux de résidence pour des personnes en voie de réinsertion sociale. Ainsi, Mères et Monde offre maintenant 23 unités de logement. La réfection d'un ancien presbytère a permis à la Maison de Lauberivière de créer neuf unités de logements tandis que la nouvelle construction de PECH permet d'accueillir 11 personnes. Il s'agit donc de 43 unités de logements supplémentaires.

Dans le cadre de l'IPAC, seul le Gîte jeunesse a obtenu l'ajout de cinq places de refuge en achetant une nouvelle maison. Les refuges pour adultes n'ont pas déposé de projet en ce sens puisque le Plan d'action jugeait suffisant le nombre de places en refuges pour adultes. Depuis lors, la ville de Québec est toutefois aux prises avec une importante crise du logement à laquelle plusieurs acteurs clés attribuent la mise sur pied d'un refuge d'urgence pour itinérants lors des hivers 2002 et 2003. Au moment des entrevues, c'est avec un peu de recul que plusieurs personnes rencontrées exprimaient leur malaise à propos « des personnes qui couchent encore dehors alors que plus de 7 millions avaient été investis ici ». Certains estiment que le phénomène de débordement était prévisible, mais qu'il a été accentué par la crise du logement comme le fait voir cet extrait.

Moi je trouve ça inconcevable. Inconcevable qu'il y ait eu autant de millions d'investis et qu'on se ramasse comme ça. Je veux dire : « Où est-ce que les gens étaient? » Est-ce qu'ils dormaient pendant qu'on en parlait que ça augmente. Je veux dire n'importe qui, c'est un petit calcul mathématique facile, tu sais combien y a de lits à Québec, tu sais que ça augmente à partir de la date où on a les premières données. Après ça pouf, on les a pas cachées, on les a dit, et tu vois que ça continue d'augmenter, et là tu tombes dans une crise du logement, tu as une accélération. Ça augmentait de toute façon, là tu as une accélération... (RG17)

Mais la plupart des personnes qui se sont exprimées sur le sujet disent à propos du

débordement dans les refuges qu'ils ne l'ont « pas vu arriver » ou qu'il était « imprévisible », du « jamais vu dans la région de Québec ».

Oui ben j'avoue que ça nous a questionné un peu. Tu sais, on se disait... mais c'était pas dans la mire ça, un petit peu, en l'an 2001, [...] On était autosuffisant dans les refuges. C'est juste l'hiver passé qu'on a eu besoin d'un refuge supplémentaire. À peu près deux jours par mois, Tu sais, deux nuits par mois. Ça ne justifie pas, en fait, un refuge. (RD04)

Ça pis un autre problème à l'itinérance, c'est le manque de places de dépannage. [Ici], on est plein depuis un an, j'ai jamais vu ça. On a réussi, je pense que dans une année, on a refusé quelques-uns, pas plus, qu'on a réussi à placer, parce que heureusement, il y a des gens qui ne rentrent pas, la clientèle est instable, fait que on a mis des gens *standby*, en novembre, on *patche* les coins pour mettre tous nos lits disponibles. (RR11)

Devant le problème de débordement qui s'est tout de même poursuivi, deux refuges ont entrepris des démarches afin d'augmenter le nombre de places disponibles pour les sans-abri. Pour l'instant, seule l'Armée du Salut a concrétisé son projet en ajoutant 28 lits aux 72 qu'elle comptait jusque-là⁵⁸. Il faut noter que le projet d'ajout de 20 places à la Maison de Lauberivière ne fait pas partie des projets financés dans le cadre du Programme⁵⁹.

À cette augmentation du nombre de places, il faut ajouter la transformation de 19 chambres à la YWCA, 14 qui sont destinées à des femmes en processus de réinsertion sociale et cinq qui offrent un lit de dépannage, dont deux nouveaux. De leur côté, la maison de thérapie pour toxicomane Le Rucher a réservé 6 lits à la clientèle itinérante ou à risque de l'être et la Maison Marie-Frédéric offre maintenant un lit de dépannage en externe.

L'IPAC aura donc permis d'augmenter de 37 le nombre de places disponibles pour les sans-abri dans les refuges : l'Armée du Salut (28), la YWCA (2), le Gîte Jeunesse (5) et la Maison Marie-Frédéric (1) ; de réserver 6 lits à l'organisme Le Rucher; et d'offrir 57 places en réinsertion sociale : Mères et Monde (23), la YWCA (14), PECH (11) et la Maison de Lauberivière (9).

4.5 LE RENOUVELLEMENT DE L'IPAC

Au moment des entrevues, la deuxième Entente entre les gouvernements fédéral et provincial concernant la poursuite de l'IPAC n'était pas encore signée⁶⁰. Nos informateurs se sont abondamment prononcés sur la nécessité de prolonger le programme compte tenu, entre autres, du long délai entre l'annonce de l'IPAC, en décembre 1999, et le début effectif des premiers projets, en avril 2002. Les acteurs concernés ont l'impression d'avoir eu tout juste le temps de « commencer à répondre aux besoins » et que l'IPAC est en fait « une goutte dans l'océan » (IR33), les besoins étant si nombreux.

IPAC, c'est une saga. On a pondu le projet trois fois. Il y a maintenant plus

⁵⁸ Avant l'arrivée du projet IPAC, L'Armée du Salut comptait 60 lits pour les hommes et 12 pour les femmes. Maintenant, on compte 78 lits pour les hommes et 22 pour les femmes.

⁵⁹ La Maison de Lauberivière compte 38 lits pour hommes et 12 lits pour femmes.

⁶⁰ La deuxième Entente a été signée en juin 2003.

de tâches de gestion. On est passé d'un budget de 325 000 \$ à 500 000 \$. Ce serait le comble du ridicule s'il n'y avait pas la reconduction d'IPAC : on commence à répondre aux besoins. (RG39)

On espère la poursuite d'IPAC mais on ne sait rien. C'était supposé être un projet de trois ans mais on s'est retrouvé avec un projet sur un peu plus d'un an. On met des choses en place, pis après ça, ça coupe, ça arrête. (RG40)

Pour plusieurs, le non-renouvellement de l'IPAC signifie une réduction de services dont la mise en place a exigé de leur part des efforts considérables.

Ce que je trouve déplorable, c'est qu'on nous fait mettre des services sur pied pis après ça on nous coupe. Je trouve ça scandaleux. Je l'ai dit au gouvernement fédéral. J'ai dit : « Est-ce que vous allez continuer ou si là vous nous faites ouvrir des services, parce que vous voulez vous chicaner avec le provincial dans des domaines où c'est sensé être la santé donc, le gouvernement provincial, vous arrivez avec des subventions de l'extérieur et puis un an après vous nous coupez ça. Vous dites ben là maintenant organisez-vous avec le Québec pour vous faire financer ». Ça là, être en sandwich comme ça là, c'est très déplaisant. Pis ça on le sent toujours, pis c'est pas dit. Imaginez-vous à notre place, c'est quand même de l'investissement, on engage à plein temps deux personnes qui étaient à temps partiel et puis on ouvre des lits mais si l'année prochaine j'ai pas les subventions, ça a donné quoi ça ? Donc là maintenant je dis aux gens : « vous retournez dans la rue pis on vous veut plus »? Donc ça, ça l'a une valeur en autant qu'il y ait une continuité parce que c'est pas parce que j'ai ouvert dix lits en itinérance qu'au bout d'un an il n'y a plus d'itinérants. Donc les programmes ont une valeur pour aider ces gens là lorsqu'il y a une reconduction. (RG32)

Au moment d'écrire ce rapport, la crainte collective était plutôt celle d'avoir à faire face à un trou financier entre le 30 septembre 2003, date de la fin du financement de l'IPAC, et l'arrivée des fonds de l'IPAC II. En l'absence d'une passerelle entre les deux, plusieurs groupes devraient procéder à des mises à pied temporaires, ou permanentes dans le cas où l'organisme se verrait refuser sa seconde demande. Cette éventualité est perçue comme un net recul pour les organismes : « ça ramènerait un peu en arrière, c'est certain. » (RG38).

Conclusion

Les projets financés par l'enveloppe de 7,3 millions de dollars de l'IPAC s'inscrivaient dans le cadre du Plan d'action communautaire sur l'itinérance de la région de Québec. D'après ce plan, 80 % des montants disponibles devaient servir à consolider les services existants et 20 %, à développer de nouveaux services. Cette consolidation et ce développement se sont principalement réalisés par l'ajout de personnel (4,6 millions) et, en deuxième lieu, par l'ajout ou la réfection d'actifs immobiliers (2,1 millions).

Grâce à l'IPAC, on a pu maintenir des employés en poste, augmenter le temps de travail de certains autres et procéder à des embauches. Un peu plus de 140 personnes ont été

rémunérées en tout ou en partie par ce programme. À court terme, cet ajout de personnel a occasionné dans plusieurs groupes une période d'ajustement importante. Dans la plupart des groupes, on a dû réaménager les fonctions et les tâches et ajuster les modes de fonctionnement, ce qui a exigé un grand effort d'orchestration de la part des responsables.

Mise à part cette période d'adaptation, l'arrivée de nouveaux intervenants financés par l'IPAC a permis d'alléger la charge de travail des intervenants. Si les responsables constatent eux aussi un certain allègement de leur travail quotidien, tous parlent toutefois longuement du surcroît de tâches administratives que le programme requiert.

Sans l'ombre d'un doute, l'IPAC de Québec a permis de consolider la capacité des organismes de remplir leur mission auprès des personnes itinérantes, mais aussi de l'élargir. Par exemple, des organismes ont augmenté le nombre de places en hébergement transitoire. Deux d'entre eux ont introduit des services financiers pour la clientèle itinérante. Un CLSC a pu ajouter des services d'infirmières de rue. L'IPAC de Québec a en outre financé des projets de groupes qui ne desservaient pas de personnes sans-abri jusque-là. Plusieurs représentants d'organismes, qui desservent tant une clientèle jeune qu'adulte, nous ont signalé que, grâce à leur projet IPAC, ils ont pu desservir une nouvelle clientèle, « rejoindre les non rejoints », augmenter les heures d'ouverture, rehausser la qualité de présence auprès des personnes et intervenir dans « d'autres milieux parallèles ».

L'apport de l'IPAC au parc immobilier et à l'équipement – matériel léger et matériel roulant – des groupes communautaires n'est pas négligeable non plus. Certains groupes ont pu rendre leurs locaux plus fonctionnels ou plus accueillants. D'autres groupes ont acquis ou rénové des bâtiments en vue de créer de nouveaux lieux de résidence pour des personnes en voie de réinsertion sociale.

Bref, grâce aux fonds rendus disponibles par le programme IPAC et à la souplesse avec laquelle ces fonds ont été distribués, les organismes qui offraient des services aux itinérants ont pu consolider et élargir leur mission auprès de cette clientèle tandis que de nouveaux groupes ont ajouté à leur mission un volet itinérance.

Chapitre 5

Les effets de l'IPAC sur la concertation et la collaboration entre organismes et intervenants

Nous avons vu au chapitre précédent que l'IPAC a non seulement permis de consolider les services aux sans-abri, mais aussi d'en ajouter. Dans le présent chapitre, nous examinerons les effets du programme IPAC sur la concertation et la collaboration des groupes communautaires entre eux et avec les organismes publics qui dispensent des services aux sans-abri.

Nous traiterons tour à tour des effets de l'IPAC sur la concertation, la collaboration et la mise au point de nouveaux outils de coordination. Comme nous l'avons signalé à quelques reprises, les projets financés par l'IPAC se sont inscrits, à Québec, dans un système de production de services dont les acteurs communautaires et publics avaient noué de longue date des liens de concertation et de collaboration. Contrairement à ce que l'on a pu observer dans d'autres régions, l'IPAC n'a donc pas servi de catalyseur à l'établissement de lieux et de mécanismes de concertation nouveaux. Pour la même raison, l'IPAC n'a pas engendré le besoin de créer de nouveaux outils de coordination. Au total, ce que l'IPAC a permis, c'est de soutenir et d'étoffer les pratiques de concertation et de collaboration préexistantes. Inversement, en l'absence de mécanismes de collaboration entre le monde communautaire et celui de la psychiatrie au moment de sa mise en œuvre, l'IPAC n'a pas servi à tisser de liens plus solides entre ceux-ci.

5.1 LES EFFETS DE L'IPAC SUR LA CONCERTATION

Selon nos informateurs, l'IPAC a produit différents effets sur la concertation en itinérance à Québec. Ces effets sont généralement perçus positivement quoique certains d'entre eux apparaissent ambigus, voire défavorables. Au point de départ, il faut toutefois relever que l'IPAC n'a pas eu l'effet structurant observé ailleurs sur la concertation entre les organismes communautaires et publics liés à l'itinérance.

Pis c'est sûr qu'IPAC, comme je te dis à Québec, [la concertation] était déjà là. C'est pour ça que c'est... tu sais une table de concertation où t'as milieux municipaux, fédéraux, provinciaux, les organismes, centres hospitaliers, les CLSC, tu sais vraiment d'un peu partout, la police... ben y a des régions où IPAC est là, et ça ne se faisait pas avant. Fait que c'est pour ça que je te dis que les effets à court terme, moyen terme, long terme, ils t'explorent dans la face. À Québec ils t'explorent moins dans la face. (RD03)

L'existence d'une concertation bien établie vient embrouiller le jugement que l'on peut porter sur l'utilité de l'IPAC à Québec.

Mais ça vraiment, moi j'ai tout lu les plans d'action, j'ai tout vu les projets, j'ai visité presque toute la région pour voir les concertations et Québec c'est la région la plus compliquée pour mesurer les effets d'IPAC, c'est renversant. (RD03)

Un premier effet significatif de l'IPAC sur la concertation est d'avoir permis à différents groupes de déléguer plus facilement un représentant sur les différentes tables dont ils sont membres. Nous y reviendrons à la sous-section 5.2.3.

Toutefois, l'effet le plus manifeste de l'IPAC sur la concertation en itinérance à Québec est sans contredit l'augmentation phénoménale du nombre de groupes communautaires réunis à la Table de concertation. Cet ajout massif illustre la transformation de la notion même d'itinérance et des réalités qu'elle recouvre. L'IPAC a ainsi contribué à révéler la montée en importance de l'errance urbaine des mineurs et des jeunes adultes et à incorporer ce phénomène dans celui, plus général, de l'itinérance. Conjuguée à la volonté, affichée dans le Plan d'action, de prévenir l'errance et l'itinérance, cet élargissement de la définition de l'itinérance vient bouleverser les critères d'admission à la Table de concertation. Comme nous le verrons plus loin dans cette section, il suscite aussi certaines divergences de vue, au sein des membres originels de la Table, quant à la pertinence de tel ou tel projet financé par l'IPAC.

En 1998, 13 groupes formaient la composante communautaire de la Table de concertation dont 11 groupes « adultes » et 2 groupes « jeunes ». Le nombre de groupes invités à la Table de concertation est passé à 31 à la suite de l'IPAC. De ce nombre, on retrouve maintenant 17 groupes « adultes » (une augmentation de 54,5%) et 14 groupes « jeunes » (une augmentation de 600 %). Parmi les nouveaux groupes financés par l'IPAC, seules les deux maisons de thérapie pour toxicomanes – la Maison de Job et Le Rucher – ne participent pas aux réunions de la Table de concertation. Par ailleurs, deux membres originels de la Table n'ont pas formulé de demande de financement dans le cadre de l'IPAC. Il s'agit de la Maison Revivre et de la Soupe Populaire Haute-Ville, ces organismes préférant se tenir à distance de « l'argent du gouvernement » (RR15).

