

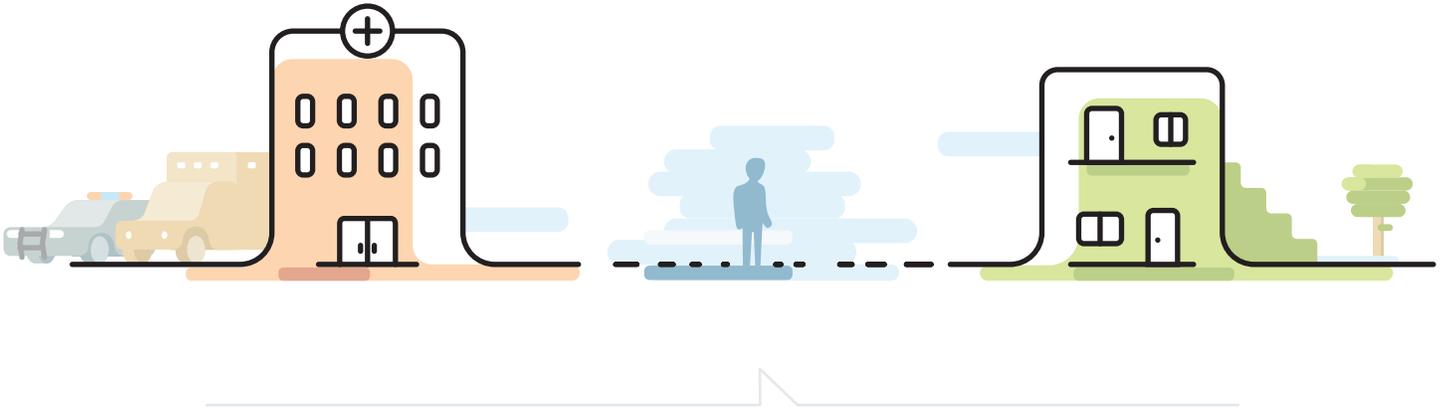
Rapport-synthèse

Prévenir l'instabilité résidentielle en logement social à Québec

*Comprendre et accompagner
les déterminants de stabilité résidentielle
auprès des locataires marginalisés*



Janvier 2017



« Il faut que je maintienne cette discipline-là. Moi, je suis bipolaire, donc j'ai des hauts et des bas. J'ai appris à l'identifier.

Le fait de ne pas vouloir me raser par exemple, c'est un signe pour moi que *oups*, je risque de perdre le contrôle. Donc même si des fois je suis moins bien, je maintiens ma routine.

Ça fait que oui, je suis déprimé mais bon dieu, oui tout est en ordre, ma vaisselle est faite, je prends des marches avec ma blonde, c'est le fun. Puis, c'est drôle, on dit bipolaire mais étrangement, je ne me sens pas si bipolaire que ça. Je me sens moins bipolaire que jamais avec ces habitudes.

Mais il faut que je garde conscience que c'est quand même fragile, que c'est un équilibre qu'il faut entretenir et l'important c'est de suivre son objectif et toujours aller vers notre but. »

- Participant au focus groupe de cette étude

Comprendre les besoins des locataires marginalisés en logement social

Ce rapport s'appuie sur une étude initiée par l'Office municipal d'habitation de Québec (OMHQ) et menée par le programme intersectoriel Clés en main, du mois d'octobre 2015 à celui d'octobre 2016.

Cette étude visait à documenter les situations où, malgré les interventions des professionnels des réseaux de la santé et services sociaux, du communautaire ou de l'habitation, les seuils de tolérance des propriétaires d'habitation subventionnée arrivent à leurs limites, exposant ces locataires marginalisés à des risques importants d'expulsion.

Ces situations peuvent provoquer une grande précarité résidentielle, menant à court ou moyen terme jusqu'à des situations d'itinérance ou à une sérieuse dégradation de la santé des locataires. La population-cible de cette étude est donc constituée de locataires subventionnés à risque d'itinérance.

