

Étude de cas

Collectivité de Halifax (Nouvelle-Écosse)

1. Introduction

Cette étude de la collectivité de Halifax 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 Halifax 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

À Halifax, un nombre considérable d'activités communautaires étaient en oeuvre, dans des domaines particuliers tels les services à la jeunesse et les logements subventionnés, avant l'INSA. Des services d'hébergement y sont offerts par des organismes comme la maison *Adsum*, *Metro Turning Point*, *Bryony House*, l'Armée du Salut, la *YMCA* et le *Micmac Friendship Centre*. Les refuges offrent un lit pour la nuit aux femmes et aux enfants, aux hommes de tous les âges et aux Autochtones. *Phoenix House*, *Exodus House*, *St. Leonard's House*, l'Armée du salut et *Al-Care Place* sont parmi les organismes qui fournissent des services d'hébergement de transition/supervisé. Les clients des refuges et des hébergements de transition/supervisés peuvent bénéficier d'un éventail de services – représentation, traitement de la toxicomanie, counseling, aide à l'emploi et recyclage.

Il est possible d'accéder aux services de soutien par l'intermédiaire d'organismes tels que les centres de santé communautaire locaux, *Hope Cottage*, la *Metro Food Bank Society* et différents groupes confessionnels. La majorité des organismes sont à proximité des centres-villes de Halifax ou de Dartmouth.

Malgré le nombre élevé de services et de refuges pour les sans-abri, le manque de fonds nuisait au travail des organismes.

Planification communautaire

Un travail considérable était fait par des organismes communautaires dans des domaines précis tels que les services aux jeunes et le logement sans but lucratif, avant la mise en oeuvre de l'INSA. Le *Homeless Network*, un groupe de fournisseurs de services, se réunissait toutes les deux semaines depuis dix ans pour discuter des besoins des sans-abri de la municipalité régionale de Halifax. Le *Homeless Network* est un forum où les organismes s'informent mutuellement du travail en cours, partagent de l'information et invitent des conférenciers.

Participation fédérale, provinciale et municipale

Durant l'été 1999, les sous-ministres des Services communautaires, du Logement et des Affaires municipales de la Nouvelle-Écosse ont entamé une discussion sur l'itinérance. Plusieurs groupes travaillant à la prestation des services ainsi que des représentants fédéraux de DRHC et de la Société canadienne d'hypothèques et de logement ont été invités à y participer. L'objectif de cette discussion était d'en venir à mieux comprendre

les problèmes des sans-abri à Halifax et d'examiner les façons d'élaborer des stratégies pour régler les problèmes cernés. La réunion a donné lieu à la création d'un groupe de travail formé de sept personnes œuvrant auprès des sans-abri. Le groupe de travail a convenu :

- de tenir un atelier d'une journée réunissant une vaste gamme d'intervenants pour définir les priorités et établir une entité de gouvernance;
- d'organiser une série de groupes de réflexion auxquels participeraient des sans-abri;
- de procéder à un examen des ouvrages de recherche et de politique.

À part l'organisation de cette table ronde, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a contribué au dossier en versant aux refuges une aide financière quotidienne et en assurant des services sociaux et de santé. Le gouvernement provincial et DRHC ont également de longs antécédents de collaboration dans le domaine du marché du travail et de l'emploi. La contribution de la municipalité régionale de Halifax a pris la forme de la vente de biens publics à un prix inférieur à celui du marché pour des initiatives communautaires, de subventions pour l'achat de terrains et de travaux de construction et de rénovation, d'exemptions fiscales visant à réduire les frais d'exploitation de services communautaires sans but lucratif ainsi que d'une aide professionnelle aux groupes communautaires dans des domaines tels que l'utilisation des terrains, les demandes de permis et les normes de sécurité de construction.

3. Réaction de Halifax à l'initiative du gouvernement fédéral

Travail initial de DRHC

L'annonce de l'INSA a été faite à la fin de 1999 et le groupe de travail avait prévu lui tenir une réunion en février 2000. Quelque 40 organismes et particuliers travaillant dans le domaine de l'itinérance ont été invités et la réunion était ouverte à toutes les parties intéressées. On encourageait les gens à en amener d'autres qui s'intéressaient à la question. On a demandé à la cinquantaine de participants de définir les forces et les faiblesses du continuum de services disponibles aux sans-abri. Cette démarche constituant la première étape de l'élaboration du plan communautaire d'aide aux sans-abri. Les participants ont assisté à des exposés adoptant la perspective des sans-abri. De plus, le personnel de DRHC a présenté un aperçu de l'INSA, y compris de l'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC), de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain (SAMU) ainsi que du volet jeunesse. Les participants ont choisi les membres d'un comité directeur chargé de travailler avec les différents gouvernements afin de lutter contre l'itinérance. Malgré un certain chevauchement entre le comité directeur et le groupe de travail dont il a été question précédemment, un certain nombre de nouveaux membres ont été ajoutés afin d'élargir les perspectives.

