



ÉTUDE GÉNÉRALE

L'ITINÉRANCE AU CANADA : DÉFINITIONS ET RECENSEMENTS

Publication n° 2020-41-F

Le 18 décembre 2020

Havi Echenberg et Laura Munn-Rivard

Service d'information et de recherche parlementaires

ATTRIBUTION

Le 18 décembre 2020 Havi Echenberg
 Laura Munn-Rivard

Division des affaires juridiques et sociales
Division des affaires juridiques et sociales

À PROPOS DE CETTE PUBLICATION

Les études générales de la Bibliothèque du Parlement sont des analyses approfondies de questions stratégiques. Elles présentent notamment le contexte historique, des informations à jour et des références, et abordent souvent les questions avant même qu'elles deviennent actuelles. Les études générales sont préparées par le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque, qui effectue des recherches et fournit des informations et des analyses aux parlementaires ainsi qu'aux comités du Sénat et de la Chambre des communes et aux associations parlementaires, et ce, de façon objective et impartiale.

La présente publication a été préparée dans le cadre du programme des publications de recherche de la Bibliothèque du Parlement, qui comprend notamment une série de publications lancées en mars 2020 sur la pandémie de COVID-19. Veuillez noter qu'en raison de la pandémie, toutes les publications de la Bibliothèque seront diffusées en fonction du temps et des ressources disponibles.

© Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 2020

L'itinérance au Canada : définitions et recensements
(Étude générale)

Publication n° 2020-41-F

This publication is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

	RÉSUMÉ	
1	INTRODUCTION.....	1
2	DÉFINITION DE L'ITINÉRANCE	1
2.1	Aperçu.....	1
2.2	Définitions canadiennes de l'itinérance	3
2.3	Définitions internationales de l'itinérance	5
3	MESURE DE L'ITINÉRANCE AU CANADA : UN DÉFI MÉTHODOLOGIQUE	6
4	QUE SAVONS-NOUS DE L'AMPLEUR DE L'ITINÉRANCE AU CANADA?.....	7
4.1	Mesure de la population sans abri au Canada.....	7
4.2	Dénombrements ponctuels coordonnés à l'échelle nationale du Canada.....	9
5	CONCLUSION	11
	ANNEXE A – OBSERVATOIRE CANADIEN SUR L'ITINÉRANCE : TYPOLOGIE DE L'ITINÉRANCE	
	ANNEXE B – FÉDÉRATION EUROPÉENNE D'ASSOCIATIONS NATIONALES TRAVAILLANT AVEC LES SANS-ABRI : TYPOLOGIE DU SANS-ABRISME	

RÉSUMÉ

En 2019, le gouvernement du Canada a mis en œuvre la Stratégie canadienne de lutte contre l'itinérance, *Vers un chez soi*, pour remplacer la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance. L'initiative *Vers un chez-soi* a pour objectif essentiel, entre autres, d'améliorer la compréhension du gouvernement et de la communauté au sujet de l'itinérance en veillant à ce que les communautés disposent des renseignements et des outils dont elles ont besoin pour prévenir et réduire l'itinérance, notamment des analyses de la capacité d'hébergement, des données relatives à l'utilisation des refuges ainsi que des dénombrements ponctuels coordonnés à l'échelle nationale.

Il est primordial de définir et de mesurer l'itinérance afin de comprendre la nature et l'ampleur du problème, de savoir qui sont les personnes concernées et de déterminer une manière de remédier à cette situation. La plupart des définitions de l'itinérance tiennent compte de deux facettes importantes de ce phénomène : la situation spécifique à l'égard du logement et la durée ou la fréquence des épisodes d'itinérance. Les directives de la Stratégie de lutte contre l'itinérance du gouvernement du Canada, qui font partie de l'initiative *Vers un chez-soi*, donnent une définition de l'itinérance, qui repose en grande partie sur la définition établie en 2012 par l'Observatoire canadien sur l'itinérance.

Malgré la visibilité persistante de l'itinérance au Canada, il est difficile de dénombrer une population sans adresse permanente ni lieu fixe, qui compte beaucoup de « sans-abri cachés », et qui varie sans cesse puisque des personnes se retrouvent sans abri et d'autres sortent de l'itinérance à tout moment. Au Canada, les gouvernements et d'autres parties prenantes ont tenté de dénombrer la population des sans-abri, notamment en mesurant la capacité des refuges et les taux de fréquentation de ceux-ci, et en réalisant des dénombrements ponctuels (qui offrent un instantané de l'itinérance dans une communauté, généralement sur une période de 24 heures).

Plus récemment, le gouvernement fédéral, pour pallier les insuffisances des efforts précédents visant à évaluer l'ampleur de l'itinérance au Canada, a fourni aux communautés des ressources pour appuyer une approche pancanadienne de mesure de l'ampleur de l'itinérance au pays au moyen de dénombrements ponctuels coordonnés à l'échelle nationale. Le premier dénombrement du genre a eu lieu en 2016 dans 32 communautés et le deuxième a eu lieu en 2018 dans plus de 60 communautés. Le troisième dénombrement devait avoir lieu en mars et en avril 2020. De nombreuses municipalités ont dû reporter leur dénombrement ponctuel en raison des mesures de santé publique mises en œuvre pendant la pandémie de COVID-19.

L'ITINÉRANCE AU CANADA : DÉFINITIONS ET RECENSEMENTS*

1 INTRODUCTION

Le 1^{er} avril 2019, le gouvernement du Canada a mis en œuvre la stratégie canadienne de lutte contre l'itinérance, *Vers un chez soi*, pour remplacer la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance¹. Dans le cadre de l'initiative *Vers un chez-soi*, le gouvernement fournit un soutien et un financement aux communautés désignées (certains centres urbains), aux communautés autochtones, aux communautés territoriales ainsi qu'aux communautés rurales et éloignées du Canada dans le but de prévenir et de réduire l'itinérance². L'initiative *Vers un chez-soi* vise à atteindre certains objectifs de la Stratégie nationale sur le logement (établie en vertu de la *Loi sur la stratégie nationale sur le logement*, en juin 2019), comme la réduction de 50 % d'ici 2027-2028 du nombre estimé d'utilisateurs de refuges au Canada qui sont chroniquement sans abri³.

