

## **Étude de cas Collectivité de Barrie (Ontario)**

### **1. Introduction**

Cette étude de la collectivité de Barrie fait partie d'une série d'études portant sur les collectivités participant à l'Initiative nationale pour les sans-abri (INSA) du gouvernement fédéral. On y présente d'abord une description des activités communautaires d'aide aux sans-abri qui existaient déjà avant l'initiative fédérale. L'étude décrit ensuite la structure de planification et de mise en oeuvre conçue par la collectivité en réponse à l'INSA et énumère les projets entrepris à ce jour. Enfin, elle souligne certains des problèmes liés à l'itinérance particuliers à cette collectivité ainsi que des leçons apprises ici et pouvant être utiles ailleurs dans le cadre de l'INSA ou d'une initiative fédérale similaire.

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) produit ces études de cas afin de mieux comprendre comment l'INSA fonctionne au niveau de la collectivité et la mesure dans laquelle on se rapproche des objectifs, à mi-chemin de cette initiative de trois ans. Les collectivités auront ainsi un aperçu de ce qui se fait chez-elles ainsi que des leçons apprises des expériences individuelles et susceptibles de s'appliquer à d'autres collectivités participant à l'initiative.

Cette étude de cas est fondée sur l'analyse du plan élaboré par la collectivité de Barrie pour lutter contre l'itinérance et sur d'autres documents et rapports pertinents. Elle s'appuie aussi sur une série d'entrevues avec des représentants des groupes suivants (une liste complète est jointe au rapport) :

- les gestionnaires et les employés du programme local de DRHC pour les sans-abri;
- les représentants provinciaux et municipaux travaillant dans des domaines connexes;
- le comité directeur et les sous-comités chargés de la planification communautaire;
- les organismes communautaires travaillant activement à la prestation de services aux sans-abri et aux personnes à risque de le devenir.

L'information provenant des études de collectivités effectuées dans l'ensemble du Canada, les données sur les projets financés et d'autres renseignements seront compilés de façon à ce que DRHC ait une perspective nationale des résultats de l'initiative à ce jour.

### **2. Activités d'aide aux sans-abri antérieures à l'initiative fédérale**

### Portée de l'ensemble des activités, des programmes et des installations

La ville de Barrie est l'entité municipale la plus importante du comté de Simcoe, en Ontario. Elle est située à une distance raisonnable du centre-ville de Toronto. Des particuliers et des familles y viennent d'aussi loin que de Toronto parce qu'ils sont intéressés par le caractère à la fois urbain et rural de ce centre de petite taille. Le comté de Simcoe comprend les villes de Barrie et d'Orillia ainsi que sept municipalités et neuf cantons. La population du comté comprend des Autochtones qui habitent en milieu urbain et dans trois réserves – Beausoleil, Georgina Island et Rama. Traditionnellement, la prestation de services sociaux et d'un soutien aux citoyens pauvres du comté étaient assurés par quelques organismes caritatifs et/ou sans but lucratif. Des organismes tels que l'Armée du salut et le *David Busby Street Centre* continuent de répondre aux besoins des pauvres et des sans-abri de la ville de Barrie et du comté. En outre, *Youth Haven* héberge à court terme les jeunes sans-abri depuis 1987.

### Planification communautaire

Plusieurs années avant que ne soit lancée l'Initiative fédérale d'aide aux sans-abri, les fournisseurs de services de la ville de Barrie se réunissaient de façon officielle pour parler des problèmes sociaux du comté et pour se consulter sur des stratégies leur permettant de continuer d'offrir leurs services malgré les coupures dans les budgets des services sociaux. En 1998, un certain nombre d'organismes locaux ont communiqué avec l'équipe de Centraide de *Greater Simcoe County* afin de mettre sur pied un comité chargé d'étudier le problème de plus en plus important de l'itinérance dans la ville et le comté. Au départ, la *Simcoe County Alliance to End Homelessness* (SCATEH) était composée d'un certain nombre de fournisseurs de services de la ville de Barrie. Éventuellement, le comité a accueilli plus de 70 représentants d'autres collectivités du comté de Simcoe, dont la ville d'Orillia et les municipalités de Collingwood, de Midland et de New Tecumseth.

