

Pour une réponse en itinérance à la hauteur des besoins :

**7 millions \$ supplémentaires
pour le PSOC**

Les résultats de l'enquête sur le financement
des organismes intervenant en itinérance - Montréal

Réseau d'Aide aux Personnes Seules et Itinérantes de Montréal - RAPSIM
mai 2006

Sommaire

Mise en contexte	page 3
Méthodologie	page 5
A – 7 millions de dollars additionnels pour un financement adéquat des membres du RAPSIM	page 6
B – Les conséquences du sous-financement	page 7
<i>B1 – Des conséquences sur les ressources humaines et donc, sur la qualité des services</i>	page 7
<i>B2 – Des services incomplets</i>	page 8
C – Une grande iniquité dans la capacité des organismes à trouver d'autres sources de financement	page 9
Conclusion	page 11
<i>Quelles perspectives pour palier au sous-financement ?</i>	

Liste des tableaux et graphiques

Tableau 1 : Financement PSOC, par catégorie, pour les membres du RAPSIM – 2005-2006	page 3
Graphique 1 : Écarts entre le montant reçu et le montant demandé par répondant	page 6
Graphique 2 : Conséquences du sous-financement sur les ressources humaines	page 7
Graphique 3 : Conséquences du sous-financement sur les services rendus	page 8

Mise en contexte

Pourquoi une enquête sur le financement PSOC des membres du RAPSIM ?

Le Réseau d'aide des personnes seules et itinérantes de Montréal (RAPSIM) regroupe **69 organismes intervenant en itinérance sur le territoire montréalais** et depuis plus de 30 ans, il en est le porte-parole. Il travaille à la défense des intérêts de ses groupes membres et veille à la défense des droits des personnes itinérantes. Les membres du RAPSIM forment un réseau d'expertises terrains et d'expériences diverses : hébergement d'urgence et temporaire, logements sociaux et logements supervisés avec soutien communautaire, centres de jour, centres de soir, travail de rue et travail de milieu. Finalement, les membres du RAPSIM travaillent avec l'ensemble de la population itinérante : hommes, femmes, jeunes.

Le Programme de Soutien aux Organismes Communautaires (PSOC) du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) représente une contribution indispensable et importante pour les groupes membres du RAPSIM : il s'agit de 12 091 248 \$ pour l'année financière 2005-2006. Cinquante et un (51) groupes, dont le RAPSIM, bénéficient de cette subvention ; ils sont répartis selon treize (13) catégories (Tableau 1).

Tableau 1 : Financement PSOC, par catégorie (*), pour les membres du RAPSIM - 2005-2006	
Alcoolisme et autres toxicomanies (1)	22 280\$
Autres ressources pour les femmes (1)	35 289\$
Autres ressources pour les jeunes (7)	997 434\$
Autres ressources pour hommes (1)	51 011\$
Centre des Femmes (1)	154 328\$
Concertation et consultation régionales (1)	52 662\$
Maintien à domicile (1)	100 304\$
Maisons d'hébergement communautaire jeunesse (14)	4 075 434\$
Maisons d'hébergement pour femmes violentées ou en difficulté (7)	3 313 511\$
Maisons d'hébergement pour hommes en difficulté (4)	349 004\$
Organismes de justice alternative (1)	271 985\$
Santé mentale (9)	2 348 594\$
SIDA (3)	319 412\$
TOTAL	12 091 248\$

(*) Nous n'avons pas inscrit de moyenne par catégorie parce que les montants peuvent être très différents d'un groupe à l'autre. Un montant moyen par organisme ne refléterait pas la réalité du financement.

Au-delà des montants alloués, **le fonctionnement même du programme est très apprécié** par les groupes : une demande simple et claire qui porte sur la mission de l'organisme (à partir des rapports d'activités annuels) ; des versements par dépôt direct, à une date précisée en début d'année financière, ce qui facilite beaucoup la gestion des finances.

