

Introduction à la Définition canadienne de l'itinérance

CANADIAN OBSERVATORY ON HOMELESSNESS

Pour traiter avec efficacité du problème de l'itinérance, il faut d'abord s'entendre sur la définition de l'itinérance. Une définition générique confère à tous les niveaux gouvernementaux et à tous les groupes communautaires un cadre dans lequel ils pourront comprendre et décrire l'itinérance, et les moyens pour identifier leurs objectifs, leurs stratégies et leurs interventions, ainsi que de mesurer les résultats et les progrès.

À cette fin, le Canadian Observatory on Homelessness (COH) (anciennement le Canadian Homelessness Research Network), en collaboration avec des intervenants nationaux, régionaux et locaux, a développé une **Définition canadienne de l'itinérance**. Nous nous sommes servis de notre histoire commune de recherche d'une définition de l'itinérance au Canada, mais aussi d'exemples probants provenant d'autres juridictions (tout particulièrement, de la définition européenne de l'ETHOS). Il en a résulté une définition utilisable et compréhensible spécifiquement canadienne mais qui se prête à une comparaison nationale et internationale.

Exposé du point de vue

Nous avons commencé par poser une question primordiale : l'itinérance a-t-elle vraiment besoin d'être définie? Après tout, il y a très peu de Canadiens qui ne sont pas au courant du «problème» de l'itinérance. Et pourtant, malgré l'ample utilisation de ce terme par les politiciens, les intervenants, la presse et le grand public, il s'agit d'un concept qui s'est avéré très difficile à articuler. Bien qu'en général tout le monde s'entende sur le fait que les gens qui vivent dehors ou dans des refuges d'urgence sont en réalité des «sans-abri», une fois que l'on s'avance au-delà de ce groupe, les définitions deviennent discutables. Une personne est-elle sans abri si elle quitte son foyer provisoirement (ou si on le lui demande), pour y retourner quelques jours ou semaines plus tard? Et que dire de ces «couch surfers» (personnes qui passent d'un sofa à l'autre) qui s'en remettent à leurs réseaux personnels, tels que leurs amis et leur famille, pour trouver un logement provisoire en temps de crise? L'itinérance s'adresse-t-elle seulement à ceux qui sont sans abri de façon chronique, ceux qui ont élu domicile dans la rue depuis des années? Toutes ces questions sont importantes.

Il ne fait aucun doute que l'itinérance est un problème individuel et sociétal complexe, et cela rend tout effort de définition compliqué. Elle ne se borne pas à une catégorie d'individus mesurable, car la démarcation entre être sans-abri et ne pas être sans-abri est très fluide étant donné que les gens fluctuent entre différentes situations de vie. De surcroît, les gens dits «sans-abri» sont en fait très variés : les chemins qui mènent et qui quittent l'itinérance ne sont pas linéaires, et les personnes qui vivent dans des circonstances aussi extrêmes n'ont pas forcément grand chose en commun à part le fait qu'elles sont toutes extrêmement vulnérables. L'itinérance est le résultat d'une interaction compliquée entre a) des facteurs structureaux, y compris un manque de revenu ou un revenu insuffisant, un manque d'accès à des logements abordables et aux soutiens de santé, et/ou l'expérience de la discrimination, b) des défaillances du système, y compris des transitions difficiles de l'aide sociale à l'enfance, une planification de sortie et des soutiens transitionnels inadéquats des hôpitaux, des centres de santé mentale et de toxicomanie et des prisons, et/ou c) des circonstances individuelles telles que des conflits interpersonnels, des accoutumances, des problèmes de santé mentale et des crises personnelles (divorce ou séparation, décès familial, perte soudaine d'emploi, destruction de sa maison). Les facteurs individuels déterminent souvent qui deviendra sans abri, en fonction des échecs structureaux et systémiques.

La largeur et la complexité des problèmes sous-jacents à l'itinérance créent l'impression que ce problème est sans limite et difficile à appréhender, en particulier parce que beaucoup de gens souffrent de problèmes individuels et structurels semblables, sans jamais devenir des sans-abri. Cela peut aussi créer «l'illusion» que le problème est par conséquent difficile à résoudre. Par contre, des chercheurs comme David Hulchanski ont estimé que cette complexité apparente dissimule ce qui en fait un problème bien plus simple et direct : l'itinérance est inévitablement liée à un manque de logement sécuritaire, abordable et adéquat, ainsi qu'à un manque de revenu et de services appropriés. En soulevant cette question, Hulchanski cite souvent Cushing Dolbeare :



«Quels que soient les autres problèmes auxquels ils font face, un logement adéquat, stable et abordable est une condition préalable pour les résoudre. L'itinérance n'est sans doute pas *seulement* un problème de logement, mais c'est *toujours* un problème de logement. Le logement est une nécessité, bien qu'il ne soit pas toujours suffisant pour résoudre le problème de l'itinérance.» (1996: 34).