Le principal objectif de cette recherche-action :

Comprendre les besoins psychosociaux des locataires vulnérables et désaffiliés, exposés à des risques importants d'expulsion, puis mieux s'outiller pour y répondre, considérant l'importance du logement dans le développement social des individus.

Marginalisation et instabilité résidentielle: Un coût humain, social et financier important

Le logement social est pour de nombreuses personnes l'ultime option résidentielle. Pour la plupart d'entre elles, il s'agit de la garantie d'un minimum de sécurité et de stabilité.

Qu'en est-il quand cette opportunité ne suffit plus, que les services offerts par les réseaux ne parviennent pas à maintenir la personne en logement?

PORTÉE DE L'ÉTUDE

20 locataires

Maintenus en logement social grâce à la recherche-action.

1 300 personnes¹

C'est le nombre de locataires à risque d'être en situation d'instabilité résidentielle à court ou moyen terme au sein des logements subventionnés à Québec via l'OMHQ, d'après une estimation de 2016.

COÛTS DE L'ITINÉRANCE POUR LA SOCIÉTÉ

30 000 à 40 000 \$²

C'est ce que coûtent en moyenne les dispositifs d'urgence (refuges, soins d'urgence, interventions policières, etc.) pour maintenir annuellement un itinérant dans la rue.

COÛT DE L'ACCOMPAGNEMENT AU MAINTIEN EN LOGEMENT

8 500\$

Le coût moyen, par année, de la subvention au logement et de l'accompagnement pour assurer le maintien d'un locataire en instabilité résidentielle.

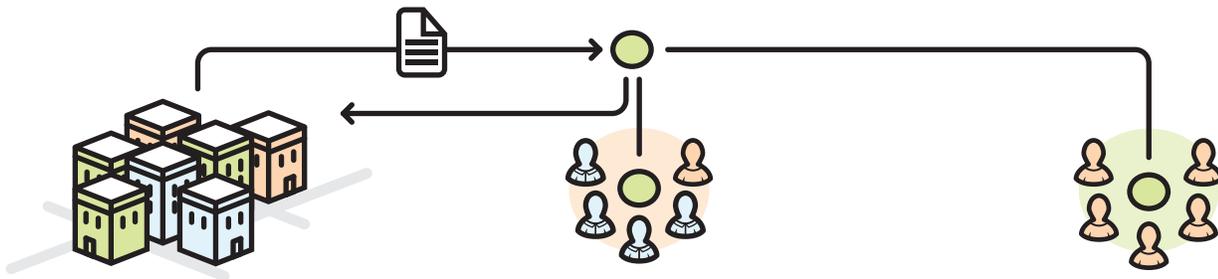
¹ Estimation tirée de la base de données des intervenants sociocommunautaires de l'OMHQ par rapport au nombre de logements subventionnés, combiné au nombre de requérants, à Québec.

² Stephen Gaetz (2012): *Le coût réel de l'itinérance: peut-on économiser en faisant les bons choix?* Toronto: Canadian Homelessness Research Network Press.

Démarche

Basée sur une démarche de recherche-action, cette étude a impliqué l'ensemble des acteurs du milieu afin de comprendre ce qui limitait, à Québec, le maintien résidentiel d'une partie des locataires en logement social.

L'étude comprenait trois axes distincts :



1. TRAVAIL DE TERRAIN

Intervenir, dans une logique d'accompagnement, sur des situations d'instabilité résidentielle afin d'éviter l'expulsion des clients marginalisés et la perte de leur subvention au loyer. L'accompagnateur de maintien en logement (AML) a ainsi accompagné vingt (20) locataires.

Leurs situations étaient documentées et présentées au comité de pratiques.

Une approche novatrice d'accompagnement, adaptée aux réalités de cette clientèle, a ainsi été développée.