Le programme étant globalement très apprécié, la question se pose : pourquoi une telle enquête sur le financement PSOC ?
--

Tout d'abord, pour l'ensemble des groupes, **le financement est un enjeu majeur** : c'est la garantie de pouvoir remplir son mandat. Même si le PSOC représente des montants importants (plus de 12 millions pour les membres du RAPSIM), des lacunes demeurent comme le fait que certaines catégories sont beaucoup plus financées que d'autres et qu'à l'intérieur d'une même catégorie, les montants peuvent être très différents. Ainsi, lors de la dernière assemblée générale annuelle tenue en juin 2005, les membres ont demandé au RAPSIM d'accentuer son intervention pour le rehaussement général du PSOC et la prépondérance du financement de la mission globale.

Ensuite, la réorganisation actuelle du réseau de la santé pose des enjeux. La mise en application de la réforme du réseau de la santé, avec l'approche par projets cliniques et la volonté de développer les ententes de services, risque d'avoir un impact sur le financement des groupes. Lors d'une assemblée générale tenue le 13 octobre 2005, les membres ont confirmé la position suivante : «que le RAPSIM défende (...) en priorité le rehaussement du financement des groupes en itinérance montréalais. Qu'il mène cet automne une enquête auprès de ses membres pour faire le portrait».

Finalement, plusieurs organismes, membres ou non-membres du RAPSIM, ont dénoncé publiquement leur situation de sous-financement.

L'enquête vise donc à mieux comprendre les situations de sous-financement que vivent certains groupes et à **évaluer quel serait le montant à investir pour répondre aux besoins financiers des membres du RAPSIM**. Une deuxième partie sera consacrée à **l'analyse des conséquences du sous-financement sur les groupes et sur les services qu'ils donnent à la population itinérante**.

Méthodologie

La recherche s'est menée en deux temps.

Une enquête systématique a été faite par téléphone auprès de tous les membres pour connaître leur financement PSOC actuel versus le montant dont l'organisme aurait besoin pour mener à bien sa mission globale. Seuls quatre (4) groupes n'ont pas répondu à cette enquête, les résultats sont donc considérés comme très représentatifs des besoins réels.

Parallèlement, **un questionnaire d'enquête** (document en annexe) **a été envoyé à tous les membres du RAPSIM** (66 au moment de l'envoi). Les objectifs de cette deuxième étape étaient de mieux comprendre les impacts du sous-financement. Les groupes disposaient de deux (2) semaines, du 28 novembre au 9 décembre, pour nous faire parvenir leurs réponses. Certains questionnaires sont arrivés quelques jours après la date limite du 9 décembre, mais nous les avons tout de même pris en compte dans l'analyse.

Il est important de préciser que certains groupes ont, depuis, reçu des subventions additionnelles. Dans le contexte de la mise en œuvre du plan d'action en santé mentale, l'Agence a dégagé 1.2 millions \$ dont 700 000\$ sont alloués en soutien communautaire en logement social. Même si pour les groupes, c'est une réponse partielle au financement de leur mission global, l'Agence ne l'ayant pas traité comme tel, nous n'avons pas inclus ces montants dans l'enquête. De la même façon, les 3 millions \$ d'IPAC 2006-2007, octroyés aux groupes en intervention (reconduction et nouveaux projets) n'étant pas récurrent, ils n'ont pas été compilés.