Ben, c'est que ce qu'on établi comme mobile, tous les groupes qui ont un projet accepté IPAC sont invités à participer à la table de concertation sur l'itinérance. Ils peuvent y participer ou ne pas y participer, c'est leur choix. Il n'y a pas d'obligation là-dedans, on se comprend. Le Regroupement, quand même, c'est différent là-dessus. Ça fait que la Table actuellement c'est ça, c'est une trentaine d'organismes communautaires, ça peut aller jusqu'à une trentaine, avec un certain nombre de boîtes institutionnelles : hôpitaux, CLSC, ville, SHQ, police. (RD01)

La plupart de personnes interviewées se sont prononcées sur cette véritable explosion des groupes s'intéressant à l'itinérance. Ce qui frappe d'abord, c'est l'arrivée des groupes jeunesse.

Et ce qu'on a vu également arriver à court terme, parce que ça on le constate, c'est que le dossier itinérance à Québec a été traité presque pendant une dizaine d'années, sans trop tenir compte [des jeunes], le combat qu'y a eu beaucoup aussi, c'est quand on parle d'itinérance, on regarde les chiffres des personnes qui souffrent, ou en tout cas de ceux qui vivent l'itinérance et on parle plus d'adultes. Pis IPAC a vu arriver la clientèle ou si tu veux le réseau jeunesse, en disant que l'itinérance c'est aussi une réalité jeunesse et c'est aussi... Et donc c'est venu se mêler, on a vu beaucoup de, on a vu de nouveaux acteurs arriver à la Table de

concertation. IPAC ça amène ça aussi. (RD03)

Cependant, des informateurs précisent que certains groupes « jeunes », notamment ceux offrant de l'hébergement comme le Centre résidentiel et communautaire Jacques-Cartier, le Gîte Jeunesse et la Maison d'hébergement Jeunesse Sainte-Foy s'étaient montrés intéressés à participer à la Table à la suite de l'enquête Fournier en 1997-1998 à laquelle ils avaient collaboré. Ces groupes ne délèguent toutefois un représentant à la Table de concertation qu'à partir de l'an 2000 (Table de concertation, 2000).

Outre la préoccupation pour les jeunes, quelques informateurs ont constaté que l'IPAC avait accordé une attention particulière aux femmes qui vivent ou qui sont à risque d'errance ou d'itinérance, par exemple en finançant les projets des organismes suivants : Mères et Monde, Centre-femmes aux 3A et la YWCA.

D'autres encore critiquent l'élasticité du concept d'itinérance, qui permet d'accepter des projets de groupes ayant eu jusqu'alors des préoccupations à la marge de l'itinérance plutôt qu'au centre. C'est la notion d'être « à risque d'errance ou d'itinérance » qui vient ouvrir l'éventail des possibilités de s'inscrire dans un programme comme l'IPAC.

C'est simplement, on est bien content qu'il y ait de l'argent qui tombe dans le milieu communautaire. Ça peut soulager à un moment donné la pression qu'il y a dans le milieu, on est ben content. // Maintenant, si de l'argent tombe dans le milieu, des fois je vais critiquer un petit peu la répartition des sous, parce qu'un moment donné, au départ c'était pour vraiment la clientèle itinérante, mais c'est devenu élastique en maudit l'itinérance. (RR15)

C'est une pâte à pizza. Tu étires ça une pâte à pizza, tu te ramasses avec une croûte autour qui est épaisse, et tout ce qui faudrait qu'y tienne au centre, mais là, c'est là qu'y en a le moins quasiment, c'est un peu ça. (RG17)

L'entrée en scène de groupes nouvellement intéressés à offrir des services aux sans-abri témoigne aussi du pragmatisme de ces groupes aux revenus précaires.

C'est là, ça existe, dans le sens que, oui, il y a des groupes, il y a du fric, mais il n'y en a pas de fric, on va arrêter de se conter des histoires, il n'y en a pas de fric. Le moyen d'aller en chercher généralement, c'est avec des programmes tellement ficelés qu'on a de la misère. IPAC, une fois rendu dans l'action du travail, nous permet de faire notre travail comme du monde. Ce qui est une denrée rare au niveau financement en ce moment pour les boîtes. Il y aura toujours ce genre de mouvement là, des boîtes qui veulent venir chercher de l'argent parce qu'il y en a. (RG19)

Le fait qu'une grande variété d'organismes ait bénéficié des fonds de l'IPAC a suscité des critiques. Les responsables de certains groupes estimaient en effet que leur projet aurait dû obtenir un budget plus élevé ou encore que certains groupes « n'auraient jamais dû être financés » (RR16). Dans ce sens, des responsables se sont demandés ce que

venaient faire à la Table tous ces nouveaux groupes : groupes jeunesse – particulièrement ceux situés hors des quartiers centraux –, groupes s'intéressant à la toxicomanie ou encore à la santé mentale bénéficiant d'enveloppes budgétaires jugées généreuses (RR16, RG20).

Ah, il y a toutes sortes de fois, quand t'as tant de nouveaux qui arrivent en même temps, il y a des tensions sur les groupes pis y a des tensions sur les milieux communautaires et milieux institutionnels. C'est normal qui aille des tensions, je veux dire tu te fais déposer un montant de fric, tu sais à Québec c'était sept millions sur la table là, envoie cash là, de même là, t'as sept millions sur la table là. Le monde s'est habitué de ne pas arriver pantoute à cause de leur budget. Tu sais, ça crée de la tension effectivement. Maintenant, c'est de voir comment on gère cette tension là pour éviter qu'elle dégénère, mais qu'elle s'avère une tension constructive. C'est ça qui est important de voir à ce moment là, quand ça arrive. (RG07)

Si certains acteurs décèlent des tensions entre des groupes, d'autres au contraire semblent ravis de ce foisonnement de nouveaux membres à la Table de concertation. La Table, tout comme le Regroupement, est un lieu qui facilite la connaissance et la reconnaissance mutuelles des organismes. L'ajout de nouveaux groupes multiplie les possibilités de liens plus ou moins formalisés que l'on peut y établir.

Oui ça... je vais dire une chose, pour moi, c'est significatif. J'ai vu ce qui s'est passé, j'ai vu ce qu'on a jaser nous (...) à toutes les fois qu'on s'est rencontré. Pis aussi, on a accepté les organismes qui n'avaient pas de majeure en itinérance, on en a accepté quelques uns, on s'est penché sur ce qu'ils faisaient ça. On a jaser aussi de... c'est efficace, je me souviens pu du terme... on les a accepté comme organisme, pis maintenant ils font partie du Regroupement [et de la Table], ils ont une majeure en itinérance, on a appris à les connaître, c'est des nouvelles ressources pour nous. (RG22)

[Le nombre de groupes a] doublé. En préparant les fiches pour chacun, j'ai été impressionné des noms que j'avais. En tout cas y a quelque chose à... Mais tant mieux tu sais, si y a des ressources autant pour les personnes itinérantes. Ça laisse sous-entendre que... je sais pas ce qu'y font, je porte pas de jugement de valeurs, mais ça a monté vite. La table de concertation où j'allais, les tables sont rendues extrêmement grandes. Y étaient grandes, mais là y sont rendues très très grandes. Donc, y a sûrement des belles ressources à aller exploiter dans le bon sens du mot. (RRP51)

En terminant, il importe de signaler qu'un effet non voulu de l'IPAC sur la concertation est d'avoir éloigné de la Table certains représentants du secteur public. La participation des organismes publics à la Table s'est en effet effritée depuis que l'IPAC constitue le principal point à l'ordre du jour.

Ma préoccupation n'est pas sur ceux qui viennent [à la Table], elle est sur ceux qui ne viennent plus. Tout le réseau institutionnel commence à

s'effriter. Le centre local d'emploi, qu'on avait avant et qui était là, sont plus là, Emploi solidarité sont plus là. Les ministères : Justice n'est plus là, les services correctionnels ne sont plus là. Le service de police, il vient de temps en temps. Je trouve moins pertinent qu'ils soient là. Mais tu sais, il y a tout... il me semble qu'on perd l'institutionnel. Honnêtement, je pense qu'on le perd, l'institutionnel. (RG08)

Selon cette même personne, en misant sur la consolidation des services et sur le partenariat, le Plan d'action de la région de Québec a nettement favorisé les groupes communautaires, ce qui a mis un frein à des projets qu'auraient pu présenter des organismes publics. À cette règle, une importante exception existe sur laquelle nous reviendrons à la section 5.3 : la création de deux postes d'infirmières de rue du CLSC-CHSLD Haute-Ville-des-Rivières en partenariat avec le CLSC-CHSLD Basse-Ville-Limoilou-Vanier.

En favorisant la participation de l'ensemble de ces nouveaux membres à la Table de concertation, l'IPAC a créé des conditions favorables à l'établissement de liens de collaboration entre groupes et intervenants, au profit des personnes itinérantes. C'est le sujet que nous aborderons maintenant.

5.2 LES EFFETS DE L'IPAC SUR LA COLLABORATION ENTRE LES GROUPES COMMUNAUTAIRES

À l'annonce de l'IPAC, les groupes en itinérance avaient déjà, au fil des ans, tissé leur toile de collaborateurs. Ce système de collaboration n'a pas été significativement modifié par l'Initiative : « Ceux qui collaboraient avant continuent de le faire et ceux qui ne collaboraient pas ne collaborent pas plus » (RD02), résume ainsi un de nos informateurs.

Dans cette section, nous verrons que les effets des projets IPAC sur la collaboration entre organismes communautaires sont plutôt quantitatifs : ce ne sont pas tant les façons de faire qui ont changé que la capacité des groupes à collaborer notamment avec de nouveaux groupes. Avant de faire l'examen de l'effet de l'IPAC sur la collaboration entre les groupes communautaires, nous rapporterons d'abord ce que nos informateurs nous ont dit sur les facteurs qui influent sur la volonté et la capacité des groupes à collaborer et sur la nature de la collaboration entre intervenants sur le terrain.

5.2.1 La collaboration « par en haut »

Pour bien comprendre en quoi consiste la collaboration entre groupes communautaires, il importe de distinguer deux niveaux de collaboration. Le premier est celui des responsables d'organismes et l'autre, celui des intervenants. Le responsable d'un groupe illustre la différence entre les deux paliers de collaboration lorsqu'il explique qu'il ouvre des portes « par en haut », sur le plan politique, alors que ses intervenants en ouvrent « par en bas », sur le terrain.

C'est que tous ces enjeux là, j'ai de l'impact sur le trottoir. Veux, veux

pas, il y a une modification à la loi des jeunes contrevenants, je vais avoir un impact. Une modification de l'aide sociale, je vais avoir un impact. L'accessibilité en santé mentale, je vais avoir un impact. Donc je suis obligé d'ouvrir des portes partout. J'essaie d'en ouvrir politiquement par le haut et je demande à mes travailleurs de rue de faire des liens par le bas. En même temps, par le haut j'essaie d'avoir des vrais poteaux. Des gens que je connais, qui vont se laisser connaître. Justement pour confronter les gros modèles épouvantables qui nous atterrissent des fois. (RG19)

Toutefois, ce ne sont pas tous les responsables de groupe qui facilitent ce type d'ouverture. Ainsi, dans le milieu communautaire, quelques responsables étaient ou sont encore pointés du doigt comme étant des personnes qui ne favorisent pas la collaboration. Parfois, seul un changement à la tête de l'organisation peut réussir à faire la différence entre être perçu comme un groupe replié sur lui-même ou un groupe ouvert sur les autres.

Pis je pense, y a d'autres outils, mais il s'agit du changement d'une personne et ça change complètement les affaires. Moi, quand j'ai commencé sur la rue, en janvier 2000, tu sais [la personne] qui était à l'Armée du Salut, la collaboration était quasiment impossible, c'était extrêmement difficile et même si je me suis présenté, c'était pas évident pantoute pantoute. Maintenant, je vois les infirmières de rue qui sont là à l'Armée du Salut presque en permanence, etc. Depuis que c'est [y] qui est là, ça a changé complètement, y a fait du ménage dans l'organisation, mais il a fait du ménage dans les locaux aussi, c'est rendu propre comme ça l'a jamais été. Mais [l'autre], l'argent et l'argent, y avait pas moyen de collaborer entre les ressources et l'Armée du Salut. Maintenant que c'est [y], il se présente aux tables, il demande pas mieux que de collaborer, il regarde les concertations, il communique avec Maison Revivre, il communique avec Lauberivière. Des fois, il s'agit du changement d'une personne. (IG45)

D'autres éléments viennent également entraver la collaboration « par le haut ».

Écoute quand du monde s'aime pas, différents coordonnateurs de boîtes, ça peut être un paquet de raisons, des fois y a des motifs humains je dirais, y peut y avoir de la jalousie, ça j'l'ai déjà dit. Y peut y avoir euh des raisons plus personnelles tu sais y peut y avoir des raisons le monde va se retrouver sur la même enveloppe budgétaire, y en a un qui l'a eu, l'autre qui l'a pas eu, y en veut à cause de ça tu sais. Ça peut être un paquet de petites raisons de même, des désaccords idéologiques ou philosophiques, ou l'organisation d'un événement commun qui s'est avéré pas extrêmement commun mais plus centré sur une seule boîte etc. (RD01)

Parmi les éléments signalés dans ce dernier extrait, la concurrence pour l'obtention de fonds s'avère particulièrement nocive à la collaboration, que ce soit entre les différents « réseaux » – santé mentale, itinérance, toxicomanie –, ou entre les groupes d'un même réseau, comme en témoignent ici deux informateurs.

Oui, définitivement, le financement c'est une entrave à la concertation. C'est bizarre, hein, de dire ça? Parce que, souvent, ce qui justifie la concertation, c'est souvent des enjeux de financement. (RR16)

Ben là, c'est sûr que c'est quand tu tombes dans les questions d'argent. Quand tu tombes dans l'intervention, ça va ben. C'est quand tu tombes dans l'argent. Moi, quand je rencontre des travailleurs de rue qui viennent ici ou tu sais, quand tu vas ailleurs ou ben quand tu rencontres d'autres intervenants, c'est super le fun. Quand tu rencontres des coordonnateurs, là, pis qu'il y a de l'argent au centre de la table, désolé, il n'y a personne qui est fin. Tout le monde tire de sa couverture. Tu sais, c'est pas qu'il n'y a personne qui est fin comme personne, mais écoute, tout le monde va vanter ses services, va tu sais tout faire pis va essayer de parler plus fort pis tu sais qui fait qu'il y a une belle reconnaissance. (IG44)

La collaboration entre responsables de groupe n'est donc pas chose facile. Plusieurs éléments contextuels vont à l'encontre d'une collaboration franche et directe entre groupes : conflits de personnalité entre responsables ; rivalité occasionnée par la compétition pour obtenir des fonds d'une même source ; offre du même type de services à une « clientèle » que l'on voudrait fidéliser ; désaccords sur la « philosophie d'intervention » ; divergence de vue sur la désinstitutionnalisation ; critères d'admission qui font que les sans-abri adressés à un groupe sont presque automatiquement exclus ; appartenance à un réseau différent : itinérance, santé mentale, toxicomanie.