L'initiative *Vers un chez-soi* a pour objectif essentiel, entre autres, d'accroître la compréhension du gouvernement et de la communauté au sujet de l'itinérance en veillant à ce que les communautés disposent des renseignements et des outils dont elles ont besoin pour prévenir et réduire l'itinérance, notamment des analyses de la capacité d'hébergement, des données relatives à l'utilisation des refuges ainsi que des dénombrements ponctuels coordonnés à l'échelle nationale⁴. Les communautés désignées devront adopter le système d'information sur la gestion de l'itinérance du gouvernement fédéral (Système d'information sur les personnes et les familles sans abri) ou avoir un système comparable en place. Il s'agit de recueillir des données sur les groupes de personnes sans abri et de mesurer les progrès accomplis en vue de la réduction de l'itinérance⁵.

La présente étude fait état des définitions canadiennes et internationales de l'itinérance, présente une analyse des approches méthodologiques (y compris les dénombrements ponctuels) pour dénombrer les sans-abri et évalue l'ampleur de l'itinérance au Canada.

2 DÉFINITION DE L'ITINÉRANCE

2.1 APERÇU

Il n'existe pas de définition unique de l'itinérance, que ce soit au Canada ou à l'étranger, et les défenseurs, les chercheurs et les décideurs politiques ont interprété l'itinérance d'une multitude de façons⁶. Il est essentiel de définir et de mesurer l'itinérance afin de comprendre la nature et l'ampleur du problème, de savoir qui sont

les personnes concernées et de déterminer une manière de remédier à cette situation⁷. En outre, une définition commune procure un avantage particulier, car elle donne aux parties prenantes :

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 progrès⁸.

La plupart des définitions de l'itinérance tiennent compte de deux aspects importants de ce phénomène : la situation spécifique relative au logement et la durée ou la fréquence des épisodes d'itinérance.

L'itinérance est un terme général qui peut englober toute une série de situations relatives au logement. Ces situations se situent sur le spectre des types d'hébergements⁹ :

- *l'itinérance absolue*, à une extrémité du spectre, est un concept étroit qui n'inclut que les personnes vivant dans la rue ou dans des centres d'hébergement d'urgence;
- *l'itinérance cachée (ou dissimulée)*, au milieu du spectre, vise les personnes sans domicile fixe qui vivent dans une voiture, avec de la famille ou des amis, ou dans un établissement de longue durée;
- *l'itinérance relative (ou le risque d'itinérance)*, à l'autre extrémité du spectre, désigne une vaste catégorie qui comprend les personnes qui ont un logement, mais de qualité inférieure, et les personnes qui risquent de perdre leur logement.

Pour beaucoup, l'itinérance absolue est uniquement la « partie visible de l'iceberg », car les experts estiment qu'un plus grand nombre encore de personnes vivent une situation d'itinérance cachée ou relative avant de se retrouver en situation d'itinérance absolue. Cependant, l'itinérance cachée et l'itinérance relative sont moins visibles et moins facile à mesurer que l'itinérance absolue. Par exemple, selon le Recensement de 2016, 22 190 personnes résidaient habituellement dans des refuges (ce qui témoigne de l'itinérance absolue), pourtant des données de 2014 indiquent que près d'un Canadien sur dix, soit environ 2,3 millions de personnes, s'est trouvé, à un moment ou à un autre de sa vie, en situation d'itinérance cachée¹⁰.

En plus d'aborder les situations relatives au logement, les définitions de l'itinérance contiennent souvent un élément temporel. La fréquence et la durée des épisodes d'itinérance peuvent avoir des conséquences importantes sur la façon de comprendre le problème et d'y remédier. Dans cette optique, voici les trois grandes catégories d'itinérance :

- itinérance chronique – itinérance à long terme ou répétée, souvent vécue par des personnes souffrant de maladies chroniques ou de problèmes de dépendance;

- itinérance cyclique ou épisodique – itinérance intermittente, parfois à la suite d'un changement de circonstances, par exemple après la sortie d'un établissement;
- itinérance temporaire – de durée relativement courte, parfois causée par une catastrophe naturelle ou l'incendie du domicile¹¹.

La majorité des personnes qui se retrouvent sans abri le sont de manière temporaire, souvent après un événement ponctuel où elles perdent leur logement pendant moins d'un mois, et parviennent à sortir de l'itinérance par leurs propres moyens, généralement avec peu de soutien¹².

Les diverses définitions de l'itinérance découlent des différents aspects de ce phénomène, comme la situation spécifique relative au logement et la durée ou la fréquence des épisodes d'itinérance.

Certains organismes adoptent une définition plus large de l'itinérance. Par exemple, les Nations Unies incluent le problème du sans-abrisme dans la sphère des droits de l'homme¹³.

Des définitions plus concises de l'itinérance sont nécessaires à des fins pratiques, comme pour dénombrer la population sans abri ou fournir des services à celle-ci. Ainsi, la définition utilisée dans le cadre du recensement des sans-abri (Homeless Count) de la Ville de Vancouver comporte l'élément de temps. Dans son rapport de 2019, la Ville considère comme sans-abri les personnes qui « n'ont pas de logement à elles pour lequel elles paient un loyer et où elles peuvent s'attendre à demeurer pendant au moins 30 jours »¹⁴.

2.2 DÉFINITIONS CANADIENNES DE L'ITINÉRANCE

Les directives de la Stratégie de lutte contre l'itinérance du gouvernement du Canada (les directives), qui font partie de l'initiative Vers un chez-soi de la Stratégie nationale du logement, proposent des définitions de l'itinérance, de l'itinérance chronique et de l'itinérance autochtone¹⁵. L'itinérance y est définie comme suit :

la situation d'une personne ou d'une famille sans adresse ou domicile fixe; conditions de vie d'une personne ou d'une famille n'ayant pas de logement stable, permanent, approprié, ni la possibilité, les moyens et la capacité d'en obtenir un¹⁶.