Pourquoi est-ce donc important de définir l'itinérance au Canada? On peut certainement établir que pour faire face à n'importe quel problème complexe, il faut d'abord posséder une parfaite compréhension de la nature et de l'étendue de ce problème. Après tout, on ne peut pas mesurer la portée d'un problème sans d'abord savoir qui est affecté et qui ne l'est pas. Cette notion est précisément le défi auquel toutes les initiatives stratégiques visant à combattre l'itinérance font face, et notre manque de clarté au sujet de ce qui compte et de ce qui ne compte pas est un obstacle à la mise au point de stratégies exhaustives abordant l'enjeu de l'itinérance, à l'évaluation des résultats et des progrès, et au partage des pratiques efficaces. Nous avons identifié ce qui suit comme raisons essentielles pour adopter cette définition :

- **Parler de l'itinérance dans le même langage :**

Pour tous ceux qui sont intéressés à aborder le problème de l'itinérance — le grand public, les chercheurs, les prestataires de services, les représentants du gouvernement ou ceux qui travaillent dans le secteur privé — une définition adoptée par tous nous donne un langage commun dans lequel nous pouvons discuter et réfléchir, et nous permet de faire face à l'itinérance. Sans une connaissance partagée de qui est un sans-abri et qui ne l'est pas, et de qui est à risque, nous pouvons difficilement nous accorder sur la façon d'aborder le problème.

- **Énumérer le problème :**

Il est de plus en plus reconnu que des données fiables sont essentielles pour aborder le problème de l'itinérance. Une définition normalisée permet aux communautés de déterminer avec une plus grande précision ceux qu'elles comptent parmi les sans-abri, et quelle stratégie sont utilisées pour affronter le problème. Étant donné que la fluidité des démarcations entre les populations sans abri et les populations non itinérantes, une définition claire aiderait à assurer que les mesures et le rassemblement de données sont constants. Une définition commune permet aussi des comparaisons concrètes d'une juridiction à l'autre.

- **Évaluer les résultats et les progrès :**

Non seulement une définition claire permet aux communautés de compter les sans-abri, mais encore plus important, permet une supervision éduquée et précise de ceux qui sont identifiés comme sans-abri et de leur réaction aux plans coordonnés et stratégiques pour mettre fin à leur itinérance. Cela est d'une importance particulière pour les communautés engagées dans des plans stratégiques et coordonnés visant à mettre fin à l'itinérance. Une définition exhaustive permet d'identifier les mesures ou les indicateurs d'efficacité des progrès et des résultats qui sont atteints grâce aux stratégies, aux programmes ou aux interventions mis en place pour faire face à des aspects particuliers de l'itinérance, que ce soit l'itinérance chronique ou sa prévention, par exemple.

- **Coordonner les réponses à l'itinérance :**

Alors que les collectivités partout au pays élaborent individuellement des réponses novatrices à l'itinérance, l'absence d'une définition partagée signifie qu'il y a souvent peu de communauté entre les différentes réponses communautaires, provinciales et fédérales. Un examen des approches internationales de l'itinérance révèle que ce sont les pays avec des définitions de l'itinérance cohérentes et nationales qui réussissent le mieux à affronter ce problème à l'intérieur de leurs frontières. De tels plans abordent l'itinérance à partir de points de départ communs et emploient le même langage durant les débats, ainsi que des méthodologies de mesure identiques.

- **Développer une politique de réponse plus forte :**

La réponse canadienne à l'itinérance évolue rapidement. Tandis que nous nous éloignons de notre concentration sur la prestation de services d'urgence vers des stratégies plus complètes qui incluent la prévention et des efforts pour reloger rapidement les gens, nous avons besoin d'une définition exhaustive qui exprime clairement l'amplitude et la variété de la vulnérabilité du logement (en partant de ceux qui vivent dehors, à une extrémité du continuum, à ceux dont le logement présent est précaire, ce qui les rend susceptibles de devenir des sans-abri, à l'autre extrémité). Pouvons-nous vraiment adopter une approche préventive de l'itinérance à moins de savoir qui est à risque et pourquoi? Des stratégies réduisant la nature cyclique de l'itinérance nécessitent aussi une compréhension des facteurs de risque. Bien que les critères à remplir pour être sans-abri ou à risque de le devenir représentent un sujet discuté avec passion, la considération de ceux qui sont «à risque» d'être sans abri est une caractéristique nécessaire de la définition canadienne de l'itinérance. En définitive, une définition servira à la fois à guider la direction des politiques futures et à assurer une position officielle sur des éléments importants de la réponse préventive à l'itinérance.