Toutefois, comme nous le verrons à la sous-section suivante, les frictions qui peuvent marquer les relations entre certains responsables de groupe n'affectent pas tellement la volonté et la capacité des intervenants de ces groupes de collaborer.

5.2.2 La collaboration « par en bas »

De façon générale, nos informateurs témoignent que la collaboration est excellente entre intervenants des groupes communautaires qui offrent des services aux itinérants.

Garde là, c'est, je te dirais que bon faut faire deux différences, s'il y a de la collaboration qui se fait sur le terrain, y a la collaboration qui se fait officiellement entre les directeurs de boîtes. Ça c'est deux affaires différentes, OK? Euh, y a du monde qui..., y a des coordonnateurs ou des coordinatrices de boîtes qui s'aiment plus ou moins entre elles, pis qui osent rarement se demander des services d'accord pis c'est normal. Mais je te dirais que la concertation sur le terrain entre les différentes équipes d'intervenants va bien. Va de bien à très bien en général là-dessus, moi c'est ce que je retiens surtout. Au-delà des rapports personnels qui peut y avoir [entre] des coordonnateurs je te dirais que je connais un bord plus haut que l'autre, je veux dire la collaboration qu'il y a entre le monde de Miels, du PIPQ pis de la Dauphine ça très bien été. Ça veut pas dire que ces boîtes là, quand y sont autour de la Table, disent toutes la même chose. C'est la collaboration qui est entre l'Armée du Salut, entre L'Archipel et

PECH, l'Armée du Salut, CLSC Haute-Ville et CLSC Basse-Ville. Ça bien été avec le monde de Robert-Giffard. Ça veut pas dire que quand y s'assoient autour d'une Table les différentes coordinations, regroupements ils disent rien que des phrases et des choses gentilles. (RG45)

Dans l'extrait suivant, on rapporte qu'en dépit de la lecture divergente que font deux responsables de groupe de la désinstitutionnalisation, les intervenants de ces groupes collaborent très bien.

On peut s'obstiner un peu sur les idées, mais sur le terrain, il y a une interpénétration des gens de Lauberivière qui collaborent très bien avec les gens de PECH et vice versa, pis je pense que ça a réglé des problèmes, quoi qu'on en dise. Ça a réglé quand même un certain nombre de situations difficiles pour les refuges. (RG18)

Dans le même sens, on rapporte que des intervenants d'un groupe en toxicomanie dirigent des personnes vers des organismes un peu « en cachette » (RG45) de leur responsable qui s'oppose à ce que « ses intervenants » collaborent avec ceux de groupes dont l'approche s'oppose à celle de son groupe ou encore par peur que l'on « vole son expertise » (RR12, IG42).

Là je deviens celui qui « est venu » tout chercher son expertise à [nom du groupe] pis qui s'en va pour son concurrent. // [...]. C'est bien important de le dire, parce que les travailleurs de rue de [nom de l'organisme] c'est du cinq étoiles [noms des travailleurs de rue] moi j'ai un contact avec eux autres qui est numéro un. Mais c'est toujours « chut, il ne faut pas qu'il le sache ». (IG42)

De la même manière, même si des intervenants de groupes différents s'entendent plus ou moins, cela ne les empêche pas de s'adresser des personnes puisqu'en bout de ligne « c'est le client qui compte »

Ben on s'appelle, oui oui. Je le sais que certains [intervenants] m'aiment pas la face, moi j'aime pas trop la face de certains, mais on passe au dessus de ça, c'est comme dans n'importe quoi là, à un moment donné c'est le client qui compte. (IR43)

Nos informateurs rapportent que la collaboration et l'entraide entre les intervenants s'appuient sur le fait qu'ils se connaissent avant de travailler ou qu'ils ont eu l'occasion de se côtoyer à différentes occasions dans le cadre de leur travail. Plusieurs intervenants se sont en effet connus au cours de leur formation scolaire, lors de leur participation aux mêmes événements publics, comme collègues de travail dans d'autres groupes, ou par l'intermédiaire d'un conjoint ou d'une conjointe qui travaille également dans un groupe. D'autre part, les responsables de groupe sont généralement d'anciens intervenants, ce qui contribue à resserrer le réseau de relations.

Il y a des gens [des intervenants] qui viennent, souvent des autres écoles. Tu sais, on vient... l'éducation spécialisée... tu sais on s'est connus avant. Les

gens qui font ce travail-là, ils ont des points en commun, les aidants. Tu sais, ils se reconnaissent, ça fait qu'ils se ramassent dans les mêmes réseaux, mêmes manifestations pour une même [cause]. Tu sais, il y a une espèce de tangente générale informelle à ce milieu-là. Fait que on vient qu'on reconnaît les visages. C'est le bouche à oreille qui est très fort. Moi je le sais que [nom d'un intervenant] est *excellent* de la Basse-ville et je le dis à mon équipe. Parce que moi je l'ai appris, il y a un apprentissage des contacts. On marche par contact aussi. Fait que, tu sais Maurice, je le connais depuis longtemps Michel pis Martin, je les connais, tu sais, pis on s'appelle pour 136 000 affaires d'éducation. (RR11)

Ces liens semblent encore plus forts entre les travailleurs de rue ou de milieu, qui font pour la plupart partie de L'ATTRueQ. Ils circulent dans la rue ou se tiennent dans des lieux fréquentés par les sans-abri, jeunes ou plus âgés, et se croisent régulièrement. Ils forment une communauté de pratique particulière et se considèrent « compagnons de travail » au même titre que les collègues de leur groupe.

Ben je comprends ben, je participe à ça [l'ATTRueQ], c'est bien important. Depuis février 2000, je m'en vais régulièrement aux réunions, ah oui, c'est important de s'impliquer là dedans, ah oui, c'est important de se connaître. Eh, c'est mes collaborateurs, c'est mes compagnons de travail. J'ai des compagnons de travail à [nom du groupe], je suis plus souvent sur la rue, mes compagnons de travail, c'est les intervenants des refuges et les travailleurs de rue. (IG45)

Un travailleur de rue signale qu'il est plus facile d'adresser un itinérant vers des intervenants du communautaire que vers ceux d'établissements publics parce qu'il les connaît personnellement.

En général oui, parce qu'on est sur le terrain, c'est plus facile. Tu sais la Dauphine je vais les croiser. Quand je fais de la rue dans les mêmes heures qu'eux autres, je vais les croiser deux ou trois fois dans la soirée, si je travaille en même temps qu'eux autres. Fait que c'est des gens qu'on va côtoyer assez souvent. L'hiver on les voit un petit peu moins, mais malgré tout, ceux qu'on voit, moi je sais quel organisme va se tenir dans quel coin. Le Gîte du Nomade, je sais c'est quoi son parcours, fait que si je veux le voir vers telle heure, ben je peux l'appeler pis dire « ben on se croise à telle place ». Au CLSC c'est plus difficile, c'est plus difficile de passer pis d'aller dire bonjour quand y ont déjà des rendez-vous pis qu'y sont *loadés*. (IG42)

Par contre, une personne nous indique que l'ouverture sur la collaboration et les autres intervenants peut parfois devenir une menace, une peur que « la clientèle aille ailleurs ».

Parce qu'un moment donné, il y avait des travailleurs de milieu qui venaient ici pis là un moment donné je me suis choquée pis je les ai pognés pis j'ai dit: « On est tu un centre de recrutement, ici? On a tu l'air

d'un...» tu sais? « J'en ai, des intervenants, pis je pense qu'il y a de la job à faire ailleurs, il n'y a pas rien que [nom du groupe]. Parce que c'est facile pour un intervenant aussi. T'arrives ici pis t'as un paquet de monde. T'as de la clientèle. Pour un intervenant qui veut se taper de la job, il n'y en a pas de problème. Fait que quand il fait frette pis que t'es obligé d'être dans la rue, tu t'en viens [nom du groupe], c'est le fun. (IG44)

Toutefois, de manière générale, lorsqu'une personne itinérante a besoin d'être dirigée vers un autre organisme, les intervenants s'échangent des informations au téléphone ou sur la rue.

Donc les liens, nous autres on trouve ça important, d'essayer de s'organiser pour que tout fonctionne ensemble. Quand je parlais tout à l'heure d'une espèce de cohérence entre les places, ça c'est moi qui trouve ça important, pis il me semble que c'est... la personne est un tout cohérent. Tout devrait marcher dans le même sens. Parce que quelqu'un qui est tellement désorganisé a besoin qu'au moins autour de lui il y ait quelque chose qui se tienne. Pis si ça se tient pas, ça marche pas. Alors moi, quand je suis au courant que tel organisme a un lien avec elle, je veux savoir : Y as tu d'autre chose? tu sais. Si je vais, si la personne reste à quelque part mais que je la vois à tel organisme, je vais m'en rappeler: Ah! il va souper là. Ah! il va chercher son linge là. Ah! il va voir tel intervenant là. La personne a ça comme moyen de fonctionner. Fait que à ce moment-là, quand la personne me demande de quoi, je la vois selon un tout, c'est normal. Les personnes avec qui elle se tient. C'est pas pour faire la police, c'est que tu finis par comprendre la personne à qui tu parles. C'est pas juste, c'est pas une maladie. C'est la personne dans son tout complexe, c'est très individuel. Tu vois comment ça fonctionne avant d'essayer de trouver une solution pour elle, qui va s'adapter à elle, pis de fonctionner avec ce qu'elle veut t'apporter. (IRP52)

Cet échange d'informations entre intervenants fait appel à une conception plutôt large que restrictive de la confidentialité, comme le démontrent les deux extraits suivants.

Pis moi j'ai une notion... la confidentialité très très large, au sens où j'en sais beaucoup sur du monde, mais quand je juge que c'est pertinent, je me gêne pas pour partager ça avec des intervenants. Mes partenaires, ce sont les intervenants des organismes communautaires, je peux pas me permettre d'avoir une confidentialité stricte, ça a pas de bon sens. Eux, ils peuvent continuer des interventions que j'ai amorcées, mais par contre je dirai pas n'importe quoi à n'importe qui. Mon problème dans le fond, c'est pas ce que je dis, mon problème c'est surtout à qui je le dis. Je veux dire que si je fais affaires avec [Y] au PIPQ, je sais qu'avec elle, l'intervention va rester d'une confidentialité absolue. Je sais que si je fais affaires avec [X] et avec [Z] à rendez-vous Centre-Ville, je sais qu'ils vont être bouche cousue quand ils vont rencontrer la personne, ils vont pouvoir poursuivre des choses. Je sais que y a certains intervenants, ou des bénévoles dans les organismes, jamais ils ne sauront rien sur rien, je leur fais pas confiance. (IG45)

Parce que ça facilite le travail quand on sait avec quel genre de personnes qu'on travaille, pis qui est sur le terrain. Souvent moi je vais rencontrer une personne que je connais pas du tout que [Y] va connaître et je vais lui demander «connais-tu une telle personne? » pis qu'elle va m'en jaser pendant des heures. Finalement ça va m'éviter beaucoup de travail. (IG42)

Cette capacité des intervenants du secteur communautaire d'offrir un filet de sécurité « qui se tienne » a été sensiblement renforcée par l'augmentation du nombre de travailleurs de proximité, de travailleurs de rue et d'infirmières de rue que l'IPAC a permis d'engager. C'est ce que nous verrons maintenant.

5.2.3 L'effet de l'IPAC sur la collaboration : un réseau plus dense et plus vaste

L'effet de l'IPAC sur la collaboration entre intervenants de groupes communautaires est double. L'IPAC a d'une part permis de renforcer les liens entre intervenants des groupes engagés de longue date auprès des itinérants. Elle a aussi, d'autre part, permis d'élargir ce réseau de collaborateurs en y incorporant les intervenants des groupes qui se sont joints à la Table de concertation.

Avant de détailler ces deux effets, il faut d'abord signaler un effet que l'IPAC n'a pas eu, celui de stimuler la mise sur pied de nouveaux projets de collaboration.

Moi je pense que l'objectif général [du programme IPAC], il a été atteint. C'est drôle parce que plus... un de nos critères, c'était d'agir en concertation ou en partenariat. Moi, je sens pas que ça ait eu un impact quelconque. Il n'y a pas eu plus d'alliances [qu'avant]. (RD04)

Plusieurs de nos informateurs témoignent que les postes créés dans le cadre de l'IPAC ont permis d'intensifier la collaboration existante entre différents groupes. C'est le cas de PECH et de la Maison de Lauberivière ; de l'Armée du Salut et de PECH, du Gîte Jeunesse et de la Maison d'hébergement Jeunesse Sainte-Foy ou encore de la Maison Marie Frédéric et de la Maison Charlotte (de l'Armée du Salut).

Par contre, l'augmentation du nombre d'intervenants, notamment de travailleurs de rue ou de milieu, est visible et se fait sentir sur le terrain. Dans les quartiers centraux, cette présence est perceptible, notamment dans les refuges, les centres de jour et les soupes populaires. Ainsi, l'Armée du Salut, la Maison de Lauberivière, la Maison Revivre, Rendez-vous centre ville, le Café rencontre du Centre-Ville et les Œuvres de la Maison Dauphine sont devenus en quelque sorte des zones franches où se rendent les intervenants de divers groupes (par exemple : PECH, PIPQ, MIELS, Gîte du Nomade, infirmières de rue du CLSC Haute-Ville, travailleur social du CLSC Basse-ville). De leur côté, les intervenants et les bénévoles des organismes que fréquentent les sans-abri repèrent et dirigent vers les intervenants plus mobiles, des personnes ayant des difficultés et nécessitant un suivi ou un accompagnement qu'ils ne sont pas en mesure d'offrir.

Ben t'as plus d'intervenants. Plus d'intervenants, plus de monde. Ben plus

de monde... plus, tu sais, meilleur service, plus de monde dans la rue, plus de monde partout. (IG44)

Si on veut jauger l'effet de l'IPAC sur la collaboration, il faut plutôt regarder du côté de l'arrivée de nouveaux groupes et de l'augmentation substantielle du personnel dans l'ensemble des groupes. Ces deux éléments sont venus enrichir la toile des relations entre organismes associés à l'itinérance.

Les nouveaux groupes ont ainsi pu se faire connaître et reconnaître lors des rencontres de la Table de concertation et sont considérés par les groupes anciens comme une addition au réseau de l'itinérance. C'est le cas par exemple des groupes suivants : le Centre-Femmes aux 3A, le Centre résidentiel et communautaire Jacques-Cartier, le GRAPE, la Maison Marie-Frédéric, le PaSSage, L'Évasion St-Pie X, RAP jeunesse des Laurentides, TRAIC-Jeunesse, etc. L'augmentation du personnel des groupes qui suivent une clientèle jeune leur a permis de tisser des liens et de mieux se concerter avec les organismes du réseau scolaire (par exemple : la Maison d'hébergement jeunesse Sainte-Foy, le Gîte Jeunesse, l'ADOASIS, TRAIC Jeunesse), de leur arrondissement ou de leur paroisse (par exemple : la Communauté Agapè, l'ADOASIS).

La majorité de nos informateurs, qu'ils fassent partie de groupes anciens ou nouveaux, insiste pour dire que l'augmentation de leur personnel a permis de dégager des personnes pour participer aux activités de concertation et pour collaborer avec d'autres organismes. Les postes d'agent de liaison, d'agent de développement et de travailleur de rue sont particulièrement utiles à cet égard. Ces intervenants participent en effet directement à la Table de concertation sur l'itinérance et d'autres Tables, à la Nuit des sans-abri et à l'ATTRueQ.