Halifax a été au nombre des toutes premières collectivités à répondre à l'annonce de l'INSA. Beaucoup de détails devaient encore être précisés par Ottawa au regard de l'administration des fonds de l'INSA et des modalités d'attribution de l'aide financière. Le personnel local de DRHC travaillant à l'INSA a consacré beaucoup de temps aux réunions ainsi qu'à des séances individuelles d'information sur la façon de rédiger les propositions de projet. Parce qu'elle était dans une bonne position, Halifax a pu à différentes reprises envoyer des représentants à Ottawa pour participer à des discussions et à des groupes de travail sur l'élaboration des lignes directrices de l'INSA.

Processus de planification communautaire

Des consultations continues avec la collectivité et l'aide d'un expert-conseil de l'extérieur ont aidé le comité directeur à déterminer la composition et à élaborer l'énoncé de mission ainsi que le mandat de *Community action on Homelessness* – l'organisme cadre chargé de l'exécution du plan d'action. Il y a présentement 255 personnes et organismes sur la liste d'envoi. Certaines collectivités ont attribué le rôle d'administrateur des fonds de l'IPAC à des organismes municipaux ou non gouvernementaux, tandis qu'à Halifax, comme dans d'autres collectivités, les circonstances ont amené DRHC à élaborer un modèle partagé selon lequel le comité directeur assure la distribution des fonds de l'IPAC et DRHC administre les ententes de contribution de projets en résultant.

L'organisme *Community Action on Homelessness* fournit un cadre institutionnel aux efforts continus et officiels déployés pour venir en aide aux sans-abri. Les membres du comité directeur ont accepté de participer au comité jusqu'en mars 2003 et une discussion est en cours sur les mesures qui devraient être en place pour que le comité directeur poursuive son travail après cette date.

Comme l'on se préoccupait de l'influence que pourraient avoir les représentants du gouvernement sur les décisions du comité directeur, on a décidé que ceux-ci ne participeraient aux réunions qu'à titre de personnes-ressources et qu'ils n'auraient pas le droit de vote. Les membres du comité directeur ont élaboré des lignes directrices relatives aux conflits d'intérêts et lorsque l'on discutait du financement éventuel d'un secteur particulier, les membres du comité ayant des intérêts dans ce secteur quittaient la pièce – ce qui était consigné dans le procès verbal.

Les réunions mensuelles du comité directeur duraient habituellement une demi-journée. La plupart des réunions ayant lieu durant les heures de travail, tous les participants, à l'exception des sans-abri, étaient payés pour y participer, on a donc décidé de verser à ces derniers des honoraires de 50 dollars par demi-journée, 100 dollars pour une journée entière et 20 dollars pour le travail fait en sous-comité. (Ce montant ne peut pas être récupéré par les Services sociaux puisque les honoraires ne sont pas considérés comme un revenu).

Les groupes de travail ont d'abord été créés pour appuyer le comité directeur et différents sous-comités ont continué d'assumer cette fonction, y compris ceux des secteurs jeunes, femmes et enfants, financement, besoins multiples et logement inférieurs aux normes.

D'autres sous-comités se penchent sur les communications, le groupe consultatif en matière de communications, l'atelier de septembre, l'évaluation du plan communautaire, l'organisation de la table ronde sur la recherche, l'extension des liens, le soutien communautaire, le groupe consultatif et le groupe de recherche. Ils sont composés de bénévoles ayant de l'expérience dans un domaine particulier et qui sont invités par le comité directeur. Leurs comptes rendus sont intégrés à ceux du comité directeur et rendus publics, mais les réunions des sous-comités ne sont pas ouvertes.

Le comité directeur a facilité l'élaboration du plan d'action communautaire en ayant recours à des groupes de réflexion auxquels participaient des sans-abri, un feuillet d'information à l'intention des organismes et des discussions régulières avec les différents groupes de travail. Le plan d'action communautaire pour venir en aide aux sans-abri a été approuvé avec les directives suivantes.