Il est précisé que l'itinérance est souvent le résultat d'« obstacles dits systémiques ou sociétaux », telles que le « manque de logements abordables et appropriés, [des] problèmes de difficultés financières, [des] problèmes de santé mentale, cognitifs, comportementaux ou physiques vécus par les individus ou les ménages, ou [le] racisme et la discrimination¹⁷. »

Toujours selon les directives, l'itinérance chronique désigne les personnes qui sont actuellement sans abri et qui remplissent l'un des critères suivants :

- [elles] ont été en situation d'itinérance pendant 6 mois (180 jours) ou plus au cours de la dernière année;
- [elles] ont été en situation d'itinérance pendant 18 mois (546 jours) ou plus au cours des 3 dernières années¹⁸.

Les personnes en situation d'itinérance chronique ont vécu différentes situations comme :

1. Passer la nuit dans des lieux extérieurs, incluant les endroits publics ou privés sans autorisation ni contrat, ou les endroits non conçus pour l'habitation humaine permanente [...].
2. Passer la nuit dans un refuge d'urgence, incluant les refuges d'urgence de nuit pour les personnes en situation d'itinérance (incluant les refuges pour des populations spécifiques, par exemple les refuges pour les jeunes, les familles et les nouveaux arrivants), les refuges pour femmes victimes de violence et les refuges d'urgence pour personnes fuyant un désastre naturel ou la destruction de leur hébergement [...].
3. Demeurer temporairement chez quelqu'un, mais sans garantie de résidence soutenue ou de possibilité immédiate d'accès à un logement permanent, ou vivant dans les logements de location temporaires et à court terme (par exemple les motels) sans droit au maintien dans les lieux¹⁹.

Les peuples autochtones sont surreprésentés dans la population sans abri du Canada²⁰. Les directives reconnaissent cette situation et donnent une définition particulière de l'itinérance chez les peuples autochtones. Cette définition reconnaît la diversité des peuples autochtones du Canada et inclut les membres des Premières Nations, les Métis et les Inuits, les personnes inscrites et non inscrites, indépendamment de leur statut de résidence ou d'appartenance. En outre, la définition est sujette « à révision en s'appuyant sur la mobilisation et des consultations continues auprès des [peuples a]utochtones²¹ ». L'itinérance chez les peuples autochtones est définie comme suit :

[les peuples a]utochtones qui se retrouvent sans logement en raison de la colonisation, de traumatisme ou de conditions sociales, culturelles, économiques et politiques [qui] les mettent en situation de pauvreté. Ne pas avoir de logement inclut : les individus qui alternent entre le logement et l'absence de logement, qui vivent dans la rue, qui sont hébergés temporairement chez des connaissances, qui ont recours aux refuges d'urgence, qui vivent dans des logements inabordables, inadéquats, inférieurs aux normes et non sécuritaires ou qui vivent sans

la garantie de sécurité; toute personne, sans égard à l'âge, qui quitte un établissement (comme un hôpital, un centre de traitement en santé mentale et en toxicomanie, une prison, une maison de transition), qui fuit un logement non sécuritaire en raison d'abus dans toutes ses définitions, et tout jeune qui fait la transition de toute forme de soins²².

Les définitions énoncées dans les directives de la Stratégie de lutte contre l'itinérance reposent en grande partie sur la « Définition canadienne de l'itinérance » produite, en 2012, par l'Observatoire canadien sur l'itinérance (OCI), institut national de recherche axée sur l'itinérance au Canada²³. L'OCI a également établi une typologie complète (voir l'annexe A) pour décrire l'éventail des situations relatives au logement et à l'hébergement des personnes sans abri.

2.3 DÉFINITIONS INTERNATIONALES DE L'ITINÉRANCE

La Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) a créé une typologie de l'itinérance appelée ETHOS (consulter l'annexe B). Selon la FEANTSA, l'itinérance a lieu dans trois « domaines » :

Le fait d'avoir un logement peut être interprété comme : avoir une habitation (ou un espace) adéquate qu'une personne et sa famille peuvent posséder exclusivement (domaine physique); avoir un lieu de vie privée pour entretenir des relations sociales (domaine social); et avoir un titre légal d'occupation (domaine légal)²⁴.

Selon ce schéma plus complet, l'itinérance se divise en quatre catégories, chacune représentant un éventail de situations relatives au logement :

- sans abri – vivre dans la rue ou en hébergement d'urgence;
- sans logement – vivre dans divers types d'hébergements et d'établissements;
- logement précaire – vivre sous la menace d'expulsion ou de violence;
- logement inadéquat – vivre dans des conditions indignes ou de surpeuplement.

Selon la rapporteuse spéciale des Nations Unies sur le droit au logement, une définition de l'itinérance doit aller au-delà de la référence à une « privation d'un logement physique » et inclure « une perte des liens sociaux²⁵ ».

En février 2020, la Commission des Nations Unies pour le développement social, lors de sa 58^e session, a adopté la première résolution des Nations Unies sur le sans-abrisme²⁶, qui stipule ce qui suit :

le sans-abrisme ne se résume pas à la seule absence physique de logement, mais [il] est souvent lié à la pauvreté, à l'absence d'emplois productifs et au manque d'accès aux infrastructures, ainsi qu'à d'autres problèmes sociaux comme la perte de tout sentiment d'appartenance²⁷.

La même résolution enjoint aux États membres :

de collecter des données démographiques ventilées selon l'âge, le sexe et le handicap sur le sans-abrisme et d'établir des catégories de sans-abrisme, en complément des outils de mesure existants; et les encourage à harmoniser la mesure et la collecte des données sur le sans-abrisme afin de permettre l'élaboration de politiques nationales et mondiales²⁸.

3 MESURE DE L'ITINÉRANCE AU CANADA : UN DÉFI MÉTHODOLOGIQUE

Malgré la visibilité persistante du phénomène de l'itinérance au Canada et les dénombrements ponctuels²⁹ dans de nombreuses villes du pays, il n'existe toujours pas de statistiques nationales précises sur la taille de la population sans abri. Il est difficile de dénombrer une population sans adresse permanente ni lieu fixe, qui compte bon nombre de « sans-abri cachés », et dont la taille varie sans cesse en raison des personnes qui se retrouvent sans abri de façon intermittente.