[Avoir des personnes de plus a permis] pour l'équipe, pis même pour [les liens] extérieurs. Là par exemple à la Table carrefour violence conjugale, on va y aller à deux. On va y aller avec une intervenante et moi parce que je voudrais qu'on soit sur deux tables, pour mieux connaître le réseau, plus rapidement. Pis aussi pour aller chercher les alliances plus rapidement. (RR14)

L'augmentation de personnel permet également de faire face plus efficacement à des situations de crise.

Quand y a une boîte qui vit une situation de crise en lien avec la santé mentale, comme à l'Armée du Salut, ça permet aux différentes ressources de dégager du monde pour qu'y puisse supporter la ressource le temps du *rush*, regarder la situation, pis bien gérer la situation. C'est ça que ça permet, ça permet d'avoir un meilleur fonctionnement. (RD01)

Dans le même veine, l'embauche d'un agent de liaison, a permis de créer rapidement des liens avec d'autres organismes.

Tout le monde : « agent de liaison, ah oui! On peut tu te rencontrer? »
Comme là, PECH justement, aussitôt qu'y ont su qu'y avait un agent de

liaison, y ont voulu me rencontrer tu sais. Bon, Fait que je pense... ça sonne bien. Oui, le coordonnateur y était avec mon boss, pis là mon boss y a dit « c'est elle l'agent de liaison. Ah oui, salut, je peux tu te rencontrer bientôt? Tu me rappelleras. Oui, oui, pas de problèmes ». Fait que c'est moi qui l'a rappelé pour avoir rendez-vous avec. L'infirmière, aussitôt qu'une infirmière, aussitôt qu'elle a su que j'étais agent de liaison « ah oui, c'est le fun! », elle a voulu me rencontrer elle aussi, Fait que j'ai pris rendez-vous comme ça. En deux semaines, j'ai pris des rendez-vous comme ça là. Moi j'ai pris des rendez-vous mais eux autres aussi, ils veulent me rencontrer. Fait que c'est ça, c'est intéressant. (IR32)

Avoir du personnel supplémentaire permet donc de mieux connaître les services existants et de créer des liens de confiance avec des intervenants, ce qui permet d'orienter les personnes qui le requièrent vers d'autres groupes.

Ben premièrement, ce qui arrive, c'est qu'on apprend à connaître les ressources. On apprend à identifier aussi les intervenants. En connaissant nos ressources, bien souvent, ils vont commencer à, depuis un an à peu près, ils vont commencer à venir dans nos ressources et nous, on va commencer à aller dans leurs ressources. Pis en connaissant les ressources, on va être plus susceptibles d'envoyer des gens dans ces ressources là aussi. En connaissant les personnes aussi, y a un lien qui se crée, y a une amitié qui se crée, on sait qu'on travaille tous dans la même direction, ça fait qu'on connaît leur philosophie tout, on peut faire confiance tout de suite, on va hésiter moins. (RG22)

Comme le décrit bien cet extrait, ce qui facilite l'établissement de liens entre groupes et intervenants tient beaucoup au partage d'une même « communauté de vue », au fait de « travailler dans la même direction », ou pour la « même cause ». Cette adhésion à une norme commune favorise la collaboration. Au fil des occasions où des intervenants s'adressent un itinérant ou s'informent de son état, ceux-ci jugent de la compétence et de la fiabilité de leur vis-à-vis. Lorsque ces échanges sont jugés profitables, un lien de confiance mutuelle se crée, et c'est ce lien personnalisé qui sous-tend et rend possibles les collaborations à venir. On comprend dès lors pourquoi les responsables et les intervenants des groupes communautaires se montrent généralement réfractaires à l'idée de formaliser leurs relations par des ententes écrites ou des protocoles, même s'il en existe, comme nous le verrons plus loin.

Si nos informateurs ont témoigné de l'utilité des projets financés par l'IPAC pour intensifier les liens de collaboration entre groupes communautaires, l'effet réel de l'IPAC sur les services aux sans-abri semble mitigé pour certains, qui se surprennent de ne pas voir plus de collaboration pour venir en aide aux personnes itinérantes en difficulté malgré l'arrivée d'autant d'intervenants, particulièrement lorsqu'il s'agit de personnes ayant des problèmes en santé mentale.

C'est pour ça que je me suis un peu éloigné d'IPAC. Mais probablement qu'il va y avoir des conséquences à quelque part, mais concrètement... Par

exemple, il y a eu beaucoup d'argent qui a été donné en santé mentale, beaucoup, j'ai jamais vu tant de [cas de] santé mentale. Ici y a un hébergement, pis je suis pas capable d'avoir du suivi plus que ça. (RR15)

Si je vous disais que non [je n'ai pas vu de l'effet de l'arrivée de nouvelles personnes dans le milieu depuis IPAC], seriez-vous choqués?...Moi j'ai demandé de... parce que j'ai eu une situation assez particulière...face à une personne qui était une personne de 74 ans qu'on, que le propriétaire avait un ordre d'expulsion et j'ai dû prendre ça. Il la sortait de chez elle, elle avait des problèmes de santé mentale, il la sortait de chez elle pour insalubrité. Et j'ai eu à contacter beaucoup d'organismes et on est dans le temps des Fêtes et tu sais j'veux dire même des organismes où je savais qu'il y avait eu des subventions d'IPAC pour justement, pour recevoir une plus grande clientèle itinérante ou avec des problématiques, à multi-problématiques. Et quand je leur ai cité ça, ils étaient un petit peu mal à l'aise mais ça ne m'a pas donné plus de réponse à mes questions. J'ai été obligé de me débrouiller par moi-même. (IRP53)

Dans cette section, nous avons étudié comment l'IPAC a influé sur la collaboration entre les groupes communautaires en itinérance de la région de Québec. Dans la prochaine section, nous examinerons l'effet des projets financés par l'IPAC sur la concertation et la collaboration entre les groupes communautaires et les organismes publics.

5.3 LES EFFETS DE L'IPAC SUR LA COLLABORATION ENTRE LES GROUPES COMMUNAUTAIRES ET LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

Le principal apport de l'IPAC à la collaboration entre organismes communautaires et établissements publics est d'avoir permis la création de deux postes d'infirmières de rue. Ce projet qui relève administrativement du CLSC-CHSLD Haute-Ville-des-Rivières, a été élaboré en partenariat avec le CLSC-CHSLD-Basse-Ville-Limoilou-Vanier. Plusieurs informateurs ont signalé l'utilité du travail qu'accomplissent les deux infirmières, ce que nous verrons à la sous-section 5.3.2. Nous brosserons d'abord un tableau sommaire de la précarité des liens de collaboration entre organismes communautaires et établissements publics de santé, précarité qui n'a pas diminué avec la venue de l'IPAC.

5.3.1 Des liens de collaboration précaires

La collaboration des intervenants du secteur communautaire avec leurs vis-à-vis du secteur public varie considérablement selon que ceux-ci travaillent dans un CLSC ou dans un centre hospitalier⁶¹. Dans la sous-section suivante, nous examinerons d'abord les ponts que les intervenants communautaires tentent laborieusement de jeter entre eux et les mondes hospitaliers et psychiatriques après quoi nous aborderons les relations entre ces intervenants et ceux des CLSC. Nous dresserons par la suite les constats généraux que l'on peut tirer de cette analyse.

Les relations avec les départements de psychiatrie et les urgences

D'entrée de jeu, il faut dire que les relations entre les organismes communautaires et les centres hospitaliers sont variables. Nos informateurs rapportent des expériences heureuses et malheureuses de collaboration avec tous les hôpitaux de Québec. On ne peut donc affirmer que les relations avec un hôpital sont systématiquement bonnes ou mauvaises. Dans les paragraphes suivants, nous nous intéresserons particulièrement aux relations avec les départements de psychiatrie et les services d'urgence. Ce sont en effet surtout pour des problèmes de santé mentale de personnes sans-abri que les intervenants communautaires ont affaire aux hôpitaux.

Ah oui, oui. Les contacts, dépendamment, tu sais on peut pas dire l'Hôtel-Dieu. On peut dire l'urgence, tu sais, l'urgence est différente. J'veux dire le département de psychiatrie, dépendamment, tu sais, ordinairement au département de psychiatrie, ils essaient de nous contacter avant la sortie de quelqu'un. C'est sûr et certain. Je pense que l'Hôtel-Dieu, on peut pas généraliser l'hôpital. C'est tout le temps l'individu, le psychiatre, la journée, comment il file, comment il file pas. Mais j'veux dire le système est fait que on est obligé de vivre avec tous ces impondérables-là. On peut jamais dire: « Ben à l'Hôtel-Dieu, ça va jamais bien. » C'est pas vrai. Des fois à l'Hôtel-Dieu, ça va bien. Ça dépend pour quoi on se présente. Ça dépend tout le temps de l'évaluation. [Avec les autres hôpitaux], je pourrais dire que c'est la même chose. Ça dépend qui est là, ça dépend du moment qu'on arrive, ça dépend qui fait le triage, ça peut dépendre de la personne de l'accueil. Tu sais, si elle décide qu'on attend, ben on attend. Le dossier en dessous de la pile, là, c'est sûr et certain qu'il n'y a pas personne qui nous voit pour dire : « Ben là toi tu passes avant. » (IRP53)

Par ailleurs, il est clair, tant dans l'esprit des intervenants que dans celui des responsables, que l'accès rapide à des soins psychiatriques demeure « le » problème le plus épineux pour les personnes jeunes ou adultes, hommes ou femmes fréquentant les organismes en itinérance. Faire franchir l'étape de l'urgence aux personnes que les

⁶¹ Certains informateurs nous ont également parlé des Centres jeunesse, mais nous avons collecté peu de données à leur sujet du fait que nous avons surtout interviewé des informateurs appartenant à des groupes qui desservent une clientèle adulte.

intervenants estiment ne plus pouvoir accueillir dans les refuges, soutenir dans leur lieu de résidence ou même maintenir dans la rue semble être un défi perpétuel.

T'as des gens qui arrivent ici complètement en psychose là, tu sais, pis on n'est pas un organisme médical. Je ne peux pas donner une injection, mettre une camisole de force ou surveiller la personne à l'urgence psychiatrique pendant trois jours, tu sais. Moi ça m'est arrivé ici, là vous avez touché un doigt dans le bobo, ça m'est arrivé ici d'avoir des gens complètement désorganisés qui se promenaient avec un crucifix pour tuer du monde. C'était très *hard*. Vraiment *hard* là, pis j'envoie la personne en ambulance à l'Enfant-Jésus. Le lendemain matin, je m'en viens travailler, je le croise dans la rue, complètement avec la bave encore pis qui parle tout seul...Moi je ne suis pas pour la réinstitutionnalisation des gens. Moi je suis pour qu'ils aillent vers un service qui correspond aux besoins des gens et une approche centrée sur les besoins de la personne. (RR11)

Faire admettre quelqu'un en psychiatrie, nous autres on le voit, ok? On veut juste le mettre, tu sais, qu'il rencontre quelqu'un parce qu'il va pas ben ici, tu sais. Il va vraiment pas ben: il voit des mouches tout le temps pis tu sais, des petits signes, vraiment, que ça va pas ben. Ok, on est pas psy, rien, mais on est capable de voir qu'il va pas ben par exemple. Ben non, notre jugement est comme... « Non, il n'a rien, ce gars-là. » Fait que là, ils nous le repitchent, mais ça marche pas plus ici. Fait que là, qu'est-ce qu'on fait? C'est comme une guerre un peu. Fait que là on appelle PECH, PECH on dirait qu'ils ont plus de jugement que nous autres, ils sont plus reconnus, fait que on va appeler PECH parce que PECH, il va se faire admettre. Mais si nous autres on appelle, ben il se fait pas admettre. Fait que là, si un moment donné il ne file vraiment pas, ben là, tu sais, aweye. Là je me rappelle plus c'est quoi, CP39-38? Ils en parlent tout le temps de cette loi-là. Mais là c'est ça, on appelle les policiers, les ambulances, fait que là on fait tout déplacer ce beau monde-là pour qu'il y ait plus d'impact pis qu'il soit admis. Mais tu sais, c'est comme... des fois c'est comme dur. On voit des choses mais non, eux autres c'est correct. (IR31)

Comme on vient de le voir, plusieurs intervenants de groupes communautaires se plaignent de la faible crédibilité dont ils jouissent dans les mondes hospitalier et psychiatrique et des difficultés qu'ils rencontrent pour faire reconnaître leur compétence. C'est notamment le cas quand ils doivent faire la queue dans une urgence lorsqu'ils accompagnent une personne itinérante qu'ils jugent en crise et qu'ils ont eu peine à convaincre de se rendre à l'hôpital.

C'est que dans le réseau médical y a une non-reconnaissance très profonde de l'expertise du travail qui se fait dans le domaine de l'itinérance. T'a pas un doctorat, t'es un trou de cul. Ça, on le sent de manière très lourde comme tendance. (RG07)

De plus, dans le cas où une personne est hospitalisée, certains intervenants se plaignent

de ne pas toujours être informés lorsqu'elle reçoit son congé de l'hôpital puisque l'information ne suit pas toujours la personne entre son arrivée à l'urgence et son admission au département de psychiatrie par exemple.

Ben ça, ça arrive régulier, ça, ça arrive régulier. Très très souvent, moi les exemples typiques, c'est que t'arrives à l'urgence avec un cas, t'expliques toute la situation, tu rencontres l'infirmière évidemment avec la personne, à un moment donné tu pars pis tu dis « en tout cas, à sa sortie, vous nous appellerez, ou dès que vous avez des nouvelles », pis à un moment donné on se rend compte que la personne est dans la rue et ils ne nous ont jamais rappelé, ça c'est arrivé des dizaines de fois. Mais ce que j'ai compris, c'est que dans les grosses baraques, comme les hôpitaux, que l'information parte de l'urgence et se rende jusque sur le lit, parce que là y a tant de médecins d'urgence, après ça t'as l'autre, pis là après ça t'as... très souvent, l'information ne suit pas. Pis j'ai pas toujours eu l'impression que c'était de la mauvaise volonté, j'ai l'impression que c'est le système trop lourd où ce que l'information elle suit pas de partout. C'est souvent ce que j'ai constaté, ça veut pas dire que ça arrive à toutes les fois. Mais quand, par contre, on te demande d'aller chercher un client, c'est la travailleuse sociale qui t'appelle, pis là c'est pour sa sortie, là quand il ressort, ils ne t'oublient pas, parce que c'est parti d'en haut si tu veux. (IG43)

Dans le même sens, le fait que les agents de liaison, travailleuses sociales ou infirmières le plus souvent, peuvent contacter plusieurs organismes en même temps pour préparer la sortie d'un patient est un autre problème qui a été porté à notre attention.

Et c'est la mauvaise habitude et moi j'avais travaillé, j'avais parlé une fois à une travailleuse sociale qui travaille en traumatologie à, au, l'Enfant-Jésus, je lui avais parlé de ça, j'ai dit : « Coudonc, êtes-vous conscients des conséquences quand vous demandez un suivi pis vous envoyez le suivi dans 2-3 organisations, tu sais à PECH, à l'Archipel pis au CLSC là? » Ben elle dit : « Notre objectif, nous autres, c'est qu'il soit pris en charge le plus vite possible, tsé ». (IRP53)

Enfin, des informateurs témoignent également que des centres hospitaliers aiguillent allègrement certains de leurs usagers vers des groupes communautaires. Dans certains cas, on rapporte que les agents de liaison des hôpitaux aimeraient bien que des « places » leur soient réservées dans les refuges pour adultes afin de reloger les personnes ayant obtenu leur congé ou ayant besoin d'un répit.