Création d'une définition canadienne de l'itinérance

Reconnaissant le besoin d'établir une définition complète et normalisée de l'itinérance, le Canadian Observatory on Homelessness a élaboré une définition. Cette procédure a débuté par un examen approfondi de la littérature sur les efforts pour définir l'itinérance partout au Canada, ainsi qu'aux États-Unis, en Europe et en Australie. Une revue de cette littérature est disponible dans notre document d'accompagnement, ***Background to the Development of a Canadian Definition of Homelessness***.

En partant de ce point, le COH a établi un groupe de travail constitué de dirigeants dans les domaines de la recherche, de la politique et de la pratique¹ afin d'élaborer, de perfectionner et de mettre à l'épreuve une nouvelle définition. Le but a été de forger une définition commune qui établirait le juste milieu entre les besoins et les exigences des différentes communautés intervenantes, serait facile à communiquer et à expliquer, et serait intrinsèquement utile à ceux qui s'occupent d'itinérance. Le groupe de travail du RCRI opérait en partant du principe qu'une bonne définition doit être :

- **inclusive et exhaustive** - la définition est suffisamment générique pour inclure toute et n'importe quelle expérience vécue d'itinérance et d'exclusion liée au logement. La typologie qui l'accompagne est à la fois exhaustive et spécifique pour permettre aux utilisateurs de définir clairement à quels aspects de l'itinérance ils se réfèrent.
- **concrète** – la définition et la typologie qui l'accompagne ont été élaborées afin de contribuer à l'amélioration de nos stratégies en matière d'énumération du problème de l'itinérance, et afin de développer des interventions et des solutions efficaces et ciblées pour mettre fin à l'itinérance.
- **claire** – la définition et la typologie sont sans équivoque, ce qui permet aux utilisateurs de déterminer si une personne dans une situation donnée est sans-abri ou non, et grâce à la clarté et la précision, ils peuvent identifier qui est sans-abri ou dans une situation vulnérable.
- **pratique et utilisable** – The framework, language and scope of the Canadian definition allows for easy application.
- **canadienne** - bien que nous puissions dans ce que nous pensons être les meilleurs éléments des définitions internationales, nous avons mis au point une définition qui représente les réalités et les expériences de l'itinérance au Canada. Le langage clé pour cette définition reflète l'histoire et les pratiques de ceux qui ont mis en œuvre les définitions de l'itinérance au Canada. En même temps, cette définition canadienne peut facilement être comparée ou se ranger avec les autres définitions.

De plus, le groupe de travail sur l'inclusion du Canadian Observatory on Homelessness a été consulté durant la création de cette définition. Le groupe comprend des gens de partout au Canada ayant vécu l'itinérance et étaient d'accord sur le fait que les différentes sortes de situations de logement et de refuges (et le manque) contenues au sein de la définition décrivaient avec exactitude l'ampleur des circonstances vécues par les personnes qui ont été sans abri, ou logées précairement.

1. Le Canadian Observatory on Homelessness (COH) a rassemblé un groupe de travail étant composé de leaders des domaines de la recherche, des politiques et des pratiques afin d'élaborer, de perfectionner et mettre à l'épreuve une nouvelle définition. Le groupe de travail du COH comprenait le docteur Stephen Gaetz, directeur, Réseau canadien de recherches sur l'itinérance, Université York; Carolann Barr, directrice exécutive, Chez toi; Anita Friesen, conseillère en politique principale, Politiques et planification des programmes, Family Violence prevention and Homeless Supports, Alberta Human Services; Bradley Harris, conseiller en services sociaux, Armée du Salut; Charlie Hill, directeur exécutif, Association nationale d'habitation autochtone; Docteure Kathy Kovacs-Burns, directrice adjointe, Health Sciences Council, Université de l'Alberta; Docteur Bernie Pauly, professeur adjoint, School of Nursing, Université de Victoria; Bruce Pearce, président, Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine; Alina Turner, vice-présidente de la stratégie, Calgary Homeless Foundation; Allyson Marsolais, directrice de projet, Canadian Observatory on Homelessness.