Les dénombrements ponctuels offrent un « aperçu de l'itinérance dans une collectivité sur une période déterminée, généralement 24 heures »³⁰. La majorité des dénombrements ponctuels mesurent l'itinérance absolue, avec des bénévoles qui interrogent les personnes qui vivent à l'extérieur ou qui ont accès à des services pour sans-abri, tels que les refuges d'urgence. Ces dénombrements procurent deux types de renseignements :

- le nombre minimum de personnes sans abri dans une collectivité au cours d'une nuit donnée;
- des renseignements sur la population tels que les données démographiques, les antécédents d'itinérance et les besoins en matière de services.

En conséquence, les dénombrements ponctuels successifs peuvent servir à mesurer les progrès vers l'élimination de l'itinérance et à dégager les tendances, telles que l'augmentation ou la diminution de l'itinérance parmi certains groupes de population³¹. Par exemple, un rapport d'Emploi et Développement social Canada (EDSC) sur le deuxième dénombrement ponctuel coordonné à l'échelle nationale des sans-abri dans

les communautés canadiennes donne une ventilation par caractéristiques démographiques, notamment l'âge, l'identité sexuelle, l'identité de genre, l'identité autochtone, les nouveaux arrivants au Canada et les anciens combattants³².

Par le passé, des organismes municipaux ou non gouvernementaux administraient les dénombrements de la population sans abri dans diverses villes canadiennes. En 2001, Statistique Canada a évalué la faisabilité de divers types de dénombrements de sans-abri à l'échelle nationale³³, et a estimé qu'un dénombrement complet des sans-abri serait d'un coût prohibitif et poserait d'importants défis méthodologiques³⁴. À ce jour, Statistique Canada a fourni des données relatives à l'itinérance cachée et aux personnes hébergées dans des refuges, y compris les refuges pour femmes victimes de violence, mais pas de « données mensuelles ni annuelles sur le nombre de personnes sans abri au Canada³⁵ ».

Le gouvernement fédéral reconnaît que l'absence de données fiables peut entraver l'élaboration de mesures efficaces pour prévenir l'itinérance et y remédier. Il a donc adopté une autre approche : fournir des fonds et des ressources pour permettre un dénombrement ponctuel coordonné à l'échelle nationale. Dans le cadre de cette approche, les communautés participantes reçoivent des normes méthodologiques de base, telles que des questions communes de sélection et d'enquête, pour guider la méthode de dénombrement. Les communautés peuvent choisir de poser des questions supplémentaires, par exemple découlant de dénombrements antérieurs ou pour obtenir des renseignements plus précis sur un lieu, mais les questions communes assurent la cohérence du dénombrement³⁶.

Toutes les communautés sont invitées à prendre part au dénombrement ponctuel coordonné à l'échelle nationale, mais les communautés désignées sont tenues d'effectuer un dénombrement ponctuel dans le cadre des modalités de financement de l'initiative Vers un chez-soi³⁷.

Un rapport d'EDSC sur le dénombrement ponctuel de 2016 suggère que « les conclusions du dénombrement ponctuel coordonné pourront aider à véritablement comprendre, à l'échelle du Canada, le phénomène d'itinérance »³⁸.

4 QUE SAVONS-NOUS DE L'AMPLEUR DE L'ITINÉRANCE AU CANADA?

4.1 MESURE DE LA POPULATION SANS ABRI AU CANADA

La capacité du système de refuges du pays donne une idée de l'importance de la population sans abri au Canada. Le rapport d'EDSC sur la capacité des refuges est un compte rendu descriptif des statistiques sur la capacité des refuges d'urgence pour sans-abri au Canada. Les renseignements proviennent d'une liste nationale des

prestataires de services d'EDSC, une liste complète des refuges pour sans-abri au Canada. Selon le Rapport sur la capacité des refuges de 2018, il y a

- 392 refuges d'urgence offrant 15 859 lits;
- 338 logements de transition offrant 7 645 lits;
- 451 refuges pour femmes victimes de violence offrant 7 494 lits³⁹.

Statistique Canada recueille également des données limitées relatives au système des refuges. Lors du Recensement de 2016, on dénombrait 995 refuges comptant plus de 22 000 résidents⁴⁰.

Au moment du Recensement, près de 7 résidents des refuges sur 10 se trouvaient dans des refuges pour les personnes sans domicile fixe, le quart des résidents (5 365) se trouvaient dans des refuges pour femmes et enfants fuyant une situation de violence et les autres (1 320) se trouvaient dans d'autres types de refuges⁴¹.

Le taux d'occupation des refuges actuels dans un pays peut également aider à déterminer la taille de la population sans abri. L'Étude nationale sur les refuges d'EDSC, analyse continue des tendances relatives à l'utilisation des refuges pour sans-abri au Canada, procure des estimations du nombre de sans-abri à l'échelle nationale⁴². La plupart des renseignements de l'Étude sont recueillis dans le Système d'information sur les personnes et les familles sans abri (SISA), projet qui faisait partie de la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance du gouvernement fédéral et qui fait maintenant partie de l'initiative Vers un chez-soi.

Le SISA est une base de données nationale contenant des renseignements sur les personnes sans abri et les organismes qui leur fournissent des services⁴³. L'Étude nationale sur les refuges utilise les renseignements anonymisés du SISA provenant d'environ 3 millions de séjours dans plus de 200 refuges d'urgence au Canada, entre 2005 et 2016. Les données de 2016 indiquent qu'en moyenne, plus de 14 000 Canadiens ont dormi dans un refuge d'urgence chaque nuit et que les refuges avaient un taux d'occupation de 91 %⁴⁴.

Des organismes municipaux ou non gouvernementaux ont également tenté de dénombrier la population sans abri dans diverses villes canadiennes⁴⁵. Par exemple :

- le dénombrement de la ville de Calgary a déterminé que 2 911 personnes étaient dans une situation d'itinérance absolue dans la nuit du 11 avril 2018⁴⁶;
- le district régional du Grand Vancouver a compté 2 223 personnes sans abri le jour de son recensement, qui a eu lieu le 13 mars 2019⁴⁷;

- lors de son recensement, tenu le 26 avril 2018, la Ville de Toronto a estimé qu'il y avait 3 876 personnes (non-réfugiés et non-demandeurs d'asile) dans les refuges, 2 618 réfugiés et demandeurs d'asile dans les refuges, 497 personnes dans les centres de répit ouverts 24 heures sur 24, 118 personnes dans les refuges d'accueil temporaires pour femmes ouverts 24 heures sur 24, 45 personnes dans le programme de nuitées « Out of the Cold » et 1 028 personnes dans les établissements provinciaux⁴⁸.