Je disais à l'intervenante [d'un centre hospitalier], le dépannage... parce qu'elle me disait je voudrais faire une réservation pour le dépannage. « J'ai dit : Non, c'est pas parce que t'es intervenante que je vais te faire une réservation sur le dépannage ». Y en a pas de place en dépannage. Il faut donc dire à la femme de rappeler. Elle rappelle sur les entrefaites et nous on vient de donner la chambre tout de suite. Dix minutes après elle dit qu'elle vient prendre la chambre, que le médecin psychiatre la libérera trois jours plus tard. [...]. J'ai dit je pense que vous ne me comprenez pas. [Elle voulait réserver une chambre] pour être sûr que quand le médecin psychiatre donnerait son congé à la madame... Mois je peux pas définir... les règles de jeu elles sont comme ça. C'est dur pour une femme, mais

c'est dur pour toutes les femmes, madame. C'est ça la vraie vie, on est là dedans. C'était pas parce que vous êtes intervenante que vous allez être prioritaire. (RR14)

Les relations avec les CLSC

Pour les intervenants du secteur communautaire, il est généralement plus facile de nouer des liens avec les CLSC qu'avec les centres hospitaliers. Dans le cas des CLSC, toutefois, les intervenants se heurtent à des listes d'attente, parfois longues de plusieurs mois, pour qu'un sans-abri ait accès à un intervenant psychosocial ou à un médecin généraliste.

Je dirais le CLSC, mais pas parce que ça va moins bien, à cause de la lourdeur du système. Quelqu'un qui va voir un travailleur social, en suivi... on a une clientèle itinérante. Fait que quelqu'un qui va voir une psychologue, qui fait une attente de trois à cinq mois, le gars s'écoeure et il lève les feutres et s'en va. Alors le suivi est difficile. C'est vraiment... il est là, il faut lui donner une réponse là, sinon, demain il ne sera plus là! C'est clair de même. Si on l'accroche pas, il va vaguer encore ailleurs, c'est de l'itinérance, c'est des gens qui n'ont pas de racine. Ça se promène partout.

Plusieurs responsables se plaignent également de la lourdeur bureaucratique des CLSC. On leur reproche souvent de « suivre les directives de la Régie » et de « manquer de vision » ou de déléguer à des Tables des personnes qui ne peuvent pas prendre de décisions, ce qui a pour effet de retarder la mise en place de projets communs (RG 18). Toutefois, il importe ici encore de distinguer ce qui relève « d'en haut », l'aspect administratif, de ce qui relève « d'en bas », l'intervention sur le terrain.

Écoute, j'ai pas de problème avec les intervenants de CLSC, mais tu fais juste me dire CLSC pis le cœur me lève un petit peu. L'environnement aseptisé, non fumeur, pas être sur le terrain, très technocratique, bureaucratique, pas trop d'action, des protocoles, très fonctionnaliste, toujours demander à son boss kessé qu'il faut faire... ah tabarnac, c'est l'enfer ostie. Non, ça m'intéresse pas, les CLSC. Moi ça m'intéresse pas. Mais oui, je travaille en collaboration avec des ts de CLSC qui sont très compétents, très compétentes. (IG41)

Une collaboration essentiellement interpersonnelle

De façon générale, la collaboration entre les intervenants des groupes communautaires et les établissements sociaux ou de santé est ardue et continuellement à rebâtir. Dans la plupart des cas, la collaboration tient essentiellement au fait qu'un intervenant connaît tel médecin ou tel intervenant du CLSC, tel psychiatre du centre hospitalier ou tel intervenant des Centres jeunesse.

On a un autre poteau ici dans la Basse-Ville, le docteur [nom du médecin], qui est médecin généraliste mais qui intervient beaucoup avec les gens qui

ont des problèmes de santé mentale sévères et persistants. Donc moi, si je veux qu'un client ait sa médication, je vais voir [nom du médecin] Moi j'ai son numéro sur le cellulaire pis c'est un médecin qui n'a pas de la colle en dessous des pieds, là. Il se déplace, il va chez le monde. // [Il est au] CLSC Basse-Ville. C'est le seul, à Québec, qui fait ça, se déplacer comme ça. C'est pas un niaiseux là, tu sais, il voit du monde pis il travaille pis il se démène. (IG41)

Avoir un « poteau » ou un « pont » dans un établissement semble la meilleure, voire la seule stratégie possible, sans cesse à reconstruire, pour faire le lien entre une personne sans-abri et le service professionnel qu'elle requiert et ce, en dépit des cas largement médiatisés comme l'affaire Williamson, des tables de concertation et des projets de réseaux intégrés de services. L'extrait suivant est très révélateur à ce sujet.

Ben moi je te dirais, on avait un pont là-bas, on téléphonait [au Centre jeunesse] toujours à la même personne. Il est tombé malade. Ça fait deux mois. Il n'y a plus rien qui marche! Ça fait cinq ans qu'on travaille avec, il est extraordinaire, tu sais. Fait que c'est la première fois que je réalise que maudit qu'il faisait une bonne job. T'avais juste à l'appeler pis... Fait que là cette personne-là est tombée malade alors bon ben là, tu téléphones, tu dis bon dans quelle unité il était pis tout ça, pis là on essaie de se refaire des ponts. (IG44)

C'est sur cette toile de fond d'une collaboration problématique entre intervenants du secteur communautaire et professionnels du secteur public que se découpe l'entrée en scène de deux infirmières de rue.

5.3.2 Une innovation réussie : la création de deux postes d'infirmière de rue

La création de deux postes d'infirmière de rue est une initiative du CLSC-CHSLD Haute-Ville-des-Rivières, qui souhaitait mettre sur pied une équipe d'intervention en itinérance, inspirée du modèle de l'équipe d'intervention du CLSC des Faubourgs⁶² de Montréal (RRP51).

La création de ces postes d'infirmière de rue est perçue par la plupart des responsables et des intervenants des groupes communautaires en itinérance comme étant une initiative heureuse de la part du CLSC. Les infirmières sont visibles sur le terrain, elles ont des liens privilégiés avec les refuges et les soupes populaires, elles circulent dans les rues comme les autres travailleurs de rue et font partie de l'ATTRueQ. Les infirmières de rue se déplacent d'un groupe à l'autre, offrant des services appréciés aux usagers et confiant au besoin à d'autres organismes communautaires les personnes qui requerraient des services particuliers.

Mais les infirmières de rue de CLSC à Québec essaient beaucoup de

⁶² Pour une description plus détaillée du travail du CLSC des Faubourgs, voir Laberge, 2000.

travailler avec les organismes pis voir en gros tout ce qui se fait autour de la personne, quitte avec un hôpital aussi, même des fois si c'est difficile de travailler en partenariat avec un hôpital parce que c'est trop une grosse bâtisse à faire bouger, évidemment. On est quand même au courant avec la personne qu'il y a ça, il y a ça, il y a ça, ok avec PECH ok avec l'Archipel, ok. Avec tel médecin dans tel hôpital? D'accord. S'il y va, ok, après ça il va voir, on s'informe à telle personne. C'est important. (IRP52)

Les deux infirmières sont non seulement reconnues pour leurs compétences professionnelles, mais aussi pour leur capacité à établir un lien de confiance avec les personnes itinérantes et à les inciter à « rencontrer un thérapeute ou un intervenant, ou un médecin » (RRP51). Enfin, elles donnent également de la formation aux intervenants des groupes communautaires et, peuvent aider à assurer une meilleure gestion des médicaments.

On est conscientes que probablement qu'on n'aura rien réglé chez des personnes, des clientèles, d'ici août, ça c'est sûr et certain. Tu sais, il y a des choses qui ne se changent pas du jour au lendemain, c'est évident. Sauf que on va avoir pu aider certains organismes sur des aspects qui étaient peut-être plus difficiles à gérer jusqu'à maintenant. La façon de gérer les médicaments à certaines places, la façon de faire le lien... j'essaie de sensibiliser beaucoup les organismes sur quand est-ce que ça peut être approprié que la personne aille à l'urgence, quand est-ce que ça l'est pas. Euh les petites informations sur la différence entre la grippe pis le rhume, ça va probablement rester encore l'année prochaine... Mais les intervenants vont quand même pouvoir continuer à informer leurs gens que c'est important pis que la grippe c'est différent, pis que la gastro, si ça arrive, lavez-vous les mains. Parce que quand c'est arrivé la dernière fois, les infirmières étaient là pis nous l'ont dit. (IRP52)

Dans un premier temps, même ceux qui disaient ne pas voir beaucoup d'effets de l'IPAC reconnaissent que ces deux personnes ont eu un impact immédiat dans le milieu de l'itinérance.

Les situations... j'sais pas, j'pense que peut-être dans certains endroits ça va donner des résultats, peut-être pas immédiatement, mais je pense que pour... dans l'immédiat, moi j'ai pas senti grand-chose à part que le personnel, moi ce que j'ai senti beaucoup là, beaucoup, beaucoup, de la part des infirmières dans le programme IPAC, du CLSC, ces deux personnes-là sont impliquées beaucoup à l'Armée du Salut sont impliquées beaucoup dans tout le milieu, elles ont fait leur entrée très très vite, elles se sont fait connaître de la clientèle. Je sais pas si c'est les deux personnes, il y en a une qui avait déjà travaillé, qui travaillait déjà j'veux dire au dégrisement. Je sais pas si c'est parce qu'elles connaissaient le milieu ou qu'elles étaient prêtes à rentrer dans le milieu mais eux autres ça a donné beaucoup. Moi je pense que pour l'instant, c'est eux autres où ça a donné le plus de résultats. [...] Mais je peux vous dire qu'à la Haute-ville,

eux autres n'avaient pas les pieds dans les plats. Les bottines ont suivi les babines parce qu'elles patinent, les filles. Elles travaillent bien, elles travaillent en plus de ça, on les voit. On les rencontre, elles sont accessibles. C'est pas parce qu'elles sont du CLSC, c'est parce que pour eux autres, c'est significatif l'apport. Tu sais on les voit. (IRP53)

Par ailleurs, du fait de leur connaissance des établissements de santé des quartiers centraux de Québec, de leur formation d'infirmière et de leur appartenance à un CLSC les infirmières de rue ont peut-être plus de facilité à gagner la confiance des médecins que certains de leurs collègues du secteur communautaire. Elles peuvent faire le pont plus rapidement entre une personne ayant des problèmes de santé et un professionnel. Elles ont d'ailleurs établi des contacts privilégiés avec certains médecins des deux CLSC. Dans l'extrait qui suit, un médecin rattaché à un des deux CLSC du centre-ville explique la valeur du lien de confiance établi avec une infirmière de rue afin de donner des services aux sans-abri.

Pour l'itinérance, ça prend des gens, je pense, qui ont une nette capacité, plus encore, moi je pense. Que ce soit infirmières ou travailleurs sociaux, médecins, etc., ça prend un volet, il y a un volet plus, il faut avoir fait un cours d'itinérance 101 à quelque part. Tu sais il y a un petit crédit de, il faut aller chercher un petit crédit supplémentaire à quelque part parce qu'il y a quelque chose de pas pareil pis on se reconnaît, les gens qui sont habitués de travailler en itinérance, pis on sait... il y a quelque chose là qui ... ça prend à la fois, faut être, faut être professionnel dans sa profession pis, mais à la fois aussi avoir une petite connaissance des règles, des règles du milieu, etc. Pis quand on travaille entre gens qui ont, qui savent, comme elle l'infirmière qui est venue ce matin, on sait qu'elle commence à avoir de l'expérience, etc., je sais qu'elle est dans le milieu, je lui fais confiance. (IRP54)

5.4 LES EFFETS DE L'IPAC SUR LA MISE AU POINT DE NOUVEAUX OUTILS DE COORDINATION

Dans cette section, nous verrons que les intervenants et les responsables du secteur communautaire préfèrent les ententes verbales aux protocoles formels pour régir leurs liens de collaboration. Selon nos informateurs, l'IPAC n'a rien changé à cette façon de faire. Elle n'a donc pas suscité la mise au point de nouveaux outils de coordination, que ce soit entre les groupes communautaires ou entre ceux-ci et les établissements publics. Ici encore, l'effet de l'IPAC se mesure à la capacité accrue des organismes à se coordonner sur le terrain par ajout de personnel et non à l'établissement de nouveaux

outils de coordination qui auraient manqué jusque-là.

Comme nous l'avons vu en 5.2, la collaboration au sein du secteur communautaire est généralement non formalisée. Elle tient le plus souvent à des liens personnels entre intervenants, qui rendent possible ce qu'ils nomment eux-mêmes des « références personnalisées ». Tout se passe comme si faire partie du même réseau confère à la parole un statut plus élevé que celui d'un engagement écrit. Cette tendance aux rapports non formalisés se confirme lorsque l'on aborde la question des protocoles ou des ententes signées. Nos informateurs affirment utiliser plutôt des ententes verbales, comme l'indiquent les extraits suivants.

[les ententes] Non, c'est vraiment verbal, on se rencontre, on se convient, on s'ajuste, puis on se parle, il n'y a rien d'écrit. (RG42)

[les ententes], c'est plus verbalement. A part le [nom d'un centre de loisir] et le [nom d'un groupe communautaire] mais surtout le centre qu'on a un protocole d'entente, parce qu'on a un local ado là. Mais, sinon, tu vois, on prend des jeunes en travaux communautaires, mais on a pas d'ententes, on adhère à chaque année, on paye nos cotisations annuelles, pis, bon, ben, quand qu'y ont des jeunes, y savent qu'on est un collaborateur et il n'y a pas vraiment d'entente écrite. Les belles et bonnes collaborations, je te dirais qu'on a pas besoin d'ententes écrites, parce ça se passe très bien et ça a jamais été comme questionné, là. (RG38)

Un seul intervenant de milieu nous parle des autorisations pour concertation clinique, sorte de formulaire signé par la personne en difficulté autorisant les intervenants à se parler entre eux.

Moi j'en ai tout le temps sur moi. Il y a des travailleurs de rue qui fonctionnent pas comme ça, mais moi j'en ai tout le temps sur moi. Parce que je me retrouve souvent, moi, avec des clients qui arrivent de, de nulle part, quasiment, j'ai pas de diagnostic psychiatrique, j'ai pas de médication, je sais pas qu'est-ce qu'ils prenaient dans le passé, j'ai pas la trajectoire de vie de cette personne-là. Je veux pas recommencer, moi, les gaffes qui ont été faites par d'autres intervenants. Je dirai pas « les gaffes », mais les essais qui n'ont pas marché. C'est ça. Alors c'est ça, moi je traîne toujours des autorisations pour concertation clinique. Donc je fais signer au client, je lui demande toujours: « Qui t'as vu, toi, dans le passé? » Alors le client va me signer ça pis je parle aux autres intervenants qu'il a rencontrés. (IG41)

Une personne interviewée nous raconte ci-dessous comment on en arrive à établir des protocoles. Il semble que la formalisation des ententes soit plus fréquente lorsque le groupe a du personnel cadre ou que l'on doit céder à la pression des organismes publics ou de la Régie régionale afin de démontrer qu'il existe un partenariat bien réel dans le but d'obtenir des fonds.