- Commencer le travail relatif aux priorités immédiates, mais communiquer efficacement avec tous les intervenants et faire en sorte que toutes les activités ainsi que le processus décisionnel demeurent ouverts et transparents.
- Élaborer un énoncé de mission ainsi que des buts et des objectifs clairs qui serviront de base aux activités courantes d'évaluation et de reddition de comptes.
- Prendre immédiatement les mesures nécessaires pour embaucher un coordonnateur à plein temps.
- Définir les priorités et se préparer aux décisions qui seront prises par le gouvernement concernant l'allocation de nouvelles ressources pour répondre aux besoins immédiats en matière de logement ainsi qu'aux possibilités d'élaboration de programmes.
- Envisager la création de groupes de travail ou de sous-comités sur des questions particulières comme les jeunes sans-abri, les groupes à besoins multiples ainsi que les femmes et les enfants.
- Élaborer une stratégie de communication visant à sensibiliser le public et à influencer les choix faits en matière d'aide aux sans-abri, et à rendre le gouvernement plus conscient de la nature et de l'étendue du problème en Nouvelle-Écosse.

Un coordonnateur a été embauché en juin 2000 pour appuyer le comité directeur. À l'origine, ce poste était financé par l'intermédiaire des programmes d'emploi de DRHC, au niveau local, et il est maintenant financé par l'IPAC, tout comme le poste de l'agent des communications recruté en juillet 2001. Les deux postes sont administrés par l'intermédiaire du *North End Community Health Centre*.

Lorsque le montant attribué aux sans-abri de la collectivité autochtone est devenu disponible en vertu de l'INSA, les groupes autochtones se sont réunis officieusement pour décider de la façon d'utiliser efficacement ce montant. Il fut alors décidé de le répartir entre trois groupes représentant différents éléments de la collectivité. Dans le cadre de discussions subséquentes avec le comité directeur, on a décidé que le *Mi'kmaq Native Friendship Centre* serait financé à même le budget central de l'IPAC parce qu'il était situé au centre-ville de Halifax et qu'il fournissait des services essentiels en matière de refuge. Les fonds alloués en vertu de la SAMU étaient donc disponibles pour les deux autres groupes et ont été alloués à l'un d'eux. L'autre groupe avait retiré sa proposition de projet et n'en avait pas présenté de nouvelle au moment où le présent rapport a été rédigé. Les groupes autochtones ont choisi de ne pas participer au comité directeur.

Il était possible d'obtenir des fonds en vertu du volet pour les jeunes sans-abri en plus de ceux de l'IPAC. Cet argent a été administré par DRHC, principalement parce qu'au début de l'initiative les fonds n'étaient disponibles que dans le cadre des programmes pour les jeunes de DRHC et les demandes devaient satisfaire aux conditions de ces programmes qui n'étaient pas les mêmes que celles de l'IPAC. Elles étaient liées à la préparation à l'emploi et à la formation connexe ou à l'emploi des jeunes dans des programmes communautaires. Ces conditions ont changé depuis et les projets pour les jeunes sans-abri peuvent être financés selon les modalités plus générales de l'IPAC. Les agents du dossier jeunesse de DRHC collaborent étroitement avec le comité directeur et le facilitateur de DRHC en matière d'itinérance pour que les fonds alloués pour les jeunes sans-abri soient utilisés conformément aux priorités de la collectivité. Le comité directeur comprend des organismes ciblant les jeunes.

Lacunes et priorités

Les cinq priorités définies dans le plan communautaires sont :

- les femmes et les enfants, et l'itinérance;
- les jeunes et l'itinérance;
- les personnes à besoins multiples et l'itinérance;
- les parcs de logements et d'installations;
- les priorités en matière de politiques et de planification.

Progrès réalisés à ce jour

Durant la première série de propositions de projet (novembre-décembre 2000), on a demandé à la collectivité de présenter des déclarations d'intérêt et 32 lettres ont été reçues. Le personnel de DRHC et le coordonnateur ont communiqué avec les 32 organismes et leur ont demandé des précisions. Après l'examen du comité directeur, 16

organismes ont reçu des fonds de l'IPAC. Dans le cadre de la deuxième série de demandes de propositions, 19 organismes ont soumis des propositions.