Les résultats précités représentent probablement des estimations prudentes de la taille de la population sans abri. En raison des difficultés à mesurer l'itinérance cachée ou relative, il peut se révéler difficile de dénombrer ce groupe. En outre, ces dénombrements estiment la taille d'une population à un moment donné; ils ne déterminent pas le nombre de personnes qui peuvent être sans abri sur une période, comme un mois ou un an, à mesure de l'évolution des situations relatives au logement⁴⁹.

En outre, il est généralement admis que les femmes, les familles et les jeunes sont sous-représentés dans les dénombrements ponctuels, car ils sont plus susceptibles d'habiter chez des amis ou de la famille, dans la mesure du possible, plutôt que de vivre dans des refuges ou dans la rue⁵⁰.

4.2 DÉNOMBREMENTS PONCTUELS COORDONNÉS À L'ÉCHELLE NATIONALE DU CANADA

Comme il a été expliqué plus haut, afin de remédier aux insuffisances des efforts déployés précédemment pour mesurer l'itinérance au Canada, le gouvernement fédéral a fourni aux communautés les ressources nécessaires pour soutenir une approche nationale d'évaluation de l'ampleur de l'itinérance au pays. Le premier dénombrement ponctuel coordonné à l'échelle nationale a eu lieu en 2016 dans 32 communautés à travers le Canada et a porté sur les éléments suivants :

- les personnes « sans abri » – par exemple, celles qui dormaient dans les rues ou dans des bâtiments abandonnés;
- les personnes « abritées » – par exemple, celles qui séjournèrent dans des refuges d'urgence ou qui avaient des bons pour des séjours à l'hôtel si des lits en refuge n'étaient pas disponibles;
- les personnes en situation d'itinérance « transitoire » – par exemple, celles qui demeuraient dans un logement disponible pendant une durée plus longue que les refuges d'urgence, mais non permanent.

En outre, certaines communautés participantes ont également recensé :

- les personnes hébergées dans des « établissements » – par exemple, des hôpitaux ou des prisons;
- les personnes en situation d'itinérance cachée – par exemple, les personnes qui demeuraient avec quelqu'un parce qu'elles n'avaient aucun autre logement.

Le deuxième dénombrement, qui a eu lieu en mars et en avril 2018, a été réalisé dans plus de 60 communautés. Au cours de ce dénombrement, on a également recueilli des données relatives aux facteurs suivants :

- durée de l'itinérance;
- sexe et âge, entre autres facteurs démographiques;
- nature de l'hébergement de nuit, variant d'un lieu extérieur à un hébergement chez une personne;
- le statut d'Autochtone⁵¹.

Selon les résultats publiés en 2019, « au cours d'une nuit donnée », plus de 25 000 personnes étaient « en situation d'itinérance absolue dans des refuges ou dans des lieux extérieurs » dans 61 communautés du Canada et on a observé une hausse de 14 % du nombre de personnes en situation d'itinérance absolue dans les communautés qui avaient également procédé au dénombrement en 2016⁵².

Le troisième dénombrement ponctuel coordonné à l'échelle nationale devait avoir lieu en mars et en avril 2020⁵³. De nombreuses municipalités ont dû reporter leur dénombrement ponctuel en raison des mesures de santé publique mises en place pendant la pandémie de COVID-19. Selon EDSC, cinq communautés désignées dans le cadre de l'initiative Vers un chez-soi ont procédé à des dénombrements au cours des deux premières semaines de mars 2020 (avant l'entrée en vigueur des mesures de lutte contre la pandémie)⁵⁴. Ainsi, l'agglomération métropolitaine de Vancouver a tenu son dénombrement les 3 et 4 mars 2020, et a publié ses résultats en octobre 2020⁵⁵. EDSC a fait savoir aux autres communautés qu'elles pouvaient reporter le dénombrement ponctuel, et leur a suggéré de prévoir une date de dénombrement en mars ou en avril 2021⁵⁶.

Il est trop tôt pour savoir de quelle manière la pandémie de COVID-19 affectera la population sans abri actuelle au Canada, et si elle risque d'entraîner une augmentation du nombre de personnes sans abri. En réponse à la pandémie, EDSC a annoncé un investissement supplémentaire dans l'initiative Vers un chez-soi, ainsi que des ajustements aux paramètres actuels du programme⁵⁷. Un document d'orientation du gouvernement du Canada de juin 2020 destiné aux prestataires de services aux personnes sans abri présente des recommandations sur la manière de faire face à des éclosions de COVID-19 tant dans les communautés que dans les établissements⁵⁸.

5 CONCLUSION

Récemment, plusieurs progrès importants ont été réalisés pour aider les intervenants à comprendre et à dénombrer les sans-abri au Canada. La création d'une définition de l'itinérance dans le cadre des Directives de la Stratégie de lutte contre l'itinérance du gouvernement du Canada, qui relèvent de l'initiative Vers un chez-soi de la Stratégie nationale du logement, devrait permettre aux défenseurs des intérêts des sans-abri, aux chercheurs et aux décideurs politiques d'avoir une compréhension commune de l'itinérance lors de l'examen de ce phénomène et de l'élaboration de méthodes pour y remédier. En outre, avec l'adoption généralisée du dénombrement ponctuel coordonné à l'échelle nationale par le gouvernement fédéral dans les communautés au Canada, des données plus fiables et pouvant être comparées plus facilement seront recueillies et permettront de mieux mesurer les progrès réalisés. Il reste à voir dans quelle mesure la pandémie de COVID-19 influera sur les efforts déployés pour dénombrer et réduire le nombre de sans-abri au Canada.