### Participation fédérale, provinciale et municipale

Avant l'INSA, l'engagement du gouvernement fédéral face au problème des sans-abri se limitait à des initiatives du Programme d'aide à la remise en état des logements propriétaires-occupants (PAREL) de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) et à des programmes d'amélioration des refuges. À Barrie, la SCHL a accepté d'appuyer des propositions de l'Armée du salut pour la rénovation de bâtiments nouvellement acquis afin d'augmenter le nombre de places disponibles pour les hommes sans abri dans les refuges. Dans un autre cas, la SCHL a accepté de financer un projet de la Société Elizabeth Fry pour améliorer ses services aux femmes sans abri qui s'établissent dans le comté.

Le ministère des Services sociaux et communautaires (MSSC) de l'Ontario a financé un certain nombre d'initiatives de prévention de l'itinérance. Il a assuré le financement de six programmes pour les sans-abri dans la collectivité. Pendant plusieurs décennies, le MSSC a partagé avec l'ensemble des municipalités les coûts liés au maintien des refuges d'urgence, selon une formule de partage 80/20. Le MSSC finance également deux programmes d'intervention auprès des sans-abri – les initiatives provinciales d'aide aux

sans-abri, qui ont débuté en 1998, et l'initiative de réaffectation du financement des hébergements d'urgence, qui a vu le jour en 1999. Des subventions sont également accordées au Programme de soutien à la vie quotidienne qui vient en aide aux sans-abri souffrant de problèmes de santé mentale et au programme Partenaires communautaires mis en oeuvre en janvier 2000. Le programme des centres d'accueil, qui subventionne des foyers pour les personnes à risque existe déjà depuis plusieurs décennies. Les ententes provinciales et municipales de financement de ce programme ont été revues en 1998. Enfin, le Ministère a créé en janvier 2001 le programme Troquer la rue contre un abri afin d'aider les organismes à fournir des services aux sans-abri « difficiles à servir ». La ville administre la plupart de ces subventions.

La municipalité n'a pas fourni d'aide financière aux initiatives ciblant les sans-abri dans la ville de Barrie autre qu'une indemnité quotidienne pour les lits dans les refuges là où l'autorité municipale assumait la responsabilité des services sociaux. Depuis 1990, ce n'est plus la ville mais le gouvernement régional du comté de Simcoe qui assume cette responsabilité.

Plus récemment, le maire de Barrie a créé le groupe de travail du maire sur le logement abordable. Formé de dirigeants communautaires et de membres de la SCATEH, ce groupe continue de chercher des solutions novatrices au problème de l'itinérance.

### **3. Réaction de Barrie à l'initiative du gouvernement fédéral**

#### Travail initial de DRHC

La ville de Barrie était ciblée comme l'une des collectivités admissibles à 20 pour cent du financement lorsque le gouvernement fédéral a décidé d'étendre son initiative pour les sans-abri au-delà des grands centres urbains. Le personnel local de DRHC a conclu une entente avec la collectivité pour que la SCATEH assume dans ce contexte le rôle d'entité communautaire.

#### Processus de planification communautaire

Le processus de planification communautaire était appuyé par un comité directeur formé de membres de la SCATEH. Ces derniers ont demandé à Centraide, qui possède des compétences spécialisées dans le domaine, de se charger de l'administration de l'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC). La SCATEH a ainsi pu se consacrer aux activités de planification, de financement et de développement communautaire. La SCATEH et Centraide ont embauché des consultants pour faciliter le processus. Au printemps 2001, le comité a décidé de recueillir de l'information, de consulter la collectivité et de sensibiliser le public à la question des sans-abri.