2. COMITÉ DE PRATIQUES

Identifier les vides de services ainsi que leurs causes, à partir de cas concrets répertoriés sur le terrain et selon l'expérience de chaque professionnel présent.

Composé d'un locataire et de professionnels issus du secteur de la santé et des services sociaux, du secteur de l'habitation, ainsi que des organismes communautaires œuvrant auprès de clientèles marginalisées, ce comité de 10 personnes s'est réuni à 5 reprises dans l'année.

3. FOCUS GROUPE DE LOCATAIRES

S'intéresser à l'expérience de locataires ayant vécu une période importante de marginalisation et ayant pu se réadapter « psychosocialement », après notamment l'obtention d'un logement social.

Le focus groupe cherchait ainsi à faire ressortir les « ingrédients actifs » de la stabilité résidentielle et à identifier des outils pour les accompagner dans l'acquisition d'un quotidien autonome.

Le groupe a été formé par 7 locataires, dont celui siégeant sur le comité de pratiques. Il s'est réuni 4 fois.

Ainsi, le travail complémentaire des 3 axes a permis d'obtenir des résultats concrets et d'émettre des recommandations pragmatiques (présentées à la page 9) dans le but d'agir de façon pratique sur la désaffiliation des personnes marginalisées et en vue d'optimiser l'adéquation des services entre le secteur de l'habitation subventionnée, celui de la santé et des services sociaux et celui des ressources communautaires de Québec.

Profils et situations des locataires à risque d'expulsion

L'instabilité résidentielle, telle que nous l'avons observée, est caractérisée par une incapacité du locataire, quel que soit son âge, à honorer les obligations définies par son bail ou à organiser son quotidien de manière autonome, dans une perspective de maintien durable en logement.

Cette situation peut se manifester de plusieurs manières :

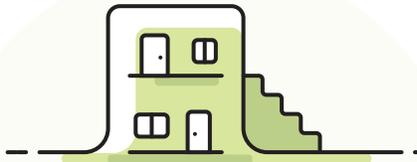
- Problèmes de comportement;
- Conflits avec le voisinage;
- Dégradation des lieux;
- Défaut d'autonomie important;
- Non-respect des obligations administratives (paiement du loyer, renouvellement du bail, etc.)

L'ensemble de ces situations peut compromettre à court ou moyen terme la stabilité résidentielle de personnes déjà vulnérables. Or, la perte d'un logement est aussi la perte d'une sécurité matérielle et d'un lieu d'intimité, propice à la construction d'un équilibre psychosocial et au maintien de la santé

des locataires. Le logement est également un lieu d'arrimage de nombreux services de santé et de suivi psychosocial pour les personnes vulnérables. La perte d'un logement rend donc plus difficile l'accès aux services.

Quelques caractéristiques récurrentes dans les situations psychosociales des personnes accompagnées dans le cadre de l'étude :

- Isolement social important;
- Antécédents psychiatriques;
- Non-insertion socioprofessionnelle;
- Toxicomanie;
- Judiciarisation;
- Méconnaissance ou non-recours aux services disponibles dans la communauté;
- Épuisement des ressources disponibles (aidants naturels, familles, services communautaires et institutionnels);
- Précarité matérielle et financière.



Effets sur les locataires accompagnés

20 locataires ont été maintenus en logement par l'accompagnateur de maintien en logement pendant l'étude, via une ou plusieurs des mesures suivantes:

- 13 locataires remis en action (tâches et obligations nécessaires à leur maintien en logement);
- 5 locataires réaffiliés au réseau de la santé et des services sociaux;
- 3 locataires ont reçu un diagnostic permettant une prise en charge adaptée;
- 5 situations pour lesquelles les familles ont été sollicitées dans la construction d'une stabilité résidentielle;
- 5 locataires ont évité une judiciarisation plus poussée de leur dossier;
- 6 locataires accompagnés dans des projets de vie liés à une réadaptation psychosociale;
- 7 médiations effectuées auprès du voisinage;
- 7 locataires réaffiliés à des services communautaires de proximité.

