

Étude de cas Collectivités de Charlottetown et de Summerside (Île-du-Prince-Édouard)

Cette étude des collectivités de Charlottetown et de Summerside 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 les collectivités 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 ces collectivités 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 les collectivités de Charlottetown et de Summerside 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

Dans toutes les collectivités du Canada, des organismes caritatifs, des groupes confessionnels et des organismes sans but lucratif viennent activement en aide aux démunis et aux sans-abri depuis des décennies et, dans certains cas, depuis plus d'un siècle. À Île-du-Prince-Édouard, des organismes établis depuis longtemps, tels l'Armée du Salut, continuent d'offrir de l'hébergement aux sans-abri dans deux grands centres urbains : Charlottetown et Summerside.

Dans la plupart des cas, le personnel des agences logent leurs clients dans des chambres de motel durant deux ou trois jours jusqu'à ce qu'ils puissent obtenir une aide financière des services sociaux. Au cours des trente dernières années, le *Charlottetown Christian Council*, un regroupement confessionnel, a répondu aux besoins de cette population. La Société Saint-Vincent de Paul fournit aussi sur une base régulière un soutien, souvent sous forme de nourriture, de vêtements, etc.

La *Upper Room*, une organisation confessionnelle, a ouvert une soupe populaire en 1984 et une banque d'alimentation en 1986, à Charlottetown. Le *Bedford McDonald Trust* a géré un refuge de 1991 à 1997 qu'il a dû fermer en raison de difficultés financières. À Summerside, l'Armée du salut administre un magasin d'aubaines et une banque d'alimentation, et elle fournit meubles et nourriture aux membres de la collectivité dans le besoin.

Planification communautaire

Avant l'INSA, un petit nombre de services communautaires se préoccupaient des sans-abri. À part les services sociaux existants et les efforts décrits précédemment, les organismes offrant des services aux sans-abri travaillaient, en général, indépendamment les uns des autres.

Participation fédérale, provinciale et municipale

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) joue un rôle de premier plan dans l'élaboration de programmes de logement à l'Î.-P.-É. depuis le début des années 1950, partageant avec son homologue provincial les coûts du Programme d'aide à la remise en état des logements propriétaires-occupants (PAREL) ainsi que les coûts des programmes de logement sans but lucratif et les coopératives de logement. En partenariat avec la SCHL, la *PEI Housing Corporation* a continué d'assumer une partie des coûts de construction de logements sociaux et de logements pour les personnes âgées jusqu'en 1993, année où le gouvernement fédéral a cessé de financer les nouveaux logements sociaux. À l'heure actuelle, la seule entente fédérale-provinciale de financement qui existe encore à l'Î.-P.-É. est le PAREL. Le gouvernement fédéral absorbe 75 pour cent des dépenses et la province 25 pour cent.

Le gouvernement provincial a financé des installations comme la *Deacon House* et la *Talbot House* des centres d'aide aux hommes toxicomanes, et *Lacey House* pour les femmes

toxicomanes. La province finance également la *Anderson House* à Charlottetown, pour les femmes victimes de violence conjugale.

3. Réaction de Charlottetown et de Summerside à l'initiative du gouvernement fédéral

Travail initial de DRHC

La province de l'Île-du-Prince-Édouard est composée de trois administrations régionales – les comtés de King, de Queen et de Prince. Les deux principaux centres urbains de la province – Charlottetown, la capitale de la province située dans le comté de Queen et la ville de Summerside, dans le comté de Prince – ont participé à l'initiative fédérale.

Après l'annonce, à l'échelle nationale de l'INSA, les représentants locaux de DRHC ont organisé, en août 1999, une réunion communautaire afin d'annoncer localement l'initiative et de l'expliquer plus en détails. Plus de 35 organismes ont répondu à l'invitation.

Après la première réunion, les parties intéressées se sont rencontrées de nouveau pour former un comité consultatif afin de décider de la façon de mettre en oeuvre l'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC), programme de financement principal de l'INSA. Le comité a rapidement décidé de lancer le processus de planification communautaire, étape nécessaire pour que les collectivités participantes obtiennent les fonds qui leur ont été alloués. Au début du processus, les membres du comité et les représentants de DRHC ont choisi le conseil d'administration du *Bedford McDonald Trust* comme entité administrative responsable de l'administration des fonds de l'IPAC pour Charlottetown et Summerside. On a demandé au président du comité consultatif de quitter ce poste afin d'assumer le rôle de coordinateur communautaire de l'initiative pour les sans-abri. Le bureau local de DRHC a continué d'administrer les fonds de la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain et ceux destinés aux jeunes sans abri – deux autres programmes de financement de l'INSA.