Un protocole vient quand des gens qui sont dans les fonctions de personnel cadre ou des choses comme ça. Alors c'est la manière de faire, tandis que sur le terrain, t'as un paquet d'ententes qui ne sont pas protocolaires, qui sont même plus efficaces, parfois, que ce qui se fait comme protocole. Tu sais, pour moi, c'est juste un palier différent, les ententes de protocole. (RR11)

C'est la mode de l'intégration des services. C'est ça. Moi je pense que c'est aussi l'intégration des ressources financières. Ça me fait rire maintenant, la Régie dans le cadre des subventions provinciales, mais j'ai l'impression des fois qu'on reçoit une lettre de subvention qui nous dit : « vous devez établir un protocole ». On en voit même pas nécessairement le besoin, mais on va le faire puisqu'on veut les sous qui vont avec. Des fois, il y a même des protocoles qui sont discutables, d'après moi, qui sont là juste pour fournir la sacro-sainte intégration. // Moi je pense que, je le sais qu'il y a beaucoup de travailleurs de milieu, pis j'ai des ententes avec ceux-là, non protocolaires. Jamais je mettrai sur pied un travailleur de milieu, tu sais. C'est ça, mais on peut paraître, vu que c'est pas écrit, comme quelqu'un de pas intégré, vu que c'est pas protocolaire, mais c'est ça, en tous cas. (RR11)

Moi j'ai déjà vu [nom de la personne], m'arriver ici pour me dire: « il faudrait qu'on s'assoit avec [vous] parce que tu sais han... » Tu sais han quoi? Là je creusais puis plus je creusais, plus... c'était pas clair, cette affaire-là, pour moi. Pis on est surchargés fait que c'est dur de répondre à toutes les demandes. Je lui dis : « Écoute, j'ai pas l'impression que ça fitte » Fait que là, finalement, elle me sort la liste de la Régie qui disait : ça ferait bien dans le cadre de cette subvention d'établir un protocole là je lui dis: « dis-moi les, les vraies affaires. » Eux autres sont [en banlieue], pis... là, encore c'est un gros travail de rue pis tout ça. Voyons! C'est n'importe quoi, ça!. Moi, je suis bien plus axé sur faire des protocoles pour mes besoins que pour les besoins de la Régie. (RR11)

Donc, s'il arrive que des groupes communautaires signent des ententes formelles, c'est le plus souvent avec des organismes publics, à la demande de ceux-ci. Ces ententes peuvent prendre la forme d'un protocole serré ou d'une entente de service. Interrogés sur la question des protocoles, nos informateurs affirment avoir très peu recours à cette formalisation des relations. Même si à peu près tous se désignent comme étant des partenaires des autres groupes du domaine de l'itinérance et surtout des refuges, seuls quelques groupes ont mentionné avoir une entente ou un protocole signé avec un vis-à-vis communautaire. Citons ici à titre d'exemple : la Maison de Lauberivière et PECH, la Maison de Lauberivière et le PaSSage, l'Évasion St-Pie X et le PIPQ, l'Évasion St-Pie X et Mères et monde, la Maison Marie-Frédéric et les Hébergements Jean Cimon.

Certains groupes ont des protocoles ou des ententes écrites avec des organismes publics, par exemple : PECH et la Sûreté municipale de Québec, les Œuvres de la Maison Dauphine et le Centre jeunesse, AGAPÈ et le CLÉ, la Maison de JOB et Action-Travail,

l'ADOASIS et le Carrefour jeunesse emploi, Le Rucher et le Centre de réadaptation Ubald Villeneuve (CRUV), L'Évasion St-Pie-X et le centre Monseigneur Marcoux, Mères et Monde et l'école Louis Jolliet, le Centre communautaire et résidentiel Jacques-Cartier et le Centre jeunesse, la Maison de Lauberivière et certains centres hospitaliers.

Certains groupes qui ont déjà eu des protocoles avec des organismes publics ne les ont parfois jamais utilisés ou y ont mis fin pour protéger leur autonomie (RG23).

On a des ententes de collaboration, mais rien d'écrit. On a eu auparavant, mais on a..., on a comme aboli ça et on a eu, par contre, ben, ça revient, peut-être aux deux ans, on rencontre le DPJ [directeur de la protection de la Jeunesse], avec des chefs d'équipe et on va clarifier les collaborations, parce qu'il y a souvent de changements, préciser nos critères parce que c'est pas..., il y a des fois des intervenants qui pensent que c'est des places réservées, pis nous les envoient, pis on a juste à ouvrir la porte ... Alors on doit re-préciser, parce qu'il y a beaucoup de changements, c'est pas comme ça que ça se passe. Mais c'est ça, on va faire plus de rencontres comme ça. Ou, un moment donné, on a rencontré l'équipe d'urgence sociale, parce qu'on va souvent faire affaire avec eux autres. [...] (RG36)

Cette personne poursuit en soulignant les problèmes que peut occasionner la signature d'un protocole trop restrictif.

Non, on n'est pas pour [les protocoles], surtout qu'il y a des risques là, il y a des enjeux à tout ça : toute la question de réseau de services intégrés, ressources intermédiaires, il y a tout un cadre au niveau de l'hébergement communautaire, au niveau du Ministère, où, justement, s'il y avait des places, entre autres, je pense à nos places d'hébergement, des places réservées, des ententes, il y aurait peut-être un financement lié à ça, mais il y a aussi une perte d'autonomie dans ça. Il y a toute..., il y a l'évaluation liée à ça, il y a beaucoup d'enjeux, alors on compte vraiment à demeurer autonome, c'est nous qui élaborons les critères-là des jeunes qui viennent ici, c'est pas le réseau qui nous envoie des jeunes qui conviennent pas à notre milieu. Parce qu'on est un milieu ouvert, pis, il faut que ce soit sur une base volontaire. Des fois, on a des références, la [personne] est pas du tout volontaire, pis, ils lui ont dit: « C'est le centre d'accueil ou [le nom du groupe] », fait que elle arrive ici, pis elle est pas collaborante du tout. [...]. C'est pour ça qu'on a certaines craintes au niveau d'ententes formelles, avec tout ce qu'on entend, le réseau de services intégrés aussi, de s'inscrire dans ça, on est pas une ressource du réseau, on est vraiment autonome ... (RG36)

Deux groupes seulement ont mentionné vouloir accroître cette pratique de signature de protocoles afin de clarifier les rôles de chacun des partenaires.

Parce que ça formalise plus les choses, ça place les rapports de façon plus claire, ça place les attentes aussi et ça permet de mesurer les besoins. Ça nous permettrait de mieux camper les formes de collaboration qu'on peut

avoir et en même temps, ça nous permet aussi de pouvoir nous assurer une entrée jusqu'à un certain point. Parce que souvent les ressources sont hyper saturées, ce qui fait qu'ils vont y aller des fois là où il y a une entente. Et à partir du moment où on n'a pas, ça devient plus laborieux. (RG35)

Enfin, un groupe a élaboré un modèle d'affiliation, par lequel il pourrait offrir à moindre coût des services de soutien à des organismes partenaires.

Puis nous, à [nom du groupe], on a créé un..., une..., quelque chose, à mon avis, d'assez souple, mais intéressant, qui s'appelle un peu « l'affiliation à [nom du groupe] ». Alors il y a certains organismes à qui on a proposé, ou même des organismes qui sont venus nous voir, avoir une formule, développer avec nous une formule de partenariat, d'affiliation. [On offre des services de paies] des services alimentaires, des services de soutien, on centralise, aussi, tous les achats des différents produits, parce qu'on se dit qu'en mettant ça en commun, nous autres, on est capable d'aller chercher des prix plus intéressants au bout du compte, ça permet de réaliser une économie qui est intéressante aussi. (RR16)

Conclusion

Dans la région de Québec, le programme IPAC s'inscrit dans un contexte marqué par plus d'une décennie de concertation et de collaboration entre les groupes communautaires du réseau de l'itinérance et entre ceux-ci et leurs partenaires du secteur public. C'est ce qui fait dire à plusieurs informateurs qu'ils ne voient que peu ou pas d'effet du programme sur la concertation ou la collaboration entre les groupes. Certains parlent toutefois d'intensification de liens de collaboration déjà existants.

L'effet premier de l'IPAC de Québec sur la concertation et la collaboration ne se situe donc pas dans la création de mécanismes de concertation ou dans la mise au point de nouveaux outils de coordination. Au moment du lancement de l'IPAC, ces mécanismes et ces outils existaient déjà largement. L'effet de l'IPAC sur la collaboration est plutôt d'avoir étoffé le réseau de relations entre organismes et établissements. Cet effet a été obtenu grâce à l'augmentation de personnel des groupes et à l'entrée en scène de nouveaux groupes.

Conclusion

Depuis 1987, Année internationale des sans-abri, diverses mesures ont été prises tant aux niveaux fédéral, provincial que municipal pour faire face à la croissance de l'itinérance au Canada. Ces mesures ont pris la forme de dénombrements des sans-abri, de construction de logements sociaux et de distribution de fonds destinés à prévenir ou à contrer l'itinérance. Ce n'est cependant qu'à la fin des années 1990 que l'on assiste à une véritable convergence entre les trois paliers de gouvernement dans ce domaine. Ainsi, sous l'impulsion des grandes villes canadiennes, qui dénoncent la situation catastrophique des sans-abri, le gouvernement fédéral annonce, en 1999, son Initiative nationale pour les sans-abri dotée d'un budget de 753 millions de dollars réparti sur trois ans (avril 2000 à mars 2003). De ce montant, 305 millions sont consacrés à l'Initiative de partenariats en action communautaire. Le Québec reçoit 56,7 millions de dollars de l'IPAC et la région de Québec, 7,3 millions. Une Entente Canada-Québec fixe les modalités de sélection et d'approbation des projets soumis à l'IPAC. Dans chaque communauté visée par l'IPAC, ces projets devront s'inscrire dans un Plan d'action communautaire. Les délais de formulation et d'adoption de cette Entente ont toutefois eu comme conséquence de réduire la période de mise en œuvre des projets.

L'injection d'un peu plus de 7 millions de dollars à Québec a produit plusieurs effets : sur la dynamique interne des groupes, sur leur mission et sur les services qu'ils offrent ainsi que sur la concertation et la collaboration entre eux et avec les organismes publics qui ont affaire aux sans-abri. Le premier effet tangible de l'IPAC, dans la région de Québec, est sans doute l'augmentation substantielle du nombre d'employés, surtout des intervenants, dans la trentaine d'organismes ayant obtenu des fonds de l'Initiative. En effet, 145 personnes sont rémunérées en tout ou en partie par ce programme, 74 dans des organismes desservant principalement une clientèle adulte et 71 dans des organismes dont la clientèle est jeune. Environ 45% de l'effectif, payé en tout ou en partie par ce programme, travaille dans des organismes qui offrent d'abord des services d'hébergement pour adultes ou pour jeunes.

Cet ajout de personnel a affecté la dynamique interne des groupes de deux façons. Il a d'abord forcé plusieurs de ceux-ci à revoir leur mode de fonctionnement. Plusieurs informateurs parlent d'une réorganisation du travail et des tâches. Quelques groupes ont subi des « crises à l'interne » ou des tensions qui ont mené à une restructuration. Certains ont dû réaménager leurs locaux ou s'installer ailleurs. Enfin, la plupart des informateurs indiquent que leur groupe a connu une période d'ajustement importante impliquant un réaménagement des fonctions et des tâches, ce qui a nécessité un grand effort d'orchestration de la part du responsable.

Deuxièmement, l'arrivée de nouveaux intervenants a permis d'alléger la charge de travail du personnel en place, ce qui a été très apprécié : éviter l'épuisement professionnel, se donner un « *break* », sentir que « l'c... peu » après avoir tenu des projets « à bout de bras », sont autant d'expres...)pellent la précarité des conditions de travail et l'ampleur de la tâche des intervenants communautaires.

Si les responsables constatent eux aussi un certain allègement de leur travail quotidien, tous commentent longuement le surcroît des tâches administratives que le programme requiert. En dépit du jugement très positif qu'ont formulé tous nos informateurs à l'endroit de l'IPAC, il demeure que les tâches liées à la gestion se sont accrues de manière significative pour tous les responsables de groupe. D'abord, l'augmentation du temps consacré à la gestion du personnel est notable dans les groupes où l'on a embauché plusieurs personnes. Ensuite, et surtout, la gestion même du programme IPAC sollicite de la part des responsables un temps et une énergie non négligeables qui, selon les termes de l'un d'eux, a engendré « un volume de gestion, d'encadrement, de suivi, de contrôle... ». En ce sens, l'IPAC a contribué, pour le meilleur et pour le pire, à formaliser la gestion des organismes communautaires qui ont bénéficié de son financement.

Par ailleurs, l'IPAC a eu un effet considérable sur la capacité des organismes à s'acquitter de leur mission auprès des sans-abri. Pour 14 organismes, l'IPAC contribue en tout ou en partie à rémunérer la moitié ou plus du personnel ; pour 6 autres organismes, cette proportion se situe entre 25 % et 49 %. Pour les 13 autres, cette proportion est de moins de 25 %.

L'IPAC a non seulement permis de consolider les services aux sans-abri, mais elle a aussi considérablement augmenté l'ampleur et la variété des services que ces organismes sont en mesure d'offrir. Par exemple, des organismes ont introduit des services financiers pour la clientèle itinérante. On ne peut non plus passer sous silence les nouveaux services offerts par les infirmières de rue. Il faut en outre souligner que l'IPAC de Québec a financé des projets d'au moins deux groupes qui n'offraient pas jusque-là de services aux sans-abri.

Plusieurs représentants d'organismes, qui desservent aussi bien une clientèle jeunesse qu'adulte, nous ont signalé que leur projet IPAC leur a permis de desservir une nouvelle clientèle, de « rejoindre les non rejoints ». Des organismes ont doublé et même triplé le nombre de personnes avec lesquelles ils sont en lien. En outre, la possibilité d'engager de nouveaux employés a des effets directs sur les heures d'ouverture de certains organismes, en élargissant leur plage horaire hebdomadaire ou en leur permettant de demeurer ouverts un plus grand nombre de semaines par année. Les groupes sont aussi en mesure de relever la qualité de présence auprès de leurs usagers. Quelques informateurs nous ont déclaré que l'ajout de personnel a permis d'élargir le territoire couvert par l'organisme. L'embauche de plusieurs travailleurs de rue a permis de rejoindre des personnes dans des quartiers qu'ils ne pouvaient couvrir jusque-là. De plus, l'IPAC a permis, selon les responsables d'un organisme jeunesse et d'un organisme adulte, d'intervenir dans « d'autres milieux parallèles », tels que les bars et les écoles.

L'apport de l'IPAC à l'équipement – matériel léger et matériel roulant – et au parc immobilier des groupes communautaires n'est pas négligeable non plus. Certains groupes ont pu rendre leurs locaux plus fonctionnels ou plus accueillants. D'autres groupes ont acquis ou rénové des bâtiments en vue de créer de nouveaux lieux de résidence pour des personnes en voie de réinsertion sociale (La Maison de Lauberivière, PECH, Mères et Monde). L'IPAC a également permis d'ajouter ou de « transformer » des places de refuge pour personnes itinérantes jeunes et adultes (L'Armée du Salut, l'association YWCA, la Maison Marie-Frédéric, le Gîte jeunesse, le Rucher).