Présentation d'un cas de locataire accompagné



M. R, 59 ans, vit en HLM depuis plusieurs années.

Enfant de Duplessis, il n'a aucun diagnostic en santé mentale et son logement est ordonné et propre. Cependant, il sollicite de manière excessive les services d'urgence (911 et autres). Seul depuis son divorce, il ne parvient pas à socialiser avec son voisinage et cette solitude génère de l'anxiété qu'il tente d'apaiser avec une importante consommation d'alcool. Il dérange donc régulièrement les voisins de son étage lorsqu'il est en état d'ébriété.

De plus, M. R a des problèmes d'ascite (accumulation excessive de liquide dans l'abdomen nécessitant des ponctions régulières) pouvant provoquer des dyspnées (difficulté à respirer). Quand M. R se retrouve dans ces situations, il se déplace très difficilement, il devient très inquiet. Aucun service à domicile n'est mis en place. M. R ne dispose pas non plus de l'autonomie nécessaire pour se présenter à ses rendez-vous médicaux ou pour suivre assidûment son traitement. Au début de l'accompagnement, M. R apparaît en grande désorganisation et s'expose à des risques sérieux d'expulsion liés à son comportement.

L'enjeu principal de l'accompagnement a été de comprendre les multiples besoins de M. R au quotidien, afin de le maintenir en logement.

Le fait d'être présent dans le logement de M. R nous a permis d'évaluer certains besoins spécifiques (consommation d'alcool, non-respect de la prise de ses médicaments, absence d'autonomie alimentaire, condition financière). Afin d'assurer le maintien en logement dans de bonnes conditions, nous avons aussi coopéré avec l'ensemble des acteurs impliqués auprès de M. R (OMHQ, programme Alliance, pharmacie pour évaluation de la prise de traitement, cour municipale de Québec, aide juridique, avocate au dossier, organisme l'archipel d'entraide, plusieurs centres de distributions alimentaires, entourage du locataire, etc.).

À ce jour, les démarches avec la cour municipale et le programme IMPAC sont sur le point d'aboutir. Elles nous ont permis de mettre en place un dispositif de services cohérents avec les besoins de M. R, les attentes de l'OMHQ (en lien avec le comportement dérangeant) et les objectifs du programme Alliance.

En attendant que les services soient tous effectifs, nous suppléons à l'autonomie fonctionnelle du locataire en l'accompagnant pour ses rendez-vous médicaux (où une insuffisance hépatique sévère a été finalement diagnostiquée) ainsi qu'à la cour municipale. Depuis, en plus de conserver son logement, M. R s'est notamment engagé à suivre un programme pour réduire sa consommation d'alcool, accepte un encadrement budgétaire ainsi qu'un soutien à domicile. Enfin, grâce aux collaborateurs et au travail intersectoriel, nous avons pu effectuer les évaluations cliniques nécessaires à sa réaffiliation avec les services sanitaires et psychosociaux compétents.

Résultats du comité de pratiques

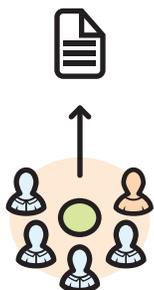
Constats

Alors que des services de suivi dans la communauté existent, comment expliquer que des cas d'instabilité résidentielle perdurent ?

À partir des cas concrets documentés sur le terrain, le comité de pratiques a pu définir les causes de la difficulté de prise en charge des situations d'instabilité résidentielle par les services existants dans les différents réseaux.

Nous avons alors pu démontrer la présence d'un vide de service auprès des locataires marginalisés et en définir les origines.

Tous les membres du comité de pratiques partagent ces quatre constats et s'entendent sur le bien-fondé des recommandations présentées en page 9.