Comment utiliser la définition canadienne de l'itinérance

Nous avons développé cette définition et cette typologie dans le but d'aider les décideurs, les prestataires de services et les chercheurs dans leur tâche en leur fournissant un certain degré de clarté quant à la portée et l'étendue du problème que nous appelons l'itinérance. Nous reconnaissons que les décideurs, les prestataires de services et les universitaires se situent dans différents contextes, avec des missions différentes, et qu'ils n'utiliseront tous pas cette définition de la même manière. Un des avantages de la typologie est que les utilisateurs sont capables de définir avec une grande précision les paramètres décidant qui est inclus ou exclu selon la définition du problème, ou qui devrait faire l'objet d'interventions. En fait, cette définition donne au gens le pouvoir d'être plus spécifiques quand ils parlent d'itinérance. Par exemple :

Lors de recensements sur l'itinérance, cette définition permet aux communautés de choisir et de clairement exprimer quelles parties de la définition ils désirent inclure, et également, qui est exclu du décompte. Cela permet une plus grande clarté dans la communication des résultats, et engage le grand public et comparant les résultats avec les autres communautés.

Du point de vue des politiques et de la planification, les communautés et le gouvernement peuvent facilement identifier la portée et l'étendue du problème auquel ils essaient de faire face. Par exemple, en mettant au point des stratégies pour combattre l'itinérance, en déplaçant l'objectif vers la prévention, ou en ciblant une intervention bien précise, la définition permet à l'usager de spécifier qui est inclus dans l'intervention et qui ne l'est pas. La définition canadienne de l'itinérance se montrera également bénéfique à tous les niveaux gouvernementaux, dans la mesure où elle pourra aider à former l'approche et les actions entreprises aux niveaux fédéral, provincial et régional, et permet une claire articulation des responsabilités vis à vis du logement et de l'itinérance. En outre, l'utilisation de cette définition aidera à maintenir une forme de réponse universelle à tous les niveaux gouvernementaux et des services.

Enfin, pour les chercheurs, la définition peut aider à garantir une clarté méthodologique et à améliorer la comparabilité des résultats de recherche. La définition peut contribuer à définir les critères d'inclusion et d'admissibilité.

Répondre aux besoins des sous-populations

La population des personnes affectées par l'itinérance est très diversifiée. Le fait que l'itinérance affecte différemment les diverses populations est abondamment documenté. Par exemple, les jeunes quittent leurs logements sans avoir aucune expérience préalable quant à la façon de gérer un foyer, les femmes fuient souvent leur domicile pour éviter la violence, les personnes autochtones subissent la discrimination et dans certains cas sont logés de façon inadéquate dans les réserves, ou les immigrants et les réfugiés vivent dans des conditions de surpopulation. En élaborant une définition canadienne, nous avons conscience des expériences uniques des sous-populations, ce qui nécessitait un langage spécifique au sein de la définition canadienne de l'itinérance. Ces différentes sous-populations ont tendance à vivre l'itinérance de façons distinctes, nécessitant des réponses différentes.

Compte tenu de la sur représentation des populations autochtones parmi les sans-abri (y compris les Premières Nations, les Métis et les peuples Inuits), il faut considérer avec une attention particulière comment et si une définition de l'itinérance rend compte des différences culturelles et expérientielles importantes. L'itinérance autochtone renvoie aux peuples indigènes dont les conditions de vie ressemblent à celles décrites par la définition canadienne de l'itinérance. Cependant, alors que cette définition décrit de façon adéquate la situation du logement des peuples autochtones sans abri, les remèdes et solutions doivent tenir compte de l'histoire de la colonisation au Canada, les relations tendues entre les différents niveaux du gouvernements et les nations et les communautés autochtones, les différences culturelles et le racisme courant. Une telle conceptualisation doit aussi reconnaître que la population qui est autochtone et sans abri est aussi très diversifiée, incluant par exemple des jeunes, des personnes âgées, des femmes et des familles.



BIBLIOGRAPHIE

Baumohl, J. (ed.) (1996) *Homelessness in America*. Phoenix, AZ: Oryx Press.

SCHL (2012) «Besoins impérieux en matière de logement» Le Logement au Canada en ligne. Définitions et variables.

Dolbeare, Cushing N. (1996). "Housing Policy: A General Consideration." In Baumohl, J. (ed.), *Homelessness in America*. Phoenix: Oryx Press.

FEANTSA (2011). *ETHOS - European Typology on Homelessness and Housing Exclusion*. European Federation of National Organizations working with the Homeless.

Gaetz, S. (2011) *Canadian Definition of Homelessness: What's being done in Canada & elsewhere?* Homeless Hub.

Hulchanski JD, Campisi P, Chau, SBY, Hwang S, Paradis E. (2009) "Introduction to Homelessness: What's in a word?" In: Hulchanski JD, Campisi P, Chau, SBY, Hwang S, Paradis E. (Eds.) *Finding Home: Policy Options for Addressing Homelessness in Canada*. Cities Centre Press, Université de Toronto.

Kuhn, R. & Culhane, D.P. (1998). "Applying cluster analysis to test of a typology of homelessness: Results from the analysis of administrative data". *American Journal of Community Psychology*, 26(2), 207-232.