La première étape a été de communiquer aux intervenants de Barrie et des régions environnantes des renseignements sur l'INSA et de les inviter à des séances d'information. Ils ont diffusé de l'information sur l'initiative dans tout le comté dans le but de sensibiliser le plus de personnes et d'organismes

possible. Seulement un très petit nombre d'entre eux n'ont pas répondu. Les organismes suivants sont représentés dans le processus de planification communautaire.

*Planification communautaire générale (automne 2001)*

- quatre groupes municipaux
- un groupe fédéral
- trois groupes communautaires
- 23 organismes communautaires

*Comité directeur du projet*

- deux groupes municipaux
- un groupe du comté
- un organisme communautaire
- 18 groupes communautaires

*Comité consultatif communautaire (comité de sélection)*

- sept représentants communautaires

*Comité de planification stratégique*

- trois groupes communautaires
- six organismes communautaires

Les collectivités du comté de Simcoe à l'extérieur de la ville ont été exclues de l'enveloppe de financement en raison des modalités relatives à la formule de financement (collectivités du 20 pour cent). Seule la ville de Barrie a reçu des fonds. Cette décision a causé un certain mécontentement dans les collectivités plus importantes de l'extérieur, celles-ci ont toutefois été satisfaites de la stratégie adoptée par la SCATEH. Celle-ci les a en effet invité à participer au processus de planification communautaire qui a mené au plan coordonné pour venir à bout du problème de l'itinérance à Simcoe. Les collectivités de l'extérieur ont également apprécié le plan prévoyant l'affectation d'une portion plus importante des fonds provinciaux destinés aux sans-abri à leurs propres projets.

Durant la planification, les consultants ont tenu des séances d'information et des assemblées publiques locales avec les organismes et les fournisseurs de services à Orillia, Collingwood, Midland et New Tecumseth. Ils ont également organisé des groupes de réflexion et ont interviewé des sans-abri. Les consultants et les membres de la SCATEH ont rencontré des sans-abri au *David Busby Street Centre* et au programme *Out of the Cold* (financé et administré par des groupes confessionnels durant les mois d'hiver). Les journaux locaux ont parlé de la planification communautaire. La collectivité autochtone a également été incluse dans le processus. Les membres de la *Barrie Anishnabe Homelessness Coalition* ont accepté de participer au processus de planification communautaire.

De plus, durant le processus de planification, les consultants ont utilisé la méthode des « murales » comme stratégie de communication. Les participants étaient encouragés à dessiner collectivement la

situation des sans-abri dans leurs propres collectivités et à « raconter l'histoire » de ces images dans le cadre de séances organisées dans la plus vaste collectivité.

Le comité de sélection a tenu compte des lacunes circonscrites dans le plan communautaire pour sélectionner les projets. La tâche du comité a été facilitée par le fait que ses membres pouvaient s'appuyer sur leur propre expérience en matière d'allocation de fonds provinciaux à des initiatives d'aide aux sans-abri dans le comté. Dans ce cas, ils ont simplement adapté au contexte de l'IPAC le processus et les procédures administratives utilisés pour les subventions du MSSC. Des détails sur le genre de projets que la SCATEH était intéressée à mettre en oeuvre au sein de la collectivité étaient fournis dans cadre du processus d'appel de propositions ainsi que sur les formulaires de demande. Ces précisions tenaient compte des lacunes et des priorités circonscrites. Les demandes mettaient l'accent sur les projets de prestation des services plutôt que sur de plus grands projets d'investissements, compte tenu de l'argent disponible.

Centraide a fourni un soutien administratif très important aux organismes qui ont obtenu des fonds de l'IPAC, les libérant des tâches administratives et leur permettant de concentrer leur énergie sur la prestation de services.