1. DÉLAIS D'ATTENTE AVANT L'OBTENTION DES SERVICES

Dans un contexte de crise résidentielle, le maintien en logement dépend de la possibilité de prendre en charge la personne rapidement; ceci afin de stabiliser sa situation psychosociale et de répondre aux besoins du propriétaire / voisinage. Entre le moment où la crise résidentielle nous est signalée et le moment où la personne peut être prise en charge par les services existants, plusieurs mois peuvent s'écouler. Chaque délai est coûteux et peut devenir critique.

2. LE TRAVAIL EN SILO ET LE MANQUE DE PARTAGE D'INFORMATION

Dans un contexte d'instabilité résidentielle et de désorganisation importante, le maintien en logement dépend de la capacité des différents acteurs à coopérer et à échanger les informations pertinentes dans la perspective d'une prise en charge globale des personnes. En l'absence de canaux de communication dédiés, le travail en complémentarité n'est pas, à ce jour, optimal pour s'adresser au maintien en logement des locataires marginalisés.

3. ABSENCE DE RESPONSABILITÉ GLOBALE DU MAINTIEN EN LOGEMENT

Dans le milieu, nous constatons qu'aucun professionnel ne porte dans son mandat la responsabilité globale du maintien en logement des personnes. En effet, l'offre de service est centrée sur un besoin à la fois (santé mentale, santé physique, entretien du logement, etc.) Cependant, le maintien en logement dépend d'une réponse coordonnée à l'ensemble de ces besoins.

4. ABSENCE DE TRAJECTOIRES DE SERVICE ENTRE SIGNALEMENT DU PROPRIÉTAIRE ET ACCOMPAGNEMENT PSYCHOSOCIAL

La plupart du temps, les propriétaires ne disposent pas d'alternatives à la Régie du logement pour régler les situations problématiques dans leur logement. Chez les clientèles marginalisées, la crise résidentielle est souvent le symptôme d'une désorganisation psychosociale. En intervenant sur le signalement du propriétaire et de manière préventive, il nous est possible d'éviter que la personne en difficulté ne se retrouve à la rue, tout en répondant au besoin du propriétaire.

Résultats du focus groupe de locataires

Réponses



Quels sont les «ingrédients actifs» de l'accompagnement vers une stabilité résidentielle ?

Dans de nombreuses situations, la crise résidentielle est le symptôme d'une désorganisation du quotidien de la personne. La capacité d'entretenir les lieux, le paiement du loyer, les liens sociaux et les rapports avec le voisinage, les habitudes de vie, sont autant de facteurs qui peuvent influencer positivement ou non la faculté de la personne à se maintenir de façon autonome en logement.

Selon les participants, le maintien en logement en période de crise repose sur **le développement d'habitudes et de routines quotidiennes établies.**

Nous avons aussi pu expérimenter des outils de co-développement pour évaluer si le partage d'expérience entre pairs pouvait favoriser le développement d'habitudes de vie favorisant le maintien en logement.

Les participants devaient répondre à cinq questions en lien avec leur quotidien en logement.

Les réponses devaient se faire sous forme de récits descriptifs adressés aux autres participants qui avaient le rôle de poser des questions

d'approfondissement, puis de pointer les actions les plus inspirantes au regard de leur propre situation. L'objectif du focus groupe était ainsi d'identifier et de valoriser par l'intermédiaire de pairs les pratiques ayant un impact positif sur la qualité de vie et la capacité des locataires à se maintenir en logement.

Le focus groupe nous a permis de confirmer l'importance d'une approche «par et pour» dans l'accompagnement de personnes en instabilité résidentielle. Ces séances nous ont en effet amené à sélectionner les outils d'animation les plus pertinents et les plus efficaces afin de permettre aux participants de développer leur autonomie en logement et d'assurer leur maintien à long terme.