Outre son impact sur la dynamique interne et la mission des organismes, l'IPAC a également eu des effets sur la concertation en itinérance dans la région de Québec. D'abord, l'élaboration du Plan d'action a donné lieu à une période de concertation intense durant laquelle la Table de concertation sur l'itinérance de Québec a joué un rôle très actif. Contrairement à d'autres régions, Québec possédait depuis le début des années 1990 un lieu de concertation bien ancré dans son milieu. C'est ce qui fait dire à plusieurs acteurs clés du réseau de l'itinérance qu'ils ne voient que peu ou pas d'effet du programme sur la concertation ou la collaboration entre les groupes. Cependant, certains parlent d'intensification de collaborations déjà existantes (par exemple : PECH et la Maison de Lauberivière, Gîte Jeunesse et Hébergement Jeunesse Sainte-Foy).

L'effet premier de l'IPAC de Québec sur la concertation et la collaboration n'est donc pas la création de mécanismes de concertation ou la mise au point de nouveaux outils de coordination. Au moment du lancement de l'IPAC, ces mécanismes et ces outils existaient largement déjà. Cet effet est plutôt d'avoir étoffé le réseau de relations entre organismes et établissements publics. Il a été obtenu par l'intermédiaire de deux facteurs : l'arrivée de nouveaux groupes dans le domaine de l'itinérance et l'augmentation de personnel dans chacun des groupes.

L'arrivée de nouveaux groupes a changé de manière significative la composition de la Table de concertation. Alors qu'en 1998, 13 organismes communautaires étaient membres de la Table de concertation, ce nombre s'élevait à 31 en 2002. Les nouveaux membres de la Table de concertation sont principalement des groupes associés à la jeunesse. L'insertion de ceux-ci dans le réseau de l'itinérance a immédiatement accru leur visibilité et permis de jeter les bases de leur collaboration avec les autres membres de la Table. C'est le cas, par exemple, des groupes suivants : Le PaSSage, GRAPE, Centre-Femme 3A, L'Évasion St-Pie-X, La Maison Marie-Frédéric et TRAIC-Jeunesse. Ces groupes se font connaître et reconnaître et créent des liens avec les « ténors » du réseau de l'itinérance. Cette volonté de collaboration nourrit un discours axé sur un partenariat entre tous les groupes, surtout avec les refuges. En pratique, dans la plupart des cas, cette collaboration prend la forme de liens souples et flexibles (*références*, projet ou alliance ponctuelle). Ce mode de coordination s'avère souvent, selon nos informateurs, plus efficace que la formalisation des liens, que ce soit sous la forme d'ententes écrites ou de protocoles.

Par ailleurs, la majorité de nos informateurs insiste pour dire que l'augmentation de leur personnel permet de dégager des personnes pour se concerter et collaborer sur le terrain avec d'autres organismes. Les postes d'agents de liaison et de développement et de travailleurs de rue sont particulièrement utiles à cet égard. Ces personnes participent en effet aux activités de concertation liées à l'errance ou l'itinérance comme la Table de concertation, différents forums, l'ATTRueQ. Elles disposent en outre de temps pour se concerter avec des acteurs du réseau scolaire, d'organismes paroissiaux et municipaux et des Tables jeunesse (ADOASIS, RAP Jeunesse des Laurentides, TRAIC Jeunesse, Communauté Agapè, etc.). Dans le même sens, l'augmentation de personnel permet de dégager des ressources pour venir en aide lors de situations de crise comme la mise sur pied d'un refuge d'urgence et la résolution du problème vécu à l'Armée du Salut au cours de l'été 2002.

Selon nos informateurs, le programme IPAC n'a pas modifié la nature de la collaboration entre les groupes communautaires et les établissements publics. Cette collaboration demeure précaire et continuellement à rebâtir. Une importante exception à cette règle est la création de deux postes d'infirmière de rue. La plupart des responsables et des intervenants du centre-ville de Québec soulignent que ce projet est une initiative heureuse de la part du CLSC Haute-Ville-des-Rivières. Les deux infirmières sont non seulement reconnues pour leurs compétences professionnelles, mais pour leurs compétences relationnelles, indispensables pour établir un lien de confiance avec les personnes itinérantes et les inciter à « rencontrer un thérapeute ou un intervenant, ou un médecin ». Les infirmières de rue se déplacent également d'un groupe à l'autre, offrant des services appréciés et adressant à d'autres organismes communautaires les personnes qui requièrent des services particuliers.

Cette activité de *référence* est également facilitée par l'accroissement du nombre d'intervenants qui circulent dans la rue ou qui se tiennent dans des lieux fréquentés par les sans-abri. Dans l'ensemble, selon nos informateurs, les *références* ne posent pas trop de problèmes dans le milieu communautaire, non seulement dans le réseau de l'itinérance, mais également entre groupes de ce réseau et groupes des secteurs de la toxicomanie et de la santé mentale. La situation est plus problématique avec les organismes du secteur public. Dans ce cas, la « mise en réseau » tient au fait qu'un intervenant connaît tel médecin du CLSC, tel psychiatre du centre hospitalier, tel intervenant du Centre jeunesse. Avoir un « poteau » dans chacune de ces organisations semble encore la seule stratégie possible et sans cesse à reconstruire pour faire le lien entre la personne et le service professionnel dont elle a besoin et ce, en dépit des Tables et des projets de réseaux intégrés de services.

Au total, l'IPAC de Québec a considérablement marqué la coordination des services aux personnes itinérantes. Cet effet est toutefois indirect. L'IPAC n'a pas suscité la concertation ou la collaboration. Il a plutôt, sur la base de la concertation et de la collaboration existantes, élargi la gamme de services aux sans-abri et étoffé les liens entre les intervenants et les organismes qui dispensent ces services.

Références

-
- ABDUL-HAMID W., S. STANSFELD et T. WIKES, 1998, « The homeless clients of a community psychiatric nursing service in inner London : 2. Referral process and main intervention », *International Journal of Social Psychiatry*, XLIV, 3 : 164-169.
- BÉGIN P., L. CASAVANT, N. MILLER CHENIER et J. DUPUIS, 1999, *Les sans-abri*. Consulté sur Internet (<http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb991-f.htm>), le 10 avril 2003.
- BRADSHAW C., 2002, *Message*. Consulté sur Internet (http://www21.hrdc-drhc.gc.ca/partners/communityreport/ministersmessage_f.asp), le 13 février 2003.
- COMITÉ AD HOC, 1987, *Vers une politique municipale pour les sans-abri*. Ville de Montréal.
- COMITÉ AVISEUR RÉGIONAL, 2002, IPAC-Région de Québec- Répartition des organismes selon le territoire, les axes d'intervention et les clientèles visées par les demandes ou projets.
- COUILLARD M.-A. et G. CÔTÉ, 2000, *Le virage ambulatoire et l'économie sociale à Québec*. Québec, Centre de recherche sur les services communautaires.
- CNW - CANADA NEWSWIRE, 1999, *Communiqué : Pour contrer la détresse chez les jeunes*. Québec, le 29 avril 1999.
- DENONCOURT H. *et al.*, 2000, « La pratique *outreach* auprès des personnes itinérantes souffrant de troubles mentaux graves et persistants : observations, réalités et contraintes », *Santé mentale au Québec*, XXV, 2 : 179-194.
- DRHC - DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA, 2003, *Évaluation de l'Initiative nationale pour les sans-abri : Mise en œuvre et résultats immédiats des composantes relevant de DRHC*. Consulté sur Internet (<http://www.qc.hrdc-drhc.gc.ca/psl//ed/SPAH2030334000x.html>) le 26 novembre 2003.
- , 2002, *Document d'information. Projets dans le cadre de l'Initiative nationale pour les sans-abri. Région de Québec - Contributions du gouvernement du Canada*. Consulté sur Internet (http://www.qc.hrdc-drhc.gc.ca/communiques/sans_abris-qc_bg_f.html), le 27 août 2003.
- , 2002a, *Le gouvernement du Canada verse plus de 890 000 \$ pour subventionner des projets destinés aux personnes sans abri de Québec*. Consulté sur Internet (http://www.qc.hrdc-drhc.gc.ca/communiques/cp-quebec_f.html), le 27 août 2003.

- , 2000, *Communiqué. Formule d'affectation de l'Initiative de partenariats en action communautaire*. Consulté sur Internet (http://www.qc.hrdc-drhc.gc.ca/communiques/quebec_f.html), le 1^{er} mai 2003.
- ENTENTE - *Entente concernant l'Initiative de partenariats en action communautaire et le Fonds régional d'aide aux sans-abri*, 2000, conclue entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec.
- FCM - FÉDÉRATION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS, 2000, *Une stratégie nationale pour le logement abordable*. Consulté sur Internet (<http://www.fcm.ca/french/national/backgrounder-f.html>), le 25 février 2003.
- FERLAND M, 1992, *Survivre dans la capitale. Étude descriptive du phénomène des sans-abri à Québec*. Centre de coordination de la santé publique de la région de Québec, DSC hôpital du Saint-Sacrement, DSC Hôpital de l'Enfant-Jésus, DSC Centre hospitalier de l'Université Laval
- FOURNIER L., 2001, *Enquête auprès de la clientèle des ressources pour personnes itinérantes des régions de Montréal-Centre et de Québec, 1998-1999*. Québec, Institut de la statistique du Québec.
- FOURNIER L., CHEVALIER, S ET AL, 1998, *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*. Santé Québec.
- KRONSTRÖM A. 2002, *Rapport d'enquête sur les causes et circonstances du décès de : Monsieur Hubert Williamson (dossier 109961) survenue le 15 mars 2001*. Québec. Gouvernement du Québec.
- LABERGE D. (dir.), 2000, *L'errance urbaine*. Sainte-Foy, Éditions MultiMondes.
- LAYTON J., 2000, *Homelessness. The Making and Unmaking of a Crisis*. Toronto, Penguin et McGill Institute.
- MCKEOWN T. et M.-C. PLANTE, 2000, « L'Équipe Itinérance du CLSC des Faubourgs de Montréal » : 391-404, in D. Laberge (dir.), *L'errance urbaine*. Sainte-Foy, Éditions MultiMondes.
- MINTZBERG H. 1990, *Le management- Voyage au centre des organisations*. Paris, Éditions d'Organisation.
- MINTZBERG H. 1982, *Structure et dynamique des organisations*. Paris, Éditions d'Organisation, Montréal, Éditions Agence d'Arc inc.
- MORRISSEY J. et al., 1997, « Service System Performance and Integration : A Baseline Profile of the ACCESS Demonstration Sites », *Psychiatric Services*, XLVIII, 3 : 374-381.
- MSSS - MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, 1992, *La Politique de la Santé et du Bien-Être*. Gouvernement du Québec.

- , DIRECTION DE LA JEUNESSE, DES PERSONNES TOXICOMANES ET DE LA SANTÉ MENTALE, 2000. *L'itinérance. Cadre de référence.*
- , 1993, *Le phénomène de l'itinérance au Québec. Protocole interministériel.*
- , 1992, *La Politique de santé et bien-être.* Québec.
- PLAMONDON R., 2002, *Initiative de partenariats en action communautaire.* « Ce qui a été dit » - sommaire des ateliers communautaires et du site Web. Public Policy Forum.
- RUDIICK S., 2001 *Une étude de rôle de l'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC) dans le développement des capacités communautaires. Action communautaire – Comment Halifax et Edmonton se sont mobilisées pour combattre l'itinérance.* Toronto, département de géographie et d'aménagement. Université de Toronto. Rédigé pour le Secrétariat national pour les sans-abri.
- RRSSSQ - RÉGIE RÉGIONALE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE QUÉBEC, 2003, *Plan d'action communautaire sur l'itinérance dans le cadre de l'entente concernant l'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC). Région de Québec*
- , 2003a, *Itinérance- Bilan du Plan d'action de la région de Québec.*
- , 2002, *Liste des projets en lien avec le deuxième appel d'offres –IPAC-Itinérance- Région de Québec.*
- , 2002a, *IPAC - Région de Québec. Répartition des organismes selon le territoire, les axes d'intervention et les clientèles visées par les demandes ou projets.*
- , 2001, *Plan d'action communautaire sur l'itinérance dans le cadre de l'entente concernant l'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC). Région de Québec.*
- , 2001a, *Fiches-synthèse.*
- , 2001b, *Cadre de gestion du programme d'initiative de partenariats en action communautaire (IPAC) sur l'itinérance- région de Québec.*
- SNSA - SECRÉTARIAT NATIONAL POUR LES SANS-ABRI, 2003, *Pour trouver un projet.* Consulté sur Internet (http://www21.hrdc-drhc.gc.ca/projects/index_f.asp), en août et septembre 2003.
- , 2002a, *L'IPAC a reçu le titre de pratique exemplaire dans l'ONU - Habitat 2002 Prix International de Doubaï des Meilleures Pratiques.* Consulté sur Internet (http://www21.hrdc-drhc.gc.ca/initiative/unaward/index_f.asp), le 5 février 2003.
- , 1999b, *Guide de l'Initiative de partenariats en action communautaire.* Consulté sur Internet (http://www21.hrdc-drhc.gc.ca/pub/comguide/comguide_f.html), le 1^{er} avril 2003.

SCHL - SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT, 1996-2003, *Sans-abri*. Consulté sur Internet (<http://www.cmhc-schl.gc.ca>), le 10 avril 2003.

TABLE DE CONCERTATION SUR L'ITINÉRANCE DE LA RÉGION DE QUÉBEC, 2000, Procès verbal de la 46^e rencontre, 27 juin 2000.

——, 1998, *Rapport d'activités '96-'98*.

——, 1994, *Informations*.

——, 1992, *Règles de fonctionnement et membership*.

——, 1991, *Procès verbal de la réunion de constitution de la Table de concertation en itinérance de Québec (le 16 mai 1991)*.

UN-HABITAT - UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME, 2003, *Mandate*. Consulté sur Internet (<http://www.unhabitat.org/about/mandate.asp>), le 2 mai 2003.

U.S. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES, 2003, *Blueprint for Change. Ending Chronic Homelessness for Persons with Serious Mental Illness and/or Co-Occurring Substance Use Disorders*. Rockville, MD, DHHS Pub. No. SMA-04-3870. Center for Mental Health Services, Substance Abuse and Mental Health Services Administration.

WENGER E., 1998, *Communities of Practice : Learning, Meaning and Identity*. Cambridge, Cambridge University Press.

ANNEXE 1

Accord de participation

Le plan d'action communautaire sur l'itinérance de Québec : ses effets sur les outils et les pratiques de collaboration

Nous menons présentement une recherche dont le but est de mettre au jour comment, dans le contexte de la mise en oeuvre du Plan d'action, les praticiens des organismes communautaires et des établissements publics font pour se coordonner afin d'offrir des services intégrés aux itinérants ou, dans le cas inverse, pour quelles raisons ils n'essaient pas de le faire ou n'y parviennent pas. Cette recherche est dirigée par monsieur Louis Demers, professeur à la Télé-université et financée par des fonds en provenance du programme d'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC) destiné aux sans abri et du Fonds québécois de recherche sur la société et la culture.

