

Étude de cas Collectivité de Thunder Bay (Ontario)

1. Introduction

Cette étude de la collectivité de Thunder Bay 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 Thunder Bay 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

En mai 1987, le *Lakehead Social Planning Council* a organisé un atelier régional sur l'itinérance dans le Nord-Ouest de l'Ontario dans le but d'encourager les personnes et les groupes concernés à trouver des solutions à certains des problèmes auxquels font face les personnes sans abri ou logées dans des conditions inadéquates dans la région.

Les recommandations formulées durant les six séances de l'atelier portaient sur les aspects suivants :

- le coût élevé des logements;
- les longues listes d'attentes pour les logements dont le loyer est indexé sur le revenu;
- le manque de logements offrant des services de soutien aux personnes handicapées, aux anciens psychiatisés ou aux femmes qui échappent à une situation de crise ou qui quittent un logement de transition.

La ville de Thunder Bay résulte de la fusion de Fort William et de Port Arthur. Par conséquent, les services destinés aux sans-abri sont situés principalement dans le sud et dans le nord du centre des deux anciennes villes.

Il y a six refuges d'urgence à Thunder Bay : *Beendigan*, *Community Residence Women's Shelter* et la *Faye Peterson Transitional House* (pour les femmes et leurs enfants); *Shelter House* (pour les hommes et un certain nombre de femmes); le Centre Booth de l'Armée du salut et la *Howard House* de la *John Howard Society* (pour les hommes). Tous les refuges, sauf un, offrent du counseling et dans quatre d'entre eux, il est possible de se procurer des vêtements. Les églises, la majorité des refuges et d'autres groupes communautaires offrent des repas et des provisions dans 15 endroits différents de Thunder Bay.

Planification communautaire

Les fournisseurs de services unissaient leurs efforts de façon informelle pour venir en aide, au besoin, aux sans-abri. Les discussions portaient principalement sur certains clients ou sur des questions touchant la collectivité en général.

Les groupes communautaires de Thunder Bay ont une tradition de collaboration dans le dossier du logement abordable, cette collaboration se faisant par l'intermédiaire de la *Community Housing Coalition*. La coalition regroupe 20 fournisseurs communautaires de logement et organismes à la recherche de logement pour leurs clients. Elle existe depuis 1998 et continue d'explorer les différentes possibilités en matière de logement, d'analyser la législation et de formuler des recommandations présentées par son conseil de direction au conseil de la ville de Thunder Bay.

Participation fédérale, provinciale et municipale

Le bureau local de DRHC a travaillé dans le passé avec le personnel des refuges de Thunder Bay en vertu du programme Partenariats pour la création d'emplois, mais il n'y avait eu aucune initiative fédérale d'aide aux sans-abri avant l'INSA.

En mars 1999, le gouvernement de l'Ontario a annoncé sa Stratégie provinciale d'aide aux sans-abri. La province a tenu une séance d'information d'une journée sur l'itinérance à Thunder Bay et la collectivité a alors indiqué qu'un registre des logements disponibles était nécessaire. On a donc mis en place un tel registre en concluant une entente d'achat de services avec l'Association canadienne pour la santé mentale. Le Registre appuie le travail des fournisseurs en compilant la liste des logements disponibles et en la diffusant dans la collectivité ainsi qu'en participant au règlement de différends entre propriétaires et locataires. Si nécessaire, le Registre paiera directement le loyer à un propriétaire.

La province et la municipalité partagent les coûts quotidiens de séjour dans les hébergements d'urgence.

3. Réaction de Thunder Bay à l'initiative du gouvernement fédéral

Travail initial de DRHC

La ville de Thunder Bay a été informée qu'elle recevrait des fonds de l'INSA à l'automne 2000 et, au début de novembre, elle a organisé et animé deux réunions d'information à l'intention de la collectivité. On a décidé durant la seconde réunion que la *Community Housing Coalition* possédait la capacité institutionnelle requise pour mettre en oeuvre le processus de planification communautaire.

DRHC a fourni le montant nécessaire à l'embauche d'un expert-conseil pour faciliter la discussion entre les membres de la collectivité en vue de l'élaboration d'un plan communautaire. Les fonds ont été administrés par le *Lakehead Social Planning Council*.

Processus de planification communautaire

Dès les premières étapes du processus de planification, la *Thunder Bay Community Housing Coalition* a embauché un expert-conseil pour l'élaboration du plan.

Sous la direction de la *Housing Coalition*, l'expert-conseil a facilité une série d'entrevues, et de réunions, vu à l'élaboration de questionnaires et d'enquêtes, et organisé deux ateliers communautaires. Environ 200 personnes, représentant un vaste éventail d'organismes, d'organisations et les trois paliers de gouvernement ont participé aux ateliers. Les participants

ont été divisés en secteurs (refuges et jeunes, par exemple) et on leur a demandé de choisir un représentant qui deviendrait membre d'un comité chargé d'élaborer plus en détails et de mettre en oeuvre le plan communautaire d'aide aux sans-abri – le *Thunder Bay Community Planning Group for Homelessness* – que l'on nomme le groupe de planification.

Cinquante-neuf personnes sans abri ou qui ont été sans abri (situation relative ou absolue) ont participé aux ateliers. On les désigne « utilisateurs » des services