NOTES

- * La présente étude générale s'inspire de Havi Echenberg et Hilary Jensen, *L'itinérance au Canada : définitions et recensements*, publication n° 08-30F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 17 mai 2012.
1. La première initiative portant exclusivement sur l'itinérance était l'Initiative nationale pour les sans-abri, introduite en 1999, qui a été remplacée par la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance en 2007. Cette dernière a maintenant été remplacée par la stratégie canadienne de lutte contre l'itinérance, Vers un chez-soi, en 2019. Voir Emploi et Développement social Canada (EDSC), [À propos de Vers un chez-soi : la stratégie canadienne de lutte contre l'itinérance](#).
 2. EDSC, [Directives de Vers un chez-soi : la stratégie canadienne de lutte contre l'itinérance](#).
 3. EDSC, *À propos de Vers un chez-soi : la stratégie canadienne de lutte contre l'itinérance*; et Gouvernement du Canada, [Stratégie nationale sur le logement du Canada : un chez-soi d'abord](#), p. 6.
 4. EDSC, *À propos de Vers un chez-soi : la stratégie canadienne de lutte contre l'itinérance*.
 5. EDSC, [Système d'information sur les personnes et les familles sans abri](#).
 6. Les définitions de « l'itinérance » varient, les auteurs cités donnant leurs propres définitions. La présente étude ne tente pas de parvenir à une définition unique de l'itinérance, mais souligne plutôt la diversité des significations de ce terme.
 7. Observatoire canadien sur l'itinérance : Le Rond-point de l'itinérance, [Introduction à la Définition canadienne de l'itinérance](#).
 8. *Ibid.*
 9. Marie-Chantal Girard, « Determining the Extent of the Problem: The Value and Challenges of Enumeration », *Canadian Review of Social Policy*, vol. 58, 2006, p. 104.
 10. Samantha Rodrigue, « [L'itinérance cachée au Canada](#) », *Regards sur la société canadienne*, Statistique Canada, 15 novembre 2016.
 11. Observatoire canadien sur l'itinérance : Le Rond-point de l'itinérance, « [Addressing Chronic Homelessness](#) », *Solutions* [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
 12. Observatoire canadien sur l'itinérance : Le Rond-point de l'itinérance, « [Combien sont sans abri au Canada?](#) », *À propos de l'itinérance*.

13. Nations Unies (ONU), Haut-Commissariat aux droits de l'homme, [Homelessness and the right to housing](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
14. Homelessness Services Association of British Columbia, British Columbia Non-Profit Housing Association and Urban Matters CCC, [Vancouver Homeless Count 2019](#), p. 9 [TRADUCTION].
15. EDSC, *Directives de Vers un chez-soi : la stratégie canadienne de lutte contre l'itinérance*.
16. *Ibid.*
17. *Ibid.*
18. *Ibid.*
19. *Ibid.*
20. EDSC, [Rapport final du Comité consultatif sur l'itinérance](#).
21. EDSC, *Directives de Vers un chez-soi : la stratégie canadienne de lutte contre l'itinérance*.
22. *Ibid.*
23. Observatoire canadien sur l'itinérance : Le Rond-point de l'itinérance, [Définition canadienne de l'itinérance](#).
24. FEANTSA [Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri], [ETHOS: Frequently Asked Questions](#), 2009 [TRADUCTION].
25. ONU, Assemblée générale, Conseil des droits de l'homme, [Rapport de la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard](#), A/HRC/31/54, 31^e session, 30 décembre 2015, p. 5.
26. ONU, Département des affaires économiques et sociales – Inclusion sociale, [First-ever United Nations Resolution on Homelessness](#), communiqué, 9 mars 2020 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
27. ONU, Conseil économique et social, Commission du développement social, [Assurer l'accès de tous à des systèmes de protection sociale et à un logement à un coût abordable pour lutter contre le sans-abrisme](#), projet de résolution, E/CN.5/2020/L.5, 58^e session, du 10 au 19 février 2020, p. 4 et 5.
28. *Ibid.*, p. 5.
29. Le dénombrement ponctuel est « une mesure du nombre de personnes sans abri un jour donné ». Consulter le Rond-point de l'itinérance, « [Décomptes ponctuels](#) », *Solutions*.
30. Stephen Gaetz *et al.*, [L'état de l'itinérance au Canada 2016](#), rapport de recherche OCI n° 5, Observatoire canadien sur l'itinérance : Le Rond-point de l'itinérance 2016, p. 28.
31. *Ibid.*, p. 28 et 29.
32. EDSC, [Tout le monde compte 2018 : Résultats préliminaires du deuxième dénombrement ponctuel de l'itinérance dans les communautés canadiennes coordonné à l'échelle nationale](#).
33. François Laflamme, [Survey of Homelessness in Canada: Street Component](#), étude de faisabilité, Statistique Canada, 11 avril 2001 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
34. Girard (2006), p. 102.
35. Statistique Canada, « [Sans abri](#) », *Est-ce que Statistique Canada recueille ce type de renseignements?*
36. EDSC, [Tout le monde compte – Un guide sur les dénombrements ponctuels au Canada – 3^e édition – Normes de participation](#).
37. EDSC, [Tout le monde compte : Dénombrements ponctuels coordonnés au Canada](#).
38. EDSC, [Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance – Dénombrements ponctuels coordonnés canadiens](#).
39. EDSC, [Rapport sur la capacité d'hébergement 2018](#).
40. Statistique Canada, « [Qui sont les personnes vivant dans des refuges?](#) », *Le Quotidien*, 15 avril 2019.
41. *Ibid.*
42. EDSC, [Points saillants de l'Étude nationale sur les refuges 2005 à 2016](#).
43. EDSC, [Système d'information sur les personnes et les familles sans abri](#).