Lorsqu'un organisme présente une déclaration d'intérêt au comité directeur, mais ne reçoit de subvention, on lui donne la possibilité de rencontrer le coordonnateur communautaire. Certains organismes l'ont fait. Au moment où l'étude de cas a été effectuée, les projets suivants étaient en cours grâce au financement reçu dans le cadre de la première série de propositions.

Projets approuvés à ce jour
1. <i>Adsum House</i> ; résidence pour les femmes et leurs enfants, offrant les repas et du counseling
2. <i>Alice Housing</i> , logement de transition pour les femmes;
3. <i>Association for Persons in Recovery from Addictions and Abuse</i> , services de soutien aux organisations travaillant avec les femmes se rétablissant d'un problème de toxicomanie
4. <i>Community Care Network Society</i> ; <i>Parker Street Food and Furniture Bank</i>
5. Centre multiculturel, mieux-être des immigrants et des réfugiés
6. <i>Freedom Foundation of Nova Scotia</i> , hébergement de transition et services de soutien pour les hommes se rétablissant d'un problème de toxicomanie
7. <i>Mainline Needle Exchange</i> , programme d'entretien à la méthadone visant à réduire la diffusion de maladies transmissibles par le sang au sein de la population à risque
8. <i>Marguerite Centre</i> , hébergement supervisé en résidence pour les femmes souffrant de toxicomanie ou victimes d'abus
9. <i>Metro Non-Profit Housing Association</i> , hébergement supervisé pour personnes seules à faible revenu
10. <i>Metro Non-Profit Housing Association</i> , <i>Shining Lights Choir</i> et centre de soutien, la chorale est gérée par ses membres et le centre de soutien aide les personnes à adopter progressivement un style de vie stable et harmonieux
11. <i>Metro Turning Point</i> , refuge et services pour les hommes sans-abri
12. <i>Mi'kmaq Native Friendship Centre</i> ; <i>Kina'matino'kuom Shelter</i> , services de refuge d'urgence pour les Autochtones en situation de crise
13. <i>North End Community Health Centre</i> , promotion d'un style de vie positif par l'intermédiaire de services primaires de santé, d'activités de sensibilisation et de représentation
14. <i>Saint Leonard's Society Nova Scotia</i> , <i>Berry House</i> , soutien aux femmes sans abri et en situation de crise
15. Armée du salut de Halifax; <i>Booth Centre</i> , refuge pour les hommes de 19 ans et plus
16. <i>Street Feat</i> , journal traitant uniquement de la pauvreté et des questions concernant les sans-abri
17. <i>Tawaak Housing Association</i> , solutions en matière de logement pour les sans-abri*

18. Projet pour les jeunes sans-abri, la <i>Brunswick Street United Church</i> rouvrira le camp Brunswick pour les parents seuls et les enfants défavorisés **
19. Projet pour les jeunes sans-abri – <i>Phoenix Youth Programs</i> , hébergement supervisé**
20. Projet pour les jeunes sans-abri, <i>Regional Independent Student Association</i> , répond aux besoins des jeunes à risque élevé de ne pas terminer le secondaire**

*Financé en vertu de la SAMU; **financé en vertu du volet jeunesse

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 Halifax dans le cadre de l'Initiative fédérale pour les sans-abri.

- Comme c'est le cas dans presque toutes les collectivités, il y a peu de données probantes sur la nature et l'étendue du problème de l'itinérance à Halifax, et il y n'y a pas de consensus au sein de cette collectivité quant à la nécessité de telles données et au besoin d'affecter des ressources à leur collecte. Certains membres du comité directeur croient que ceux qui travaillent avec les sans-abri savent ce qui se passe et qu'il n'est pas nécessaire de dépenser des ressources précieuses pour la collecte de données. Les personnes qui croient qu'il est nécessaire de recueillir des données disent que d'autres membres de la collectivité s'intéressent de plus en plus à la collecte de données quantitatives et à la planification basée sur de l'information provenant de travaux de recherche.
- Les fournisseurs de services indiquent que le type de sans-abri change. Il y a quelques années, la majorité d'entre eux étaient des personnes âgées, mais maintenant, les 16 à 35 ans constituent un pourcentage élevé de leur clientèle. Il y a également une augmentation du nombre de familles qui recourent aux services de soutien et qui utilisent les refuges.
- Les services sociaux de Halifax sont regroupés dans le quartier portuaire du centre-ville. Les banlieues sont assez étendues et les services de transport en commun y sont inadéquats, même si une grande partie des logements à prix modiques y sont situés. Il est très difficile de trouver un logement à prix abordable

