

Consultations nationales du ministère de la Santé et des Services sociaux
Pour une vision renouvelée, intégrée et préventive en matière de santé mentale, d'itinérance et de dépendance
Replacer les liens sociaux, la citoyenneté et la prévention au cœur de l'action publique
Soumission publique

Mémoire soumis par :

Annie Fontaine, professeure titulaire, École de travail social et de criminologie, Université Laval
Sue-Ann MacDonald, professeure titulaire, École de travail social, Université de Montréal
Philippe-Benoit Côté, professeur, Département de sexologie, Université du Québec à Montréal

INTRODUCTION

L'élaboration des prochaines orientations gouvernementales en matière de santé mentale, d'itinérance et de dépendances représente une occasion déterminante de revoir en profondeur les cadres d'analyse et d'intervention qui structurent l'action publique au Québec. Malgré des investissements importants et la mise en œuvre de plusieurs plans d'action au cours des dernières années, les constats issus de la recherche et du terrain montrent que les réponses demeurent largement fragmentées, réactives et centrées sur la gestion de l'urgence.

L'itinérance continue de croître sous des formes multiples, visibles et invisibles, tandis que les systèmes de santé mentale et de dépendances peinent à répondre à la complexité et à la chronicisation des besoins, notamment chez les jeunes. Le manque d'investissement en prévention contribue à l'élargissement du bassin de personnes à risque, alors que l'insuffisance de soutien dans la durée favorise l'enlisement de certaines situations et leur aggravation. En conséquence, les difficultés rencontrées tendent à se cristalliser, rendant les interventions ultérieures plus complexes et plus coûteuses, tant sur le plan humain que social. Cette augmentation alimente un sentiment d'impuissance collective et nourrit des tensions croissantes autour des enjeux de cohabitation dans les espaces publics. Ces tensions sont renforcées par certains traitements politiques et médiatiques du phénomène, qui contribuent à la stigmatisation des personnes en situation d'itinérance. Or, ces dynamiques participent elles-mêmes à la production et à la reproduction de l'itinérance, en renforçant les mécanismes d'exclusion et de mise à distance sociale dans toutes les sphères de liens : familiaux, sociaux, institutionnels et citoyens.

Ce mémoire s'appuie sur plusieurs travaux de recherche qualitative, longitudinale et participative menés au Québec au cours des dernières années, notamment dans le cadre du *Deuxième portrait de l'itinérance*, du projet *Prévention itinérance jeunesse*, d'une recherche sur *l'itinérance des hommes* et de travaux sur la *collaboration intersectorielle auprès de personnes désaffiliées et marginalisées* (Côté (dir.), 2023; Fontaine (dir.), 2024; MacDonald (dir.), 2020, 2025). Réalisés en étroite collaboration avec des partenaires du milieu communautaire, du secteur public et des personnes directement concernées, ces travaux convergent vers un constat central : l'itinérance ne peut être comprise ni traitée comme un problème individuel ou strictement clinique. Elle constitue un phénomène profondément social, relationnel et structurel, appelant un

changement de paradigme clair : passer d'une logique palliative et sectorisée à une approche structurante, intégrée et préventive, centrée sur le maintien et la réparation des liens sociaux.

Dans ce contexte, ce mémoire vise à contribuer à la construction d'une vision renouvelée et cohérente de l'action gouvernementale, fondée sur une compréhension fine, processuelle et relationnelle de l'itinérance, et sur la reconnaissance de la responsabilité collective qu'elle engage.

1. L'ITINÉRANCE COMME PROCESSUS SOCIAL ET ENJEU COLLECTIF

1.1 Dépasser l'événement : itinérance, désaffiliation et trajectoires

Les données recueillies auprès de personnes en situation d'itinérance et de personnes intervenantes dans différentes régions du Québec convergent vers un constat central : l'itinérance ne saurait être comprise comme un événement ponctuel ni comme la conséquence d'un échec individuel. L'itinérance s'inscrit dans un processus de désaffiliation sociale marqué par l'accumulation et l'interaction de ruptures relationnelles, institutionnelles et structurelles, et ce, tout au long des trajectoires de vie des personnes.