44. EDSC, *Points saillants de l'Étude nationale sur les refuges 2005 à 2016*.
45. Pour obtenir un tableau sommaire des dénombrements ponctuels de la population sans abri dans les municipalités canadiennes, consulter l'Institut canadien d'information sur la santé, Initiative sur la santé de la population canadienne, [Améliorer la santé des Canadiens 2007–2008 : Santé mentale et itinérance](#), Ottawa, 2007, p. 10 et 11.
46. Calgary Homeless Foundation, [Point-in-Time Count Report](#), printemps 2018, p. 1.
47. Homelessness Services Association of British Columbia, British Columbia Non-Profit Housing Association and Urban Matters CCC, *Vancouver Homeless Count: 2019*, p. 7.
48. Ville de Toronto et Gouvernement du Canada, [Street Needs Assessment 2018](#), rapport de résultats, p. 3.
49. J. David Hulchanski, [A New Canadian Pastime? Counting Homeless People](#), Université de Toronto, décembre 2000, p. 2.
50. Calgary Homeless Foundation (2018), p. 3 et 11.
51. EDSC, *Tout le monde compte 2018 : Résultats préliminaires du deuxième dénombrement ponctuel de l'itinérance dans les communautés canadiennes coordonné à l'échelle nationale*.
52. *Ibid.*
53. EDSC, *Tout le monde compte – Un guide sur les dénombrements ponctuels au Canada – 3^e édition – Normes de participation*.
54. EDSC, communication personnelle, 30 juillet 2020.
55. Ville de Vancouver, [Homeless Count](#) [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].
56. EDSC, communication personnelle, 30 juillet 2020.
57. EDSC, [Vers un chez-soi : la stratégie canadienne de lutte contre l'itinérance – COVID-19](#).
58. Gouvernement du Canada, [Lignes directrices à l'intention des fournisseurs de services aux personnes en situation d'itinérance \(dans le contexte de la COVID-19\)](#), 29 juin 2020.

ANNEXE A – OBSERVATOIRE CANADIEN SUR L'ITINÉRANCE : TYPOLOGIE DE L'ITINÉRANCE

Tableau A1 – Typologie de l'itinérance au Canada

Catégorie opérationnelle		Situation de vie		Définition générique
1. Personne sans abri	Il s'agit d'une personne qui n'a pas de logement et qui ne fait pas usage des refuges ou des hébergements d'urgence, sauf lorsque les conditions météorologiques sont extrêmes. Dans la plupart des cas, une telle personne reste dans des endroits qui ne sont pas conçus pour l'habitation humaine.	1.1	Personne vivant dans des endroits publics ou privés sans autorisation ni contrat	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lieu public comme un trottoir, une place publique, un parc, une forêt, etc. ▪ Lieu privé et bâtiments inoccupés (occupation illégale)
		1.2	Personne vivant dans des endroits non conçus pour l'habitation humaine permanente	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dans des voitures ou autres véhicules ▪ Dans des garages, des greniers, des placards ou des bâtiments qui ne sont pas destinés à servir d'habitation humaine ▪ Dans des abris de fortune, des cabanes ou des tentes
2. Personne utilisant les refuges d'urgence	Il s'agit d'une personne qui ne peut pas obtenir un logement permanent et qui fait usage des refuges d'urgence et des soutiens du système qui sont généralement offerts à l'utilisateur gratuitement ou pour un coût moindre. Un tel hébergement représente une réponse institutionnelle à l'itinérance fournie par des organismes gouvernementaux, sans but lucratif et confessionnels ou des bénévoles.	2.1	Refuge d'urgence de nuit pour les personnes sans abri	Ces installations sont conçues pour répondre aux besoins immédiats des personnes qui sont sans abri. De tels refuges d'urgence à court terme peuvent desservir des sous-populations spécifiques, telles les femmes, les familles, les jeunes ou les autochtones par exemple. Habituellement, les refuges ont très peu de critères d'admissibilité, offrent des dortoirs et des installations partagées, et souvent s'attendent à ce que les clients partent le matin venu. Ces installations peuvent ou non offrir de la nourriture, des vêtements ou d'autres services. Certains refuges d'urgence permettent à leurs clients de rester sur les lieux de façon prolongée, tandis que d'autres offrent des services à court terme et sont conçus pour pouvoir répondre à des besoins spécifiques, comme durant un climat extrême.
		2.2	Refuge pour personnes et familles affectées par la violence familiale	
		2.3	Refuge d'urgence pour personnes fuyant un désastre naturel ou la destruction de leur hébergement en raison d'incendies, d'inondations, etc.	

Catégorie opérationnelle		Situation de vie		Définition générique
3. Personne logée provisoirement	Cette catégorie décrit les situations dans lesquelles une personne, qui est en théorie sans abri et qui n'a pas de refuge permanent, accède à un hébergement qui n'offre pas de possibilités de permanence. Une personne logée provisoirement peut accéder à des logements temporaires fournis par le gouvernement ou par le secteur sans but lucratif, ou prendra des mesures indépendantes pour accéder à un hébergement à court terme.	3.1	Logement transitoire pour sans-abri	Le logement transitoire est une forme de logement temporaire appuyé par les systèmes dont le but est de faire le pont entre l'itinérance sans refuge ou les refuges d'urgence et les logements permanents.
		3.2	Personne vivant temporairement avec d'autres, mais sans garantie de résidence prolongée ou de possibilité immédiate d'accès à un logement permanent	Souvent appelée « couch surfer », c'est-à-dire personne qui passe d'un sofa à l'autre, ou « sans-abri caché », une telle personne reste chez des amis, de la famille, ou même des étrangers.
		3.3	Personne accédant à des logements de location temporaires et à court terme sans droit de séjour permanent	Dans certains cas, une personne sans abri choisit de louer un logement temporaire et demeure dans une chambre de motel, une maison d'hébergement, une maison de chambre, etc.
		3.4	Personne recevant des soins institutionnels sans situation de logement permanente	Une personne qui pourrait devenir sans-abri après sa sortie d'un établissement carcéral, d'une institution médicale et de santé mentale, d'un programme de traitement en établissement et un centre de gestion du sevrage, d'un établissement pour enfants ou d'un foyer de groupe.
		3.5	Hébergement ou centre d'accueil pour nouveaux immigrants et réfugiés	Avant de se trouver son propre logement, un nouvel immigrant ou un réfugié peut être logé temporairement avant de recevoir un soutien d'établissement et une orientation sur la vie au Canada.