### Lacunes et priorités

Les facilitateurs du processus de planification communautaire ont dressé un inventaire des refuges, des services et des mesures de soutien de la collectivité. Cet inventaire a permis de préciser les lacunes et d'établir les priorités dans le but de prendre des mesures. Des efforts ont été déployés pour déterminer les lacunes et les priorités de chacune des collectivités participant à l'exercice. Les intéressés ont été très satisfaits du processus dont le résultat a été un plan très clair de soutien à l'action à court et à long terme. L'exercice a également incité tous les intervenants à appuyer les solutions proposées.

Le groupe de planification a défini les priorités suivantes pour Barrie en particulier :

1. encourager la construction de logements abordables et permanents;
2. encourager la construction de logements de transition;
3. augmenter le nombre de lits en refuge pour les itinérantes et les femmes à risque de le devenir;
4. augmenter les services d'accueil quotidiens pour les itinérantes;
5. fournir de l'information, sous forme de brochure, aux personnes handicapées ayant un revenu fixe afin de les aider à devenir propriétaire;
6. mettre sur pied une unité mobile d'approche;
7. renforcer la capacité de la SCATEH de répondre aux besoins de toutes les collectivités déterminées à éliminer le problème de l'itinérance dans l'ensemble du comté.

Les membres de la collectivité autochtone ont été invités à participer à un processus de planification communautaire distinct ainsi qu'au processus général et ont accepté cette invitation. La *Barrie Anishnabe Homelessness Coalition* a reçu de l'information sur les fonds disponibles pour des initiatives autochtones dans le cadre de l'IPAC et de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu

urbain et a profité de ces fonds pour procéder à sa planification communautaire. Le groupe a commencé par embaucher des consultants pour effectuer des consultations en 2000 et en 2001. Puis a procédé à l'analyse des biens et des lacunes pour ensuite se fixer quatre priorités :

- tenir une évaluation des besoins des sans-abri de la collectivité autochtone;
- créer une banque alimentaire pour la collectivité autochtone;
- recruter une personne-ressource/chargée de diriger vers le service approprié les Autochtones ayant besoin d'un logement;
- fournir un logement de transition/d'urgence aux sans-abri autochtones.

Par la suite, la *Barrie Anishnabe Homelessness Coalition* a accepté de coordonner la distribution des fonds aux cinq groupes autochtones pouvant le mieux donner suite aux priorités définies durant le processus de planification communautaire.

#### Progrès réalisés à ce jour

Au moment où l'étude de cas a été effectuée, cinq projets avaient été approuvés.

<b>Projets approuvés à ce jour</b>
<p><i>Simcoe County Alliance to End Homelessness</i>            Une initiative dont le but est de renforcer la capacité de la SCATEH d'appuyer les efforts déployés localement et dans l'ensemble du comté pour venir en aide aux sans-abri.</p>
<p><i>David Busby Street Centre</i>            Une unité mobile d'approche financée par le Club Kiwanis et visant à rendre les mesures de soutien social plus accessibles aux sans-abri dans la rue.</p>
<p>Société Elizabeth Fry de Barrie            1) Un centre d'accueil et des services de soutien pour les femmes sans abri.            2) Un plan pour offrir des lits dans les refuges aux itinérantes et aux femmes qui risquent de le devenir.</p>
<p>Programme <i>Step by Step Home Ownership</i>            Un plan pour l'élaboration de documents qui aideront les personnes handicapées qui risquent de devenir des sans-abri à évaluer la possibilité de s'acheter un logement permanent.</p>

Une partie des fonds de l'IPAC a été affectée à des logements additionnels de transition. Le comité directeur continue de négocier avec les partenaires éventuels la poursuite de ce projet.

#### Observations clés

Une des caractéristiques de l'initiative du gouvernement fédéral pour les sans-abri est sa capacité de s'adapter à la situation particulière de chacune des collectivités. Les études de cas communautaires font ressortir cet aspect parce que les collectivités participantes abordent toutes le problème de l'itinérance

en fonction de leur situation particulière et en utilisant les méthodes qu'elles préfèrent. Elles ont toutes également leur propre façon d'adapter l'INSA à leurs besoins particuliers.