Ces ruptures touchent les liens familiaux et sociaux, les parcours scolaires et professionnels, les expériences vécues dans les systèmes de protection de la jeunesse, de santé mentale, de traitement des dépendances et de justice, ainsi que dans l'accès au logement, aux revenus et aux services. Bien que l'itinérance visible occupe une place importante dans l'espace public et médiatique, elle ne représente qu'une partie du phénomène. Une proportion importante des personnes vit des formes d'itinérance cachée ou de précarité résidentielle chronique, marquées par des allers-retours entre hébergements temporaires, le recours à des réseaux informels fragilisés ou épuisés et des stratégies de non-recours aux services.

Ces réalités demeurent largement invisibilisées par les cadres administratifs et statistiques, ce qui limite considérablement les capacités d'intervention précoce et de prévention. Les recherches montrent également que les institutions, bien qu'elles aient pour mandat de protéger et de soutenir, peuvent contribuer involontairement à la production et au maintien de l'itinérance, notamment par des sorties mal planifiées, par la rigidité des règles, par la fragmentation des services et par des logiques de gestion axées sur le contrôle ou la performance plutôt que sur la continuité des parcours. Ces dynamiques sont particulièrement marquées lors des transitions institutionnelles qui constituent des points de bascule majeurs vers l'itinérance.

1.2 Les jeunes au cœur des dynamiques contemporaines de précarisation

Les travaux portant sur la prévention de l'itinérance chez les jeunes montrent que les trajectoires d'itinérance sont largement prévisibles et, dans une grande mesure, évitables. Pourtant, les politiques publiques continuent de privilégier des réponses curatives centrées sur la gestion des crises, alors même que les jeunes demeurent peu visibles dans les orientations explicites en matière d'itinérance, malgré leur surreprésentation dans les premières expériences d'instabilité résidentielle.

Les analyses issues du projet Prévention itinérance jeunesse (PIJ) mettent en évidence trois formes de crises étroitement imbriquées (MacDonald (dir.), 2025). La crise de citoyenneté renvoie au déni de droits, à la faible participation des jeunes aux décisions qui les concernent, à la rigidité institutionnelle et aux sorties abruptes des services, notamment à la fin de la prise en charge par la protection de la jeunesse. La crise de connexion se manifeste par la rupture de liens significatifs, l'isolement social et l'absence d'espaces relationnels sécuritaires favorisant l'appartenance et la reconnaissance. La crise existentielle, enfin, est marquée par un profond sentiment de désillusion face à l'avenir, nourri par la crise du logement, la précarité économique, les enjeux climatiques et l'impression largement partagée d'un avenir obstrué. Ces crises ne relèvent pas prioritairement de troubles individuels, bien qu'elles puissent s'entrecroiser avec des enjeux de santé mentale et de dépendances. Elles témoignent surtout d'un affaiblissement du lien social et d'un désalignement croissant entre les institutions, les normes sociales et les réalités vécues par les jeunes.

1.3 Santé mentale, dépendances et itinérance : des enjeux indissociables, mais non réductibles

Les trajectoires d'itinérance sont étroitement imbriquées aux enjeux de santé mentale et de dépendances, sans toutefois pouvoir être réduites à ces dimensions. Les approches dominantes tendent encore à médicaliser ou à individualiser les parcours, ce qui conduit à des interventions axées sur la stabilisation symptomatique ou la conformité comportementale, souvent au détriment de la dignité, du pouvoir d'agir et de l'affiliation sociale.

De nombreuses personnes rapportent des expériences répétées de non-recours aux services, liées à la méfiance envers les institutions, à la lourdeur administrative, aux délais d'attente et à des expériences antérieures de stigmatisation ou de contrôle. Ces dynamiques alimentent des trajectoires de portes tournantes entre les services de santé mentale et de dépendances, les ressources d'hébergement, l'espace public et, dans certains cas, le système judiciaire. Sans logement stable, sans liens sociaux significatifs et sans services accessibles, continus et humains, les interventions cliniques demeurent fragiles et peu durables.

2. L'ITINÉRANCE COMME ITINÉRAIRE DANS UN SYSTÈME FRAGMENTÉ

2.1 La définition québécoise de l'itinérance : un point d'appui essentiel

La définition québécoise de l'itinérance adoptée dans le cadre de la *Politique nationale de lutte à l'itinérance* constitue un point d'appui solide pour comprendre le phénomène et orienter l'action publique (MSSS, 2014). En définissant l'itinérance comme une situation de privation d'un domicile stable, sécuritaire, adéquat et salubre, inscrite dans un processus de désaffiliation sociale marqué par différentes formes de rupture, elle dépasse une conception strictement résidentielle du phénomène. Cette définition reconnaît que l'itinérance s'imbrique dans des facteurs sociaux et individuels inscrits dans des trajectoires de vie, tout comme les expériences de déni de leur citoyenneté qui excluent ces personnes des espaces sociaux d'intégration.