Par la présente, nous sollicitons votre participation à cette recherche en nous accordant une entrevue qui sera conduite par une personne de l'équipe dirigée par monsieur Demers. Nous vous assurons que toutes les informations seront dénominalisées puisqu'un code remplacera votre nom. De plus, seuls les membres de l'équipe de recherche auront accès à ces informations. Cette entrevue sera enregistrée et le contenu servira uniquement aux fins de la recherche.

Ayant pris connaissance des objectifs et des modalités de la recherche, je consens à y participer, étant entendu que je peux m'en retirer en tout temps, sans aucun préjudice me concernant.

Directeur du projet : Louis Demers
Téléphone : 657-2747 poste : 5406
Professionnelle de recherche : Ginette Côté
Téléphone : 657-2747 poste : 5132

Enregistrement de l'entrevue : oui _____ non _____

Date _____

Signature _____

Représentant-e de l'équipe de
recherche_____

ANNEXE 2

Catégorisation des organismes oeuvrant dans le secteur de l'itinérance selon le type de services offerts en priorité

Refuges pour adultes

Armée du Salut : (adulte, mixte) 78 lits hommes, 22 lits femmes (hébergement court, moyen et long terme).

Association YWCA de Québec : (adulte, femme) 35 lits dont 14 lits pour des femmes en réinsertion sociale et 5 lits de dépannage.

Maison de Lauberivière : (adulte, mixte) 38 lits hommes, 12 lits femmes (hébergement 30 jours) et 9 unités de logements pour des personnes en réinsertion sociale.

Maison Revivre* : (adulte, hommes) 30 lits hommes.

Refuges pour jeunes (hébergement transitoire : 72 heures et moins)

Gîte du nomade (Le Squat de la Basse-Ville) : (jeune, mixte 12-17 ans) 4 lits + 2 lits de débordement pour jeunes en fugue.

Hébergement pour jeunes (hébergement temporaire)

Centre Multi-Services Le complice : (jeune mixte) 6 chambres d'hébergement (entre 3 mois et 3 ans). Lieu qui offre service de référence, d'écoute, d'hébergement et de formation. Café rencontre, comptoir alimentaire. Territoire : CLSC La Source.

Centre résidentiel et communautaire Jacques-Cartier : (mixte, 16-30 ans) 27 logements. Deux missions : logement et action collective. Durée moyenne en logement : 3 ans.

Gîte Jeunesse inc. : (garçon 12-17 ans) 9 lits et 1 lit de dépannage. Organisme d'hébergement temporaire pour jeunes garçons en rupture avec leur milieu familial ou scolaire.

Maison d'hébergement jeunesse Ste-Foy : (fille 12-17 ans) 9 lits. Organisme d'hébergement temporaire pour jeunes filles en rupture avec leur milieu familial ou scolaire.

Maison Marie-Frédéric : (mixte, 18-30 ans) 9 lits + 1 lit de dépannage. Organisme d'hébergement 30 jours leur permettant l'insertion et la réinsertion.

Mères et Monde : (femme, jeune) : favorise l'insertion et la réinsertion sociale. Lieu de valorisation, d'entraide. Offre de l'hébergement temporaire (23 unités de logement).

Soupe populaire et aide alimentaire

Café rencontre du Centre-Ville Québec inc. : (adulte mixte) (soupe populaire sert environ 190 repas /jour).

Communauté Agapè de Québec : (adulte, mixte) œuvre dans le domaine de l'aide alimentaire, de l'insertion sociale par le travail et de l'accompagnement vers l'autonomie de clientèles défavorisées et démunies.

Roulotte le Marginal : (jeune, mixte) Accueillir les jeunes à bord du motorisé, leur offrir de la nourriture, les écouter et les référer.

Soupe populaire Haute-Ville* : (adulte, mixte) soupe populaire.

Centres de jour

Centre communautaire l'Amitié : (adulte, mixte) Centre de jour en santé mentale (opération grand ménage : projet en toxicomanie).

Centre de jour Soleil Brillant : (adulte, mixte) Centre de jour qui accueille des personnes ayant des problèmes de santé mentale ou des personnes dites « multiproblématiques » .

Centre-Femmes aux 3A de Québec inc : (adulte, femme) Favorise la réinsertion des femmes qui connaissent des démêlés avec la justice.

L'Évasion St-Pie-X : (jeune et famille, mixte) Vient en aide aux jeunes et à leur famille Multi-services (distribution alimentaire, travailleur de rue, centre de jour) quartier Maizeret.

Les œuvres de la Maison Dauphine : (jeune, mixte) Centre de jour multi-services (de la survie jusqu'à la réinsertion : dépannage alimentaire, école de la rue, remise en action par l'emploi).

Relais La Chaumine : (adulte, mixte) Ressource communautaire en santé mentale, lieu de rencontre pour répondre à la détresse psychologique et autres contraintes qui empêchent une réinsertion définitive.

Suivi dans la communauté (santé mentale)

L'Archipel d'Entraide : (adulte, jeune, mixte) Organisme qui vient en aide aux personnes ayant des problèmes de santé mentale, toxicomanie, itinérance, délinquance, prostitution, etc.

Programme d'encadrement clinique et d'hébergement (PECH) : (adulte, mixte) Organisme d'aide et de soutien aux personnes ayant des problèmes de santé mentale et de judiciarisation ; offre également 11 unités de logements permettant la réinsertion sociale.

Travail de rue

L'ADOASIS : (Maison des jeunes les Saules) (jeune mixte) Travail de rue auprès des jeunes des quartiers, Duberger, Les Saules, Lebourgneuf.

Projet-Intervention-Prostitution Québec (PIPQ) : (jeune, mixte) Organisme qui œuvre auprès des jeunes prostitué-e-s.

RAP jeunesse des Laurentides (Regroupement Action Prévention Jeunesse des Laurentide) : (jeune mixte). Organisme de travail de rue auprès des jeunes en rupture avec leur milieu. Territoire CLSC La Source.

Trame d'actions et d'initiatives concertées (TRAIC Jeunesse) : (jeune, mixte) Travail de rue auprès des jeunes du secteur ouest de la ville (Cap-Rouge, St Augustin, Ancienne Lorette).

Ressources en Toxicomanie

Le PaSSage : (jeune, adulte, mixte) Centre de thérapie familiale axé sur les besoins des personnes affectées par les problèmes de dépendance d'un proche.

Maison d'entraide pour toxicomanes Le Rucher : (adulte, mixte) Maison d'entraide pour toxicomane comprenant 58 lits et qui offre un programme de réadaptation en milieu fermé d'une durée minimale de six mois.

Maison de Job : (adulte, mixte) Thérapie pour adultes aux prises avec des problèmes de toxicomanie, peut héberger huit personnes.

Ressources publiques

CLSC-CHSLD Haute-Ville des Rivières et CLSC Basse-Ville-Limoilou : (jeune et adulte, mixte) Offre des services de première ligne à toute la population.

Autres

AutonHommie : (adulte, homme) Centre de ressources pour hommes qui vise à les accueillir et à répondre à leurs besoins spécifiques et à participer à l'évolution de la condition masculine.

Conter se raconter : (jeune et adulte, mixte) Le but : « amener la personne à découvrir sa richesse intérieure... » par le biais de contes.

Groupe de recherche en animation et planification économique (GRAPE) : (adulte, mixte) Soutien à la planification budgétaire auprès des personnes pauvres et à faible revenu.

Mouvement d'Informations et d'Entraide dans la lutte contre le Sida à Québec (MIELS Québec)* (adulte, mixte) Informe la population sur la réalité du VIH-sida et offre des services d'aide et de soutien aux personnes atteintes et à leur entourage.

Regroupement pour l'aide aux itinérants et itinérantes de Québec (RAIIQ) : Promotion des droits et des intérêts des personnes itinérantes ou vivant de l'instabilité résidentielle. Offre des services de soutien à ses groupes membres.

Télé-université : Université ayant pour mandat l'enseignement à distance.

Trigone Animation : Organisme de marketing social.

* : n'a pas demandé ou obtenu de projet IPAC

Source : RRRSSQ, 2001a ; rapports annuels ou site internet

ANNEXE 3⁶³

Objectifs spécifiques par axe du Plan d'action communautaire sur l'itinérance de la région de Québec

AXES	OBJECTIFS SPÉCIFIQUES
Promotion – Prévention	- aider les collectivités à renforcer leur capacité de répondre aux besoins de leur population s - renforcer le volet prévention dans les programmes qui s'adressent aux personnes visées ;
Situation de crise et traitement	- consolider et s'assurer de la disponibilité et de l'accessibilité à un nombre suffisant d'hébergement temporaire afin qu'aucun individu ne se retrouve à la rue ; - offrir des services de santé physique et mentale et des services sociaux courants là où visées (ex. : maison d'hébergement, centre de jour occupationnel, soupe populaire etc.) ; - réserver des places d'hébergement pour convalescence à l'intention des personnes visées
Réadaptation – Insertion – Réinsertion sociale	- améliorer les situations sociales des personnes visées, de même que leur état de santé ; - renforcer le volet insertion et réinsertion sociale dans les programmes qui s'adressent aux p - assurer la disponibilité de ressources humaines 24/7, celles des travailleurs de rue et c dans le milieu de vie des personnes visées ; - développer et consolider des services et des activités pour aider les personnes visées à individuelle et collective d'appropriation de leurs capacités en passant par : <ul style="list-style-type: none"> ➤ l'autonomie psychologique et sociale qui vise la récupération et le dévelop psychologiques et relationnelles de la personne dans les diverses facettes et activités ➤ l'autonomie sociocommunautaire qui englobe les démarches que la personne est e avoir accès aux différentes ressources du milieu ; ➤ l'autonomie socioprofessionnelle qui réfère au potentiel de la personne vis-à-vis sa moyen du travail ou de ses apprentissages académiques, ce qui peut signifier un re réinsertion sur le marché du travail ou l'exercice d'activités sociales utiles et/ou émanc
Suivi et maintien dans le milieu	- assurer des services de suivi et d'accompagnement dans les divers milieux de vie des entre autres, à améliorer et à renforcer leur stabilité résidentielle et leurs conditions de vie ; - assurer le suivi des personnes ayant séjourné en hébergement temporaire ou transitoire a et leur réinsertion sociale ; - briser l'isolement en développant des lieux de socialisation sécuritaires ;
<i>Formation des intervenants</i>	- développer des programmes de formation adaptés aux besoins des divers groupes d'int clientèle desservie et les types de services à offrir ; - assurer l'accessibilité aux divers programmes de formation ;
<i>Évaluation et recherche sur cette problématique</i>	- développer un processus de suivi et de monitoring de la situation de l'errance et de l' Québec ; - se doter d'un processus d'évaluation de la démarche, des projets et des activités mis en p d'action, en tenant compte de l'impact des politiques sociales et économiques adoptées a national.

⁶³ Source : *Plan d'action communautaire sur l'itinérance dans le cadre de l'entente concernant l'Initiative de Partenariats en action communautaire (IPAC). Région de Québec* (RRSSSQ, 2001). Les deux dernières catégories ne font pas partie des axes d'intervention, représentant seulement du « soutien aux axes » (RRSSSQ, 2001 : 27). Nous les avons incluses dans notre tableau, car elles présentent d'autres objectifs secondaires.

ANNEXE 4

Répartition des projets des organismes « adultes », « jeunes » et autres selon les axes de financement de l'Initiative nationale des sans-abri et le financement approuvé par DRHC

Répartition des projets des organismes « adultes » selon les axes de financement de l'Initiative nationale des sans-abri et le financement approuvé par DRHC

ORGANISMES	Installations d'hébergement	Établissements de soutien	Prestation de services de soutien	Développement des capacités	Sensibilisation du public	Montant approuvé DRHC
ADULTES						
Armée du Salut	<u>X</u>		<u>X</u>	X		175 961 \$
Association YWCA de Québec	<u>X</u>		<u>X</u>			250 593 \$
AutonHommie, centre de ressources sur la condition masculine (Québec) inc.		X	<u>X</u>	X		63 563 \$
Café rencontre du Centre-Ville (Québec) inc.		<u>X</u>	X			144 231 \$
Centre communautaire l'Amitié inc.		X	<u>X</u>	X		183 784 \$
Centre de jour Soleil Brillant inc.		X	<u>X</u>			84 195 \$
Centre Femmes aux 3A de Québec inc.		X	<u>X</u>	X		439 140 \$
CLSC - CHSLD Haute-Ville-Des-Rivières		X	<u>X</u>			387 710 \$
Communauté Agapè de Québec						68 790 \$
Conter, se raconter ⁶⁴			X			109 000 \$
Groupe de recherche en animation et planification économique inc. (GRAPE)			X	X		44 255 \$
L'Archipel d'Entraide				X	X	41 477 \$
Le PaSSage, centre de thérapie familiale en toxicomanie		X	X	X		50 502 \$
Maison de Job						30 838 \$
Maison de Lauberivière, aide aux adultes en difficulté	X		<u>X</u>	X		758 338 \$
	X					210 000 \$
						968 338 \$
Maison d'entraide pour toxicomanes Le Rucher			X			78 079 \$
Programme d'encadrement clinique et d'hébergement (P.E.C.H.)		<u>X</u>	<u>X</u>	X		195 350 \$
	<u>X</u>					150 000 \$
						345 350 \$
Relais La Chaumine inc.		X				114 856 \$

Source : (SNSA, 2003a)

⁶⁴ Organisme fiduciaire : Maison Lauberivière, aide aux adultes en difficulté.

Répartition des projets des organismes « jeunes » et autres selon les axes de financement de l'Initiative nationale des sans-abri et le financement approuvé par DRHC

ORGANISMES	Installations d'hébergement	Établissements de soutien	Prestation de services de soutien	Développement des capacités	Sensibilisation du public	Montant approuvé DRHC
JEUNES						
Centre Multi-Services Le Complice (CMS)	X		X			101 824 \$
Centre résidentiel et communautaire Jacques Cartier			X	X		133 252 \$
Gîte du Nomade (Le Squat de la Basse-Ville)			X		X	110 250 \$
Gîte Jeunesse inc.	X		X	X	X	406 059 \$
						355 908 \$
						761 967 \$
Les Œuvres de la Maison Dauphine inc.		X	X			274 582 \$
L'Évasion St-Pie X				X		41 172 \$
		X	X			104 500 \$
						145 672 \$
Maison des jeunes de Les Saules - L'Adoasis			X	X		144 820 \$
Maison d'hébergement jeunesse Sainte-Foy inc.	X		X	X	X	347 597 \$
Maison Marie-Frédéric inc.	X		X	X		182 076 \$
Mères et monde, centre de ressources pour les jeunes mères		X	X			409 078 \$
Projet - Intervention - Prostitution Québec inc. (PIPQ)		X	X	X		344 384 \$
Regroupement Action Prévention Jeunesse des Laurentides inc. (RAP Jeunesse)			X	X		204 332 \$
Roulotte le Marginal ⁶⁵		X	X			150 940 \$
Travail de Rue Actions et Initiatives Communautaires Jeunesse (T.R.A.I.C. Jeunesse)			X	X		250 517 \$
AUTRES						
Regroupement pour l'aide aux itinérants et itinérantes de Québec (RAIIQ)				X		47 100 \$
Trigone Animation					X	45 000 \$
Université du Québec - Télug				X		100 057 \$

Source : (SNSA, 2003a)

⁶⁵ Organisme fiduciaire : Au Carrefour Étudiants.