Processus de planification communautaire

Une fois le mandat du comité consultatif défini, sa première démarche a été de présenter une demande d'aide financière à l'IPAC afin de retenir les services d'un groupe d'experts-conseils pour réaliser une étude sur la question. Pendant plusieurs mois, ce groupe a recueilli de l'information sur l'itinérance dans la région. Les chercheurs ont tenu des séances de consultation avec des organismes et des sans-abri des deux collectivités. Les organismes suivants sont représentés dans le processus de planification communautaire.

Planification communautaire générale (automne 2000)

- deux groupes municipaux;
- cinq groupes provinciaux;
- trois groupes fédéraux;
- quatre groupes communautaires;
- 26 organismes communautaires.

Comité consultatif communautaire et comité de sélection

- deux groupes municipaux;
- un groupe provincial;
- deux groupes fédéraux;
- six organismes communautaires;
- trois groupes communautaires.

Une première réunion a rendu officiel le processus de planification communautaire. Les experts-conseils ont présenté leurs constatations préliminaires durant un forum communautaire organisé dans chacune des collectivités. Durant ces forums, les participants étaient encouragés à poser des questions et à faire des recommandations pour de futures recherches. À partir de ces recommandations, les experts-conseils ont terminé leur étude et présenté les données compilées ainsi que des recommandations de priorités aux membres du comité consultatif. Peu après, ils les ont également présentées à la plus vaste collectivité dans le cadre d'une deuxième série de forums dans l'une et l'autre collectivité. Ces priorités ont été adoptées par le comité consultatif et par l'ensemble de la collectivité.

Après de nombreuses discussions, les membres du comité consultatif ont accepté de se charger de la sélection des projets. Ils se sentaient en mesure de mener à bien cette tâche, étant donné leur expérience à ce stade, leurs nouvelles connaissances et les compétences acquises. À l'instar de l'expérience du comité de consultation, le processus de sélection était un exercice d'apprentissage pour la plupart des membres. Ils comptaient sur l'aide du coordonnateur communautaire et ont consulté les entités communautaires d'autres villes. Des dirigeants communautaires de la ville d'Ottawa ont fourni au comité consultatif une description détaillée du processus utilisé dans leur propre collectivité pour demander des propositions de projets, évaluer et sélectionner les projets.

Une fois que le comité consultatif a eu intégré les conseils et les outils de travail d'Ottawa à sa stratégie de planification, et après s'être assuré que la trousse de demande respectait les critères et les lignes directrices fournis par le personnel local de DRHC, la demande de propositions a été diffusée dans la collectivité. Elle a paru dans les journaux locaux et le coordonnateur communautaire l'a fait parvenir aux personnes susceptibles d'être intéressées dans les deux collectivités. Les gens étaient encouragés à présenter des propositions conjointes. Malheureusement, le personnel de l'agence n'a eu ni le temps ni l'occasion de se réunir pour assurer le suivi de cet aspect et onze propositions individuelles ont été présentées. Le coordonnateur communautaire a procédé à une première sélection des propositions, puis celles qui ont été retenues ont été remises aux membres du comité qui les ont notées individuellement. Ils se sont ensuite réunis pour la sélection finale.

Lacunes et priorités

Comme nous l'avons déjà mentionné, le comité consultatif et la collectivité plus vaste comptaient sur les conseils des experts pour cerner les lacunes et définir les priorités pour les villes de Charlottetown et de Summerside. Le comité consultatif a adopté les priorités suivantes :

1. refuge d'urgence pour les hommes et les femmes sans abri et les jeunes à risque à Charlottetown;
2. hébergement pour les jeunes contrevenants sans abri et à risque à Summerside;
3. hébergement pour les femmes autochtones sans abri et à risque à Charlottetown;
4. refuge d'urgence/hébergement de transition pour les parents seuls sans abri et à risque dans les deux villes;
5. refuge d'urgence pour les hommes sans abri dans les villes de Charlottetown et de Summerside;
6. hébergement de transition pour les jeunes hommes et femmes sans abri et à risque à Charlottetown;
7. hébergement de transition pour les contrevenants adultes en probation ou en liberté conditionnelle;
8. hébergement de transition pour les personnes handicapées qui quittent un système de soins supervisés pour la vivre de façon autonome.