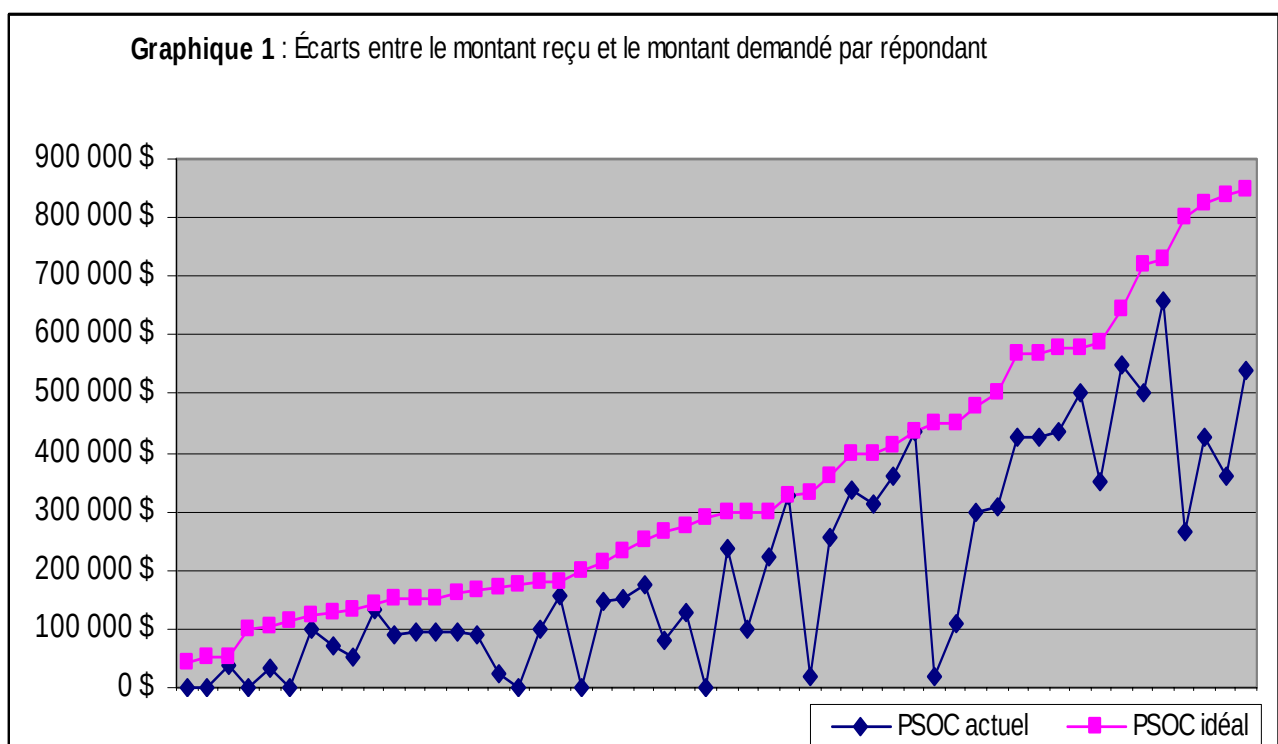
A – 7 millions \$ additionnels pour un financement adéquat des membres du RAPSIM

Les groupes membres du RAPSIM reçoivent 12 091 248 \$ (Tableau 1 – page 3) via le programme SOC. En compilant les résultats obtenus grâce à notre enquête, les groupes auraient besoin d'au moins 19 millions de dollars de financement à la mission globale.

Le Ministère de la Santé et des Services sociaux devraient investir, dans le PSOC, sept (7) millions \$ supplémentaires pour répondre adéquatement aux besoins de financement des soixante-neuf (69) groupes membres du RAPSIM.

Cet investissement permettrait aussi de répondre en partie aux demandes déjà documentées et exprimées par d'autres organismes soit :

- o Les refuges pour hommes qui ont largement exprimé leur besoin d'une meilleure reconnaissance financière.
- o Le Regroupement des Auberges du cœur qui demande que le Ministère investisse 40 000 \$ par lit pour la pleine reconnaissance de leur travail.
- o Les centres de jour et les centres de soir qui évaluent le besoin à au moins 250 000 \$ par organisme.



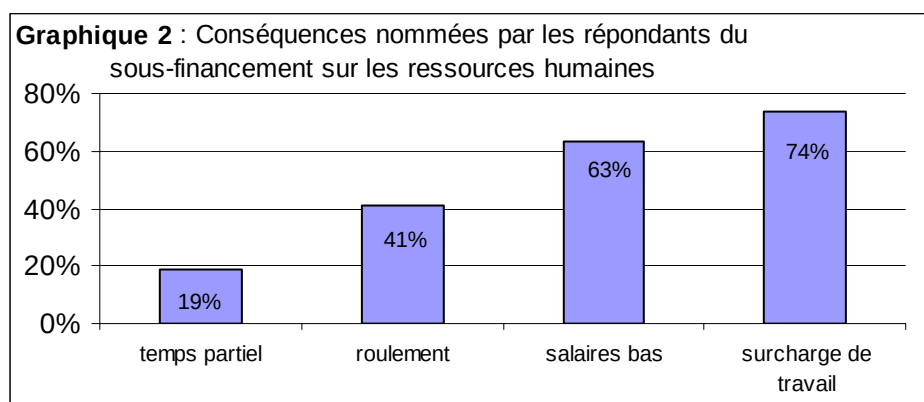
B – Les conséquences du sous-financement

Pour cette partie, les résultats utilisés sont ceux nommés par les répondants à l'enquête écrite. Vingt-sept (27) groupes membres ont répondu au questionnaire.