Catégorie opérationnelle		Situation de vie		Définition générique
4. Personne à risque d'itinérance	Bien qu'en théorie une telle personne n'est pas un sans-abri, cette catégorie comprend une personne ou une famille dont la situation de logement actuelle est dangereusement précaire ou instable et qui pourrait se retrouver en situation d'itinérance. Elle vit dans un logement conçu pour l'habitation humaine permanente et qui pourrait potentiellement être permanent (contrairement à un logement provisoire). Cependant, en raison de difficultés externes, de la pauvreté, de la discrimination, d'un manque d'autres logements disponibles et abordables, ou de l'état inadéquat de son logement courant (qui peut être surpeuplé ou ne pas répondre aux normes de la santé et sécurité publiques), le résident risque de se retrouver en situation d'itinérance.	4.1	Personne à risque imminent de devenir sans-abri	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Personne occupant un emploi précaire ▪ Personne vivant soudainement le chômage ▪ Ménage risquant l'expulsion ▪ Logement avec soutiens sur le point d'être supprimés ▪ Personne aux prises avec des maladies mentales, des dépendances actives, des problèmes de consommation d'alcool et de drogues, ou des problèmes de comportement sévères et prolongés ▪ Détérioration des relations familiales ▪ Personne subissant (ou vivant avec une menace directe de subir) des mauvais traitements ou de la violence dans son logement actuel
		4.2	Individu ou famille logé de manière précaire	Une personne qui connaît des difficultés qui peuvent ou non la rendre sans-abri dans un futur immédiat ou proche. La Société canadienne d'hypothèques et de logement définit un [ménage] à besoin impérieux en matière de logement de la sorte : on dit d'un ménage qu'il éprouve des besoins impérieux en matière de logement si son habitation n'est pas conforme à au moins une des normes d'acceptabilité (qualité, taille et abordabilité) et si 30 % de son revenu total avant impôt était insuffisant pour payer le loyer médian des logements acceptables (répondant aux trois normes d'occupation) situés dans sa localité.

Source : Tableau préparé par les auteurs à partir de données tirées de l'Observatoire canadien sur l'itinérance : Le Rond-point de l'itinérance, « Typologie », [La définition canadienne de l'itinérance](#).

ANNEXE B – FÉDÉRATION EUROPÉENNE D'ASSOCIATIONS NATIONALES TRAVAILLANT AVEC LES SANS-ABRI : TYPOLOGIE DU SANS-ABRISME

Tableau B1 – Typologie du sans-abrisme en Europe

Catégorie conceptuelle	Catégorie opérationnelle		Situation de vie		Définition générique
Personne sans abri	1	Personne vivant dans la rue	1.1	Espace public ou externe	Qui vit dans la rue ou dans des espaces publics, sans hébergement qui puisse être défini comme local d'habitation
	2	Personne en hébergement d'urgence	2.1	Hébergement d'urgence	Personne sans lieu de résidence habituel qui fait usage des hébergements d'urgence ou des hébergements à bas prix
Personne sans logement	3	Personne en foyer d'hébergement pour personnes sans domicile	3.1	Foyer d'hébergement d'insertion	Quand l'intention est que la durée du séjour soit courte
			3.2	Logement provisoire	
			3.3	Hébergement de transition avec accompagnement	
	4	Personne en foyer d'hébergement pour femmes	4.1	Hébergement pour femmes	Femme hébergée du fait de violences domestiques et quand l'intention est que la durée du séjour soit courte
	5	Personne en hébergement pour immigrés	5.1	Logement provisoire ou centre d'accueil	Immigrant en hébergement d'accueil ou à court terme du fait de son statut d'immigrant
			5.2	Hébergement pour travailleurs migrants	
	6	Personne sortant d'une institution	6.1	Institution pénale	Pas de logement disponible avant la libération
			6.2	Institution médicale ^a	Reste plus longtemps que prévu par manque de logement
			6.3	Institution pour enfants ou foyer	Pas de logement identifié (p. ex. au 18 ^e anniversaire)
Logement précaire	7	Bénéficiaire d'un accompagnement au logement à plus long terme	7.1	Foyer d'hébergement médicalisé destiné aux personnes sans domicile plus âgées	Hébergement de longue durée avec accompagnement pour ex-sans-abri (normalement plus d'un an)
			7.2	Logement accompagné pour ex-sans-abri	

Catégorie conceptuelle	Catégorie opérationnelle		Situation de vie		Définition générique
Logement précaire (suite)	8	Personne en habitat précaire	8.1	Provisoirement hébergée dans la famille ou chez des amis	Qui vit dans un logement conventionnel, mais pas le lieu de résidence habituel du fait d'une absence de logement
			8.2	Sans bail de (sous-) location	Occupation d'une habitation sans bail légal ou occupation illégale d'un logement
			8.3	Occupation illégale d'un terrain	Occupation d'un terrain sans droit légal
	9	Personne menacée d'expulsion	9.1	Application d'une décision d'expulsion (location)	Quand l'avis d'expulsion est opérationnel
			9.2	Avis de saisie (propriétaire)	Quand le prêteur possède un avis légal de saisie
	10	Personne menacée de violences domestiques	10.1	Incident enregistré par la police	Quand une action de police est prise pour s'assurer d'un lieu sûr pour les victimes de violences domestiques
Logement inadéquat	11	Personne vivant dans des structures provisoires ou non conventionnelles	11.1	Maison-mobile	Pas conçu pour être un lieu de résidence habituel
			11.2	Construction non conventionnelle	Abri, baraquement ou cabane de fortune
			11.3	Habitat provisoire	Baraque ou cabane de structure semi-permanente
	12	Personne en logement indigne	12.1	Logement inhabitable occupé	Défini comme impropre à être habité par la législation nationale ou par les règlements de construction
	13	Personne vivant dans conditions de surpeuplement sévère	13.1	Norme nationale de surpeuplement la plus élevée	Défini comme excédant les normes nationales de densité en termes d'espace au sol ou de pièces utilisables

Note : a. Inclut les centres de désintoxication, les hôpitaux psychiatriques, etc.

Source : Tableau préparé par les auteurs à partir des données tirées de FEANTSA [Fédération européenne d'associations nationales travaillant avec les sans-abri], [ETHOS : Typologie européenne de l'exclusion liée au logement](#).