Voici le témoignage d'un des participants qui illustre bien les enjeux quotidiens du maintien en logement :

« Quand j'allais à la soupe populaire c'est parce que j'avais un mode de vie qui venait avec. Tandis qu'aujourd'hui, j'ai décidé de changer de mode de vie, je me suis dis que la soupe populaire allait devenir un passé pour moi. Je me fais maintenant à manger, quand je reçois du monde, je leur fais à manger. Avant, je partais avec mes enfants pour aller manger dans une soupe populaire, ça donnait ce que ça donnait, je faisais ce que je pouvais.

Ce n'est pas négligeable de cuisiner et de maintenir l'habitude. Je fais ça de manière régulière et c'est significatif dans mon nouveau mode de vie. »

Recommandations

Sur la base des résultats de cette étude, afin d'agir concrètement sur les situations d'instabilité résidentielle et d'en prévenir les conséquences à Québec, nous émettons les recommandations suivantes :

1 Création d'une équipe d'accompagnateurs de maintien en logement afin de prévenir les situations d'instabilité résidentielle

La démarche de recherche-action initiée par l'OMHQ et menée en concertation avec les différents partenaires de Clés en main, nous a permis de développer une approche novatrice et concertée afin de prévenir les situations d'instabilité résidentielle et de grande précarité en logement.

Le comité de pratiques a documenté des situations concrètes de vides de services autour de situations d'instabilité résidentielle.

Nous proposons ici la création d'une équipe mandatée pour intervenir dans les situations de crise résidentielle, sur le signalement du propriétaire d'habitation subventionnée, en vue d'assurer le maintien en logement du locataire vulnérable.

2 Instauration d'un groupe de pairs sur les réalités de quotidienneté dans une démarche de co-développement

Instaurer un espace de co-développement permettrait avec efficacité de soutenir les personnes dans une stabilité résidentielle durable et dans le développement d'une autonomie.

Un tel groupe amène chez les participants une aisance qu'on ne retrouve pas nécessairement avec les professionnels. Clés en main, grâce aux outils développés dans le focus groupe de cette étude, serait à même d'assumer l'organisation et l'animation de ce groupe.

3 Création d'un comité de pratiques intersectoriel pour s'adresser aux enjeux de stabilité résidentielle

Dans la mesure où le maintien en logement est la condition nécessaire à la prise en charge et à la réadaptation psychosociale des personnes marginalisées, la stabilité résidentielle se pose comme la préoccupation de nombreux acteurs du milieu.

En ce sens, le maintien d'un comité de pratiques intersectoriel serait un moyen efficace pour soutenir le développement d'actions favorisant la stabilité résidentielle. Le comité serait l'occasion de trouver des solutions concrètes et concertées à des situations d'instabilité résidentielle rapportées, ceci, dans une démarche de partage d'informations et dans une responsabilité commune autour des réalités de marginalisation. L'OMHQ et Clés en main pourraient y jouer un rôle central.

4 Processus d'évaluation de l'impact

Le financement de ces recommandations, sous la base d'un projet-pilote, inclurait un processus d'évaluation indépendant qui permettrait de rendre compte de la façon la plus objective qui soit de son impact quantitatif et qualitatif sur la stabilité résidentielle des locataires en logement social à Québec. Par la suite, d'étendre la démarche au parc de logements privés non-subventionnés pourra être envisagé.

Conclusion

Accompagner les locataires marginalisés en situation d'instabilité résidentielle nous amène, en tant que société, à en éviter les conséquences les plus graves (itinérance, dégradation de la santé physique et mentale, etc.)

C'est également un moyen de contribuer significativement à l'amélioration de leur qualité de vie, l'accessibilité aux services existants, l'intégration dans la communauté, tout en rendant possible leur éventuelle implication citoyenne.

Enfin, un tel investissement dans l'accompagnement en logement représente sans aucun doute une économie substantielle pour la société, plus efficiente et plus aidante pour les personnes, dans la perspective du maintien durable de leur santé physique et mentale.