Au-delà du manque concret d'argent pour mener à bien sa mission globale, les groupes participants ont nommé des conséquences importantes sur les services rendus aux personnes itinérantes.

B1 – Des conséquences sur les ressources humaines et donc, sur la qualité des services

Tous les groupes répondant mentionnent des conséquences sur les ressources humaines (Graphique 2). Il est important de rappeler que **les constats faits ici sont valables en cas de sous-financement seulement** et ne reflètent pas la réalité de tous les groupes, ni même de l'ensemble des services à l'intérieur d'un même organisme.



La surcharge de travail (74% des répondants) et le faible niveau de salaire (63%) sont le plus souvent cités. Les conséquences directes sont :

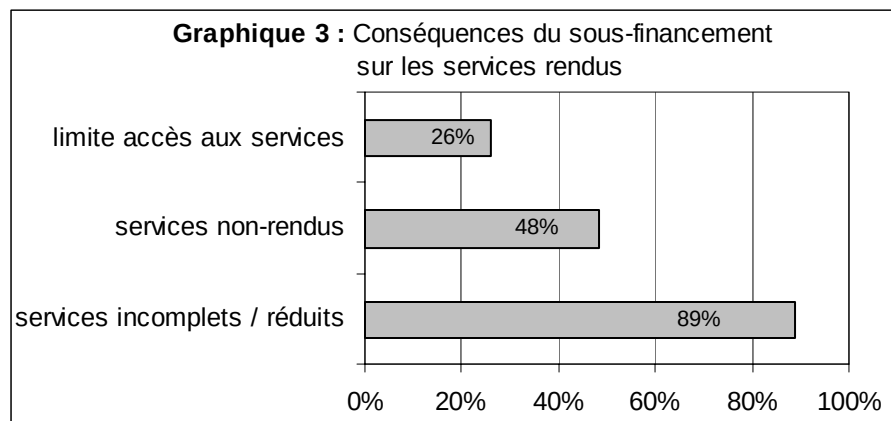
- l'épuisement du personnel,
- la difficulté à faire son travail. Par exemple, un groupe explique que l'intervenant et l'animatrice doivent parfois faire des réparations à l'immeuble. Ils organisent donc moins d'activités et offrent moins de support individuel,
- l'impossibilité de faire du travail d'évaluation et de perfectionnement puisque les employéEs sont déjà surchargéEs dans leurs tâches quotidiennes,
- la faible capacité des organismes à garder leurs employéEs ; d'ailleurs, 41% nomment le roulement de personnel comme une conséquence directe du sous-financement. Les principales difficultés sont la dotation et la rétention du personnel.
- l'écart entre les valeurs de lutte à la pauvreté et de justice sociale prônées par les organismes et les pratiques qu'ils sont obligés d'adopter pour pouvoir fonctionner.

Les impacts sont grands sur les employéEs : impossibilité de se former, de s'évaluer à cause de la surcharge, manque de temps pour prendre du recul sur son travail et son intervention, etc....Parallèlement, le roulement important de personnel empiète sur la qualité des services. Les organismes ne sont pas capables d'améliorer les conditions de travail de leurs employéEs les plus expérimentéEs et ils les voient alors partir vers le milieu institutionnel, perdant ainsi une indispensable expertise.