Progrès réalisés à ce jour

- L'Île-du-Prince-Édouard a reçu 50 000 dollars pour la planification communautaire; 933 000 dollars, pour trois ans, en vertu de l'IPAC; 266 000 dollars au titre de la SAMU et 432 000 dollars pour les jeunes sans abri. La ville de Summerside n'a pas contribué directement au financement de l'initiative pour les sans abri à ce jour. Le gouvernement provincial envisage allouer des fonds provenant du PAREL aux refuges financés par l'IPAC, mais cette décision n'avait pas encore été prise au moment de la rédaction du rapport. Il n'a pris aucun autre engagement financier lié à l'INSA, en partie en raison de perspectives différentes en ce qui a trait à l'itinérance dans la province. Les représentants de la province se disent déçus de ne pas avoir été plus amplement consultés par le gouvernement fédéral avant la mise en oeuvre de l'INSA. Selon eux, il n'y a pas de problème sérieux d'itinérance dans la province et ils ont déjà pris les mesures nécessaires en finançant des refuges et des services à l'intention des toxicomanes. D'après eux le problème principal n'est pas celui de l'itinérance, mais celui du manque de logements abordables.

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

Projets approuvés à ce jour
<p><i>Bedford MacDonald Trust Inc.</i> Achat d'un bâtiment qui servira de refuge d'urgence aux hommes et aux femmes sans abri (jusqu'à 18 lits).</p>
<p><i>Harvest House Ministries Inc.</i> 1) Achat à Charlottetown d'un bâtiment où sept lits seront disponibles pour les jeunes itinérantes et les moins jeunes (l'organisme compte également sur l'aide financière de la SCHL et sur ses propres activités de collecte de fonds pour rénover le bâtiment). 2) Achat à Summerside d'un bâtiment dans lequel huit lits seront disponibles pour les jeunes itinérants et les moins jeunes, dont certains sortent de centres de désintoxication ou d'établissements correctionnels.</p>
<p><i>Native Council of PEI</i> Achat d'un bâtiment qui deviendra un refuge d'urgence de huit lits pour femmes autochtones sans abri, avec ou sans enfants.</p>
<p><i>Home Centre Project du Prince County Family Services</i> Achat d'un bâtiment qui servira de refuge d'urgence et d'hébergement transitoire et dont six lits seront réservés aux jeunes mères seules et à leurs enfants. (Nota : ce projet a été retiré.)</p>

Trois des organismes ont déjà leur bâtiment – le *Bedford McDonald Trust*, le *Native Council* (refuge pour les femmes autochtones) et la *Harvest House* (femmes sans abri). Avant d'acheter les bâtiments, les organismes ont embauché des ingénieurs-architectes qui les ont inspectés afin de s'assurer de la viabilité des projets. Les inspections ont été effectuées durant les mois de mars et d'avril 2002, avant que l'achat des propriétés ne soit conclu.

Au moment où l'étude de cas a été effectuée, la SCHL et les représentants provinciaux négociaient la répartition des fonds du PAREL entre les refuges financés par l'IPAC. Les gestionnaires des refuges attendent les résultats des discussions pour savoir de quel montant ils disposent pour l'agrandissement et la rénovation de leurs installations. Les plans des deux autres projets ne sont pas encore finalisés. Le *Home Centre Project* du *Prince County Family Services* attendait que le conseil d'administration de l'organisme procède à une évaluation plus approfondie avant d'aller de l'avant (le projet a été annulé depuis). Le plan de la *Harvest House Ministries* concernant l'achat d'un bâtiment qui deviendrait un refuge d'urgence pour hommes a été modifié et l'organisme est présentement en voie de présenter une soumission pour l'achat d'un bâtiment dans un autre quartier de la ville de Summerside (depuis que l'étude de cas a été réalisée, la *Harvest House* a acheté un bâtiment qu'elle est en voie de rénover).

Si les deux projets en question ne vont pas de l'avant comme prévu, on prévoit lancer une autre demande de propositions et examiner de nouveaux projets pour les fonds qui demeureront disponibles.

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 les villes de Charlottetown et de Summerside dans le cadre de l'Initiative fédérale pour les sans-abri.