- à Halifax et tous les gens à qui nous avons parlé ont mentionné qu'il fallait un plus grand nombre de logements sécuritaires à prix abordable.
- Tous les membres de la collectivité à qui nous avons parlé ont mentionné que DRHC travaillait en collaboration avec la collectivité. Selon eux, le personnel de DRHC a aidé le groupe à demeurer centré sur la tâche à accomplir et a été très encourageant durant la difficile période de l'élaboration du plan communautaire. Trois membres du comité directeur ont souligné que les employés de DRHC apprennent énormément sur la collaboration avec des organismes non gouvernementaux et la collectivité; l'équipe de DRHC a admis que c'était le cas.
 - La composition du comité directeur préoccupe la majorité des gens interviewés. Certaines collectivités ne sont pas représentées dans le moment – les personnes de race noire, les immigrants, les gais et les lesbiennes, et les Autochtones, par exemple. On a suggéré d'inclure plus de jeunes et de sans-abri dans le comité qui tente désespérément de venir à bout de ce dilemme, être inclusif tout en conservant la taille d'un groupe de travail, soit de 15 à 18 personnes.
 - Toutes les personnes à qui nous avons parlé et qui ont utilisé la trousse d'information sur la rédaction de propositions l'ont trouvée très utile. Elles ont souligné que les écritures administratives requises par DRHC nécessitent énormément de temps de la part du personnel des agences. On a également mentionné que le processus d'approbation de la seconde série de propositions avait été beaucoup plus lent que le premier.
 - Plusieurs personnes ont mentionné que l'IPAC avait aidé à créer une tribune où tous les niveaux de gouvernement pouvaient collaborer et discuter des questions liées à l'itinérance. Les membres de la collectivité ont fréquemment souligné que les trois paliers de gouvernement sont venus aux discussions avec un esprit ouvert et la volonté de trouver à l'intérieur des lignes directrices la souplesse nécessaire pour travailler avec la collectivité. Selon eux, c'est là une des clés du succès de l'INSA.
 - Par l'intermédiaire du comité directeur, la collectivité a appris à communiquer avec le gouvernement et à venir à bout des formalités administratives. Ainsi, les groupes communautaires ont appris à parler d'une seule voix au conseil de ville et aux journaux locaux.
 - La majorité des gens sont d'avis que la capacité de réseautage de la collectivité s'est consolidée. Halifax est une petite ville où tout le monde se connaît et il y avait, il y a toujours, un peu d'argent disponible pour les programmes. Dans le passé, les partenariats entre les organismes n'étaient pas égaux, principalement parce que certains organismes avaient accès à l'argent et d'autres non. L'INSA a

aidé à rassembler les organismes et leur a fourni la possibilité de mieux comprendre le rôle de chacun dans le continuum de services. Le fait de travailler ensemble à une cause a contribué à rendre les relations plus équitables.

- La question de la viabilité a été définie comme le défi le plus important auquel de comité directeur devait faire face. Même si l'IPAC est d'une durée de trois ans, comme l'a dit un des intervenants « financièrement l'IPAC est notre seule carte et c'est le mécanisme qui a permis de rallier tout le monde ». Cependant, après mars 2003, le financement accordé par le fédéral en vertu de l'INSA prend fin et on s'attend à ce que les autres sources de financement soient limitées.
- De nouveaux partenariats se sont développés. Ainsi, le *Metro Non-Profit*, l'Université Dalhousie et l'Association canadienne pour la santé mentale (section Halifax) travaillent maintenant ensemble. Le journal de la rue *Street Feet* a un nouveau partenaire le *Community Action on Homelessness*, ce dernier a une rubrique régulière dans le journal qui, lui, agit comme photographe officiel durant les activités du regroupement.
- La *Shining Lights Choir*, qui a commencé avec quatre membres, en compte maintenant de 20 à 25. Elle est composée de sans-abri et de fournisseurs de services. La majorité des sans-abri à qui nous avons parlé souhaitaient qu'il soit question de la chorale avant tout autre sujet. Certains commentaires soulignent qu'elle a augmenté la confiance en soi des gens et qu'on l'a entendue à la radio nationale. La chorale avait donné un spectacle à Halifax durant la semaine où l'étude de cas a été effectuée et l'exaltation, la fierté et l'enthousiasme à son sujet ont duré plusieurs jours.

Hiver 2002