Ensuite, l'exode du personnel et le roulement (certains groupes ont recours au temps partiel, ce qui est moins coûteux), influencent le lien et la continuité que tous essaient de développer. «Les personnes en situation d'itinérance vivent des situations de rupture, de fragilisation du lien social, de désaffiliation, de décrochage social, de marginalisation, d'exclusion des processus et des lieux de participation sociale»¹. Dans ce contexte, les liens et la continuité s'avèrent déterminants dans la relation d'aide. De plus, à cause de la surcharge de travail, les intervenantEs n'ont pas ou peu le temps de développer une relation d'aide et d'*empowerment*, et vont davantage développer des rapports fonctionnels en fournissant des services. À ce sujet, un répondant explique clairement que «le manque de ressources impose que nous ne répondions qu'aux besoins immédiats et de base». Le ministère n'a pas intérêt à encourager cette situation : seule une réelle relation d'aide qui favorise l'amélioration des conditions de vie ou la prise en charge autonome aura un impact sur le long terme.

B2 – Des services incomplets

89% des répondants indiquent qu'à cause du sous-financement, ils rendent des services incomplets (Graphique 3). **Près de la moitié des groupes disent qu'ils vont jusqu'à couper certains services** qui, pourtant, seraient nécessaires à l'accomplissement de leur mission globale. Finalement, 1 répondant sur 4 mentionne qu'il est obligé de limiter l'accès à ses services et donc de refuser du monde. Quand on sait comme il est difficile pour certaines personnes itinérantes de faire le premier pas dans une relation d'aide, on imagine l'impact qu'aura sur certainEs le fait de se voir refuser un service pour cause de limites budgétaires.



Certains organismes ont fait le choix, ou devront le faire bientôt, de limiter l'accès aux services : un groupe a dû couper le programme qui s'adressait spécifiquement aux adolescentEs par manque de financement. Pour un autre répondant, la question de couper sur les heures d'ouverture se pose.

¹ Extrait des Actes des États Généraux de l'itinérance au Québec – RSIQ – mai 2005

Des organismes mentionnent que leurs services sont incomplets parce qu'ils ne peuvent pas embaucher d'intervenants supplémentaires. Par exemple, un organisme travaille avec des personnes toxicomanes, itinérantes, mais n'a pas de budget pour faire de l'intervention psychosociale. Cela empiète sur sa capacité à aider les personnes puisque le groupe ne peut pas intervenir sur toutes les facettes de la problématique.

Plusieurs organismes ont soulevé l'impossibilité de faire un suivi individuel avec les personnes, ces organismes estiment pourtant que cela ferait partie intégrante de leur mission puisqu'ils visent l'intervention sur le long terme, et non pas seulement la résolution du problème immédiat. Par exemple, sans rehaussement de leur financement, les organismes doivent se contenter de fournir un toit aux personnes. Leur mission leur dicte cependant de profiter du contact privilégié qu'ils ont avec ces personnes pour intervenir sur d'autres déterminants, ce qui ne peut se faire qu'avec suivi et accompagnement.

D'autres organismes ne peuvent pas faire évoluer leur pratique et se limitent à donner les mêmes services, même si le visage de l'itinérance change : « nous ne pouvons pas élaborer de nouveaux modèles d'intervention (...) Quand nous pourrions élaborer un nouveau modèle, nous ne bénéficions pas de la marge de manœuvre nécessaire », écrit un répondant.

Le sous-financement oblige les organismes à faire toujours plus avec toujours moins. Les groupes et les employéEs ont cependant leurs limites. On ne peut pas tout faire avec des bouts de ficelles. Certes, le financement PSOC permet de répondre à des besoins urgents, visibles. Cependant, en cas de sous-financement, cela ne permet pas de développer une intervention structurante pour la communauté et sur le long terme.

C – Une grande iniquité dans la capacité des organismes à trouver d'autres sources de financement

« On cherche de l'argent dans une grande proportion de temps »

24 des 27 répondants disent s'adresser au privé (collecte de fonds, Fondations...). Si tous connaissent cette possibilité de financement, le même argument revient toujours comme quoi la collecte de fonds prend trop de temps et que l'organisme doit choisir entre consacrer du temps à sa mission ou à son financement ! Il n'est pas normal qu'un groupe communautaire passe son temps à aller chercher de l'argent privé quand il donne un service public.