La reconnaissance d'un continuum allant du risque d'itinérance aux formes visibles et cachées permet de mieux saisir la diversité des expériences et d'ouvrir la voie à des interventions en amont, sans pour autant délaisser les personnes ancrées dans des situations d'itinérance chronique.

2.2 L'itinérance comme itinéraire quotidien

Au-delà de la privation de domicile et de la désaffiliation sociale, l'itinérance renvoie également à une expérience quotidienne marquée par la nécessité de « faire itinéraire » de ressource en ressource afin de répondre à des besoins de base. Cette lecture, mise en lumière notamment par les travaux de Shirley Roy (2009), permet de mieux comprendre les stratégies développées par les personnes pour organiser leur quotidien dans des contextes de rareté, de contraintes et d'incertitude.

Elle éclaire également les enjeux de cohabitation sociale liés à la présence des personnes dans l'espace public, à la concentration territoriale des ressources et aux effets concrets de l'organisation fragmentée des services. À défaut d'une meilleure collaboration interorganisationnelle, les services risquent de se transformer en un véritable labyrinthe, voire en un cercle vicieux maintenant les personnes dans une relation de dépendance aliénante aux ressources, plutôt que d'agir comme des leviers de stabilisation et de reprise de pouvoir.

2.3 L'effet domino des réponses centrées sur l'urgence

En misant principalement sur des solutions d'urgence dans un contexte d'augmentation soutenue de l'itinérance, on assiste à un effet domino qui fragilise l'ensemble du système. Les services d'hébergement d'urgence, les haltes chaleur, les services alimentaires et les lieux de répit sont débordés, tandis que le manque de places entraîne une hausse des refus.

Parallèlement, l'insuffisance de leviers permettant de sortir durablement de l'itinérance — notamment l'accès à du logement transitoire et à du logement social, à des programmes de supplément au loyer, à de l'accompagnement à la stabilisation résidentielle et à des opportunités d'emploi — maintient des personnes plus longtemps dans les ressources de première ligne. Cette absence de voies de sortie crée des goulots d'étranglement qui saturent les services, prolongent les trajectoires d'itinérance et alimentent un cercle cumulatif : à mesure que les ressources se bloquent, le nombre de personnes contraintes de demeurer à la rue, dans les campements ou dans l'espace public augmente, ce qui accentue à son tour les enjeux de cohabitation sociale.

2.4 Financement, discontinuités et déficit de prévention

Bien que des investissements importants soient régulièrement annoncés, le financement destiné à agir sur l'itinérance demeure insuffisant, instable et souvent mal arrimé aux besoins réels. Les annonces ponctuelles peuvent masquer le fait que certaines sommes sont déjà attribuées, versées avec retard ou assorties de contraintes qui en limitent l'impact. Le recours fréquent à des appels à projets ciblés engendre des casse têtes organisationnels majeurs pour les organismes communautaires, mobilisant des ressources humaines considérables à la recherche de financement et à la reddition de comptes.

Cette situation fragilise les équipes, favorise le roulement de personnel et entraîne des interruptions de services, provoquant une perte de savoirs et de relations de confiance. Ces ruptures contribuent directement à renforcer les processus de désaffiliation qu'elles étaient censées prévenir. Enfin, le déficit d'investissement en prévention limite la capacité collective à agir en amont, à repérer les signaux de risque et à soutenir des trajectoires de sortie de la précarité avant que les situations ne se détériorent.

3. TRANSFORMER L'ACTION : PRÉVENIR, ACCOMPAGNER, DÉCLOISONNER

S'appuyant sur une définition québécoise bonifiée de l'itinérance conçue comme un continuum non linéaire de réalités, les pistes de solution proposées s'articulent autour des trois axes interdépendants du *Plan d'action interministériel en itinérance* : la prévention, l'accompagnement et l'intersectorialité (MSSS, 2021).

3.1 Prévenir : agir bien avant la rue

La prévention de l'itinérance exige de dépasser une conception strictement technique ou programmatique pour investir résolument dans le renforcement des liens sociaux, la réduction des inégalités et la transformation des institutions.