- À la suite du processus de planification communautaire, les intervenants, y compris le groupe d'experts-conseils, ont été étonnés de constater l'importance du problème de l'itinérance à l'Î.-P.-É.; cette constatation a renforcé leur détermination à trouver des solutions.
- On a demandé aux personnes interviewées de commenter et le processus de planification communautaire et le processus de sélection. Dans l'ensemble, les participants étaient satisfaits des deux ainsi que de l'information que les experts-conseils ont recueillie et communiquée. Les personnes interviewées ont été impressionnées par le niveau d'intérêt manifesté par la collectivité pour la question, tout particulièrement dans le cadre du forum communautaire, auquel un nombre record de personnes ont participé, malgré une importante tempête de neige. La réunion de Summerside n'a pas attiré une foule aussi impressionnante, mais nombre de citoyens se sont montrés intéressés. Depuis la tenue des forums, on a généralement l'impression que la collectivité connaît mieux le problème de l'itinérance.
- Le comité de planification s'inquiète de la décision de DRHC de continuer d'assumer la responsabilité de l'administration du fonds de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain et de celui pour les jeunes sans abri plutôt que de la déléguer au comité consultatif. Les membres auraient préféré exercer eux-mêmes ce contrôle : ils auraient ainsi eu plus de souplesse et auraient pu envisager le financement de stratégies autres que celles qu'ils ont éventuellement adoptées.
- Les personnes interviewées ont vanté les efforts déployés par DRHC pour diffuser l'information et fournir des conseils. Ces éloges s'appliquaient également au coordonnateur communautaire qui – en raison de ses efforts pour communiquer des renseignements cohérents et pertinents à la collectivité et aux médias – a été élu porte-parole du comité consultatif.
- Lorsqu'on leur a demandé comment ils voyaient le futur du comité consultatif, aucune des personnes interviewées n'était en mesure de dire s'il jouerait un rôle au cours des années à venir. En fait, aucune n'était au courant de l'engagement de cette entité

communautaire à tenir deux réunions bilans – la première probablement à l'automne et la suivante plus tard au printemps 2003. Certaines s'inquiètent de ce que deviendra l'initiative si le gouvernement fédéral décide de ne pas la financer dans le futur. Cette inquiétude est en partie attribuable au fait que le gouvernement provincial n'a à ce jour accordé qu'un appui limité à l'initiative.

Avant la mise en oeuvre de l'INSA, tous les organismes qui tentaient de venir en aide aux sans-abri, le faisaient de façon isolée. Depuis l'INSA, les organismes sont plus que jamais déterminés à travailler ensemble. L'élaboration du plan communautaire a réuni les intervenants et les a amenés à discuter du problème; ils se connaissent donc mieux maintenant et savent qu'ils peuvent compter les uns sur les autres pour obtenir un appui pour leurs clients sans abri.

- La collectivité a prouvé son engagement au regard des priorités précisées dans le plan communautaire en attribuant des fonds provenant de l'IPAC au *Native Council of PEI* afin d'aider à l'établissement d'un refuge pour les femmes autochtones sans abri à Charlottetown, en plus des fonds disponibles dans le cadre de la SAMU pour les sans-abri autochtones.
- Le personnel local de DRHC examine présentement avec des organismes de Charlottetown et de Summerside la possibilité d'affecter des fonds prévus par l'IPAC pour les jeunes sans abri à des projets dans les deux collectivités.
- La viabilité est un enjeu pour la plupart sinon tous les projets. Certains organismes peuvent compter sur leurs activités de levée de fonds et d'autres peuvent être capables d'utiliser une partie de leurs installations pour recueillir de l'argent. La *Harvest House* pourra peut-être louer un partie de ses chambres et/ou toucher la partie consacrée au logement du chèque d'assistance sociale de ses clients pour payer ses installations. Malgré ces différents scénarios, les répondants croient unanimement que le financement est incertain après 2003.

Leçons apprises

Les chercheurs qui ont élaboré cette étude de cas ont pris note des leçons que les fournisseurs de services et les planificateurs communautaires disent avoir tirées de l'union de leurs forces et de leur collaboration, en tant que collectivité, pour s'attaquer au problème de l'itinérance. Ces leçons proviennent également de la participation à une initiative fédérale de ce type.

- Les répondants ont dit que le processus de sélection des projets avait été un succès parce qu'il était axé sur la collectivité et véritablement inclusif. Les règles régissant les conflits d'intérêts ont été respectées. Les membres ont été capables de prendre des décisions éclairées sur les projets puisque les demandeurs ont eu la possibilité de répondre aux questions du comité de sélection. Les membres ont reçu un appui solide de la part du coordonnateur communautaire durant le processus. Enfin, malgré certaines frustration et certains inconvénients durant la dernière phase de la sélection des projets, les membres

ont apprécié les séances plénières parce qu'elles leur ont permis de confirmer leurs choix finals.

- Tous les membres bénévoles ont réaffirmé qu'il avait été sage de nommer un coordonnateur communautaire rémunéré. En tant que bénévoles, les membres étaient beaucoup trop occupés à assumer les nombreuses autres responsabilités liées au processus de planification communautaire. Ils ont vu qu'il était très important pour la bonne marche de l'initiative d'être capable de compter sur le coordonnateur communautaire pour l'exécution de ces tâches.

Printemps 2002