Cette situation crée des iniquités importantes : si certains groupes sont assez gros et solides pour dégager une personne à la recherche de dons, d'autres sont trop petits (2-3 employéEs) et s'en trouvent donc fortement pénalisés.

18 des 27 répondants disent se fier sur le programme fédéral Initiative de Partenariats en Action Communautaire (IPAC) pour financer leur mission. Or, tel que défini maintenant, le programme IPAC ne vise pas à financer la mission globale. De plus, ce n'est pas un programme récurrent comme l'est le PSOC. Enfin, à Montréal, 5.3 millions \$ seulement ont été octroyés pour des nouveaux projets en 2006-2007 alors que les demandes s'élevaient à 19 millions \$. Même si près de 3 millions \$ (reconduction et nouveaux projets) pour 2006-2007 iront en intervention, IPAC ne peut pas, à lui seul, palier aux problèmes de sous-financement des groupes.

Une fois encore, c'est une source d'iniquité puisque tous les organismes n'ont pas reçu d'argent d'IPAC et ceux qui en ont bénéficié ont incidemment plus de chances de remplir leur mission que les autres.

15 des 27 répondants disent qu'ils financent leur organisme par des projets ponctuels. Ces projets ne devraient pas palier à un sous-financement global, mais devrait bel et bien être l'opportunité de développer de nouvelles approches et/ou des projets qui répondent à des besoins ponctuels. De plus, le financement par projets demande beaucoup de temps et ne garantit pas la continuité dans les services dont les organismes et les itinérantEs ont tant besoin.

Finalement, plusieurs répondants ont fait le commentaire qu'ils devaient compter sur le bénévolat. Si le bénévolat répond à un besoin et est d'un apport considérable, en aucun cas la mission globale d'un organisme ne devrait dépendre de ce travail non rémunéré.

Conclusion

Quelles perspectives pour pallier au sous-financement ?

Le travail accompli par les groupes et la diversité des services rendus montrent que tous les organismes se débrouillent et, comme il l'a déjà été stipulé plus tôt, font le maximum avec le minimum. Nous ne pouvons cependant pas nous contenter du *statut quo*. Comme l'a démontré cette enquête, les conséquences à long terme sont trop importantes sur la communauté. Le ministère ne peut donc pas se permettre d'économies avec le financement de la mission globale via le PSOC.

Les demandes exprimées par les organismes reflètent leur capacité à s'autofinancer ou à obtenir des subventions d'autres ministères ou via des programmes du MSSS (ententes de services, DSP...). Aussi, il ne devrait pas y avoir un tel écart entre les montants alloués et les montants nécessaires et l'Agence devrait viser à répondre aux besoins financiers exprimés.

Suite à ces constats, il nous apparaît urgent :

1 – de prévoir un **rehaussement global de l'enveloppe PSOC des organismes intervenant en itinérance, au-delà de la notion de catégorie**. Le RAPSIM évalue que pour répondre aux besoins réels de ses membres, le Ministère devra investir **sept (7) millions de dollars supplémentaires**, ce qui répond aussi en partie aux demandes d'autres regroupements intervenant en itinérance.

2 - de garantir **la prépondérance du financement de la mission globale (PSOC)** plutôt que le développement d'ententes de services et de projets ponctuels. En 2005-2006, l'allocation des crédits de développements montre que sur 1.68 million \$, seulement 18 000 \$ ont été consacrés au financement de la mission globale.

Le RAPSIM considère que **le budget du Québec annoncé le 23 mars 2006 permet au gouvernement de répondre à cette demande**. Avec plus de 22 milliards \$ dans le budget pour la santé et les services sociaux, le gouvernement possède la marge de manœuvre nécessaire pour intervenir sur ce dossier. À Montréal seulement, plus de 5 milliards iront à l'Agence. Ces crédits budgétaires, dont au moins neuf (9) millions pour le développement, sont ventilés dans différentes enveloppes où les groupes du RAPSIM interviennent tous, que ce soit en santé mentale, auprès des jeunes, des personnes vulnérables, des femmes et des hommes en difficulté, en toxicomanie et en VIH-SIDA...