La lutte à la stigmatisation constitue à cet égard un axe transversal central en tant que premier principe directeur dans le Plan d'action interministériel en itinérance (2021-2026). La stigmatisation liée à la pauvreté, à la santé mentale, aux dépendances, à l'appartenance autochtone, à la diversité sexuelle et de genre ou au statut migratoire participe activement à la production des trajectoires d'exclusion et entrave l'accès aux services et aux droits.

Plus largement, prévenir l'itinérance implique d'agir sur les déterminants sociaux de la santé, notamment par la réduction de la pauvreté et l'amélioration de l'accès à un logement réellement abordable. À cet égard, la reconnaissance du droit au logement comme un droit fondamental (Houle, 2026), l'investissement dans le développement du logement social ainsi que l'adoption d'une définition du logement abordable correspondant à un maximum d'un tiers du revenu des ménages constituent des leviers incontournables. Cela va de pair avec les revendications de la lutte à la pauvreté promouvant que toute personne citoyenne québécoise ait le droit à un niveau de vie décent (Collectif pour un Québec sans pauvreté).

La prévention passe également par le renforcement du filet de protection lors de situations fragilisantes, par la mobilisation des proches et par le développement des compétences des individus, en particulier des jeunes, afin de soutenir leur pouvoir d'agir. Enfin, compte tenu de la diversité des profils et des parcours, il est essentiel d'accroître l'inclusivité et la sécurité culturelle des services, en collaboration étroite avec les organisations et les personnes détentrices de savoirs expérientiels issus des communautés concernées.

3.2 Accompagner : la relation comme levier

Si la prévention est essentielle, l'accompagnement des personnes en situation d'itinérance ou à risque de le devenir demeure tout aussi crucial. Un accompagnement de qualité repose sur la reconnaissance de la singularité des parcours, sur une approche globale et non pathologisante, et sur l'investissement du lien comme levier central de l'intervention. Investir la « relation d'être » plutôt que de se limiter à la « relation d'aide » permet de contrer la méfiance issue des ruptures sociales et ainsi de prévenir le non-recours.

Le travail de rue, l'action communautaire de proximité, la pair aidance et les pratiques à haut seuil d'acceptabilité jouent ici un rôle déterminant, notamment lors des moments charnières des parcours : sorties d'institutions, transitions vers la vie adulte, vieillissement ou migration. Offrir une diversité de services de base et spécialisés, sans exigences excessives de conformité ou d'engagement formel, constitue un levier essentiel pour prévenir l'aggravation des situations et soutenir la reprise de pouvoir.

3.3 Décloisonner : l'intersectorialité comme condition de transformation

Enfin, la cohérence et la continuité des réponses passent par un décloisonnement réel des secteurs et des pratiques, tant à l'échelle des territoires qu'entre eux. Une meilleure répartition territoriale des ressources, notamment en périphérie et dans les régions, est essentielle pour limiter la nécessité de se déplacer vers les centres villes afin d'accéder aux services.

L'action communautaire autonome constitue un pilier central de cette transformation. Pour jouer pleinement son rôle, elle doit bénéficier d'un financement à la mission, prévisible, suffisant et respectueux de son autonomie. La créativité, l'agilité et la proximité du milieu communautaire reposent précisément sur cette autonomie, et non sur sa précarisation.

CONCLUSION

Renouveler la vision québécoise en matière de santé mentale, d'itinérance et de dépendances implique un changement de posture collective. Il ne s'agit plus simplement de gérer des crises lorsqu'elles deviennent visibles, mais de s'engager dans un travail de fond, structurant et assumé. Prévenir l'itinérance, c'est agir bien avant la rue, en consolidant un filet social fort, cohérent et inclusif, et en reconnaissant l'itinérance comme un enjeu collectif appelant des choix de société clairs et le respect des droits de chaque personne. À défaut d'un tel virage, les réponses actuelles continueront d'alimenter les dynamiques mêmes qu'elles cherchent à contenir.