Les chercheurs chargés des études de cas ont formulé les observations clés suivantes sur les efforts déployés à ce jour par la ville de Barrie dans le cadre de l'Initiative fédérale pour les sans-abri.

- Les participants ont senti que le processus de planification communautaire en valait la peine. Plusieurs des personnes interviewées ont souligné que la ville de Barrie était bien préparée pour répondre à l'invitation de DRHC de participer à la planification, la SCATEH s'occupant du dossier depuis 1998. Elles ont caractérisé le processus comme étant très inclusif. Par exemple, les représentants de Collingwood, de Midland et de New Tecumseth ont parlé de l'intérêt pour la question manifesté par les groupes communautaires et les politiciens locaux, les groupes confessionnels, le secteur privé et les citoyens concernés.
- On a mentionné que l'élaboration de deux plans communautaires, un pour venir en aide aux sans-abri de Barrie et un autre pour l'ensemble du comté de Simcoe avait enrichi le processus de planification communautaire en amenant tout le comté à jouer un rôle significatif dans le processus de planification.
- Lorsqu'on leur a demandé d'évaluer les répercussions du processus de planification, les dirigeants communautaires se sont dits heureux de ce que la SCATEH ait pu obtenir des fonds pour payer sa coordonnatrice et le personnel de soutien. Pour la majorité des intervenants du comté, la SCATEH est essentielle à la mission de la collectivité d'assurer la survie à long terme, et pour l'ensemble du comté, d'activités pour venir en aide aux sans-abri.
- Certaines personnes ont exprimé des préoccupations relatives à l'administration de l'initiative de l'IPAC, préoccupations qui rejoignent celles entendues dans d'autres collectivités, et concernant les formalités administratives, le temps nécessaire pour effectuer le travail et la quantité de ressources requises pour l'administration du programme. Malgré ces préoccupations, nombre de personnes se sont empressées de souligner le dévouement des employés de DRHC ainsi que de les remercier de leur soutien pendant le processus.
- Le fait que l'argent octroyé par le fédéral dans le cadre de l'IPAC ait été versé à la ville de Barrie a donné à la SCATEH la possibilité de diriger des fonds destinés plus directement par la province aux sans-abri vers des collectivités de l'extérieur, comme la ville d'Orillia et les municipalités de Collingwood, Midland et New Tecumseth. Les fournisseurs de service et les dirigeants communautaires ont accueilli avec enthousiasme le plan visant à appuyer les activités de la coordonnatrice de la SCATEH ainsi que de son personnel de soutien pour assurer un suivi dans le futur.
- La SCATEH, Centraide et DRHC collaborent activement avec les fournisseurs de services pour les jeunes afin d'élaborer, dans le cadre de l'IPAC, des projets et des propositions conformes au plan communautaire général.

- Malgré les contributions faites par le gouvernement fédéral au titre de l'IPAC et le soutien reçu de la province, la collectivité recommande à l'unanimité que les niveaux supérieurs de gouvernement, particulièrement le fédéral, continuent de contribuer financièrement aux activités d'aide aux sans-abri après 2003. La collectivité croit également que de nouveaux efforts doivent être déployés pour encourager le gouvernement fédéral à reconnaître le besoin urgent de logements permanents et abordables pour les sans-abri et les personnes à risque.
- Comme cela fut observé dans d'autres collectivités, la viabilité demeure un problème pour les agences de logement et de services aux sans-abri de Barrie. Certaines organisations réussissent mieux que d'autres à trouver des fonds pour les activités prévues après 2003. La plupart sont des projets de financement d'immobilisations. Dans certains cas, il ne sera pas facile de trouver les fonds nécessaires pour assurer les services après la date limite de 2003. On s'entend pour dire que les niveaux supérieurs de gouvernement doivent reconnaître que les groupes locaux et municipaux ne peuvent obtenir qu'une partie des sommes élevées nécessaires à la survie des activités visant spécifiquement les sans-abri et les personnes à risque de le devenir.

*Printemps 2002*