Références

- Côté, P.-B., Bellot, C., Chesnay, C. Flores-Aranda, J., Fontaine, A., Greissler, É., Grimard, C., Labrecque-Lebeau, L., MacDonald, S.A., Ouellet, G. Pariseau-Legault, P. (2023). *La pluralité des trajectoires de vie chez les hommes en situation d'itinérance : mieux comprendre pour mieux arrimer les activités de prévention et d'intervention à leurs besoins*, UQAM, CREMIS https://api.cremis.ca/wp-content/uploads/2023/08/Rapport-final_Hommes-itinerance_VFINALE.pdf
- Côté, P.-B., Brisson, A., MacDonald, S.-A., Pariseau-Legault, P., Fontaine, A., Labrecque-Lebeau, L., Namian, D., Flores-Aranda, J., Bellot, C., Grimard, C., Chesnay, C. & Greissler, É. (2024). Les représentations des hommes en situation d'itinérance dans les politiques sociales : une tension entre une conception hégémonique et plurielle. *Politique et Sociétés*, 43(1), 173–195. <https://doi.org/10.7202/1108194ar>
- Côté, P.-B., Fontaine, A. & Brisson, A. (2025). « On veut s'en sortir tout seul » : le non-recours aux services chez les hommes en situation d'itinérance. *Reflets*, 31(1). <https://doi.org/10.7202/1123528ar>
- Fontaine, A., Couvrette, R., Demuynck, C., Pivert, L. et Sousa-Caron, A. (2024). *La collaboration intersectorielle entre le réseau public de la santé et des services sociaux et les organismes communautaires impliqués dans l'intervention de proximité auprès des personnes désaffiliées et marginalisées à Québec : rapport de recherche*. Centre de recherche Jeunes, familles et réponses sociales (JEFAR) <https://www.jefar.ulaval.ca/sites/jefar.ulaval.ca/files/uploads/Rapport%20de%20recherche-Collaboration%20intersectorielle-AFontaine%20ULaval-juin2024.pdf>
- Fontaine, A. et Sigouin, J. (2024). Chapitre 7 : Agir. Dans MacDonald (dir.), *L'itinérance au Québec, réalités, ruptures et citoyenneté*, Presses de l'Université du Québec, p.167-210
- Houle, M.J. (2026) *Notes d'allocution pour la défenseure fédérale du logement - Forum des ministres responsables des droits de la personne*, Commission canadienne des droits de la personne <https://www.ccdp-chrc.gc.ca/ressources/salle-des-nouvelles/notes-dallocution-pour-la-defenseure-federale-du-logement-forum-des>
- MacDonald, S-A. et al. (2025). *Prévention Itinérance Jeunesse: Making the Prevention Shift in Québec*, rapport de recherche, CREMIS https://api.cremis.ca/wp-content/uploads/2025/08/20250815_rapportfinal_pij.pdf
- MacDonald, S.-A. (2024). *L'itinérance au Québec. Réalités, Ruptures et Citoyenneté*. Presses de l'Université du Québec.
- MacDonald, S.-A., Côté, P.-B., Coulombe, S., Flynn, C., Greissler, É., Nichols, N., Rivard, J. et Roy, L. (2020). Repenser l'itinérance chez les jeunes au Québec : vers un paradigme interdisciplinaire et intersectionnel de la prévention. *Revue canadienne de politique sociale*, 80
- MacDonald, S., Côté, P.-B., Fontaine, A., Greissler, É. et Houde, S. (2020). *Démarche qualitative du Deuxième portrait de l'itinérance au Québec : Regards croisés et approfondissement des connaissances*. Montréal, Québec : Centre de recherche de Montréal sur les inégalités sociales, les discriminations et les pratiques alternatives de citoyenneté (CREMIS), CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal. https://api.cremis.ca/wp-content/uploads/2021/12/Rapport-final_2020-05-26_Version-finale_murale.pdf
- Ministère de la Santé et des Services sociaux. (2022). *L'itinérance au Québec: Deuxième portrait*. Gouvernement du Québec.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux. (2021). *Plan d'action interministériel en itinérance 2021-2026. S'allier devant l'itinérance*. Gouvernement du Québec.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux. (2014). *Ensemble, pour éviter la rue et en sortir : Politique nationale de lutte à l'itinérance*. Gouvernement du Québec.
- Parazelli, M. (2025). *Mémoire déposé à l'Office de consultation publique de Montréal – Itinérance et cohabitation sociale à Montréal*
- Réseau Solidarité Itinérance du Québec (RSIQ) (2024). *Déclaration commune issue des États généraux sur l'itinérance*, <https://itinérance.ca/declaration/>
- Roy, S. (2009). Histoire politique de la question itinérante au Québec. Dans P. Pichon (dir.), *SDF, sans-abri, itinérant* (pp. 25-41). Presses universitaires de Louvain. <https://books.openedition.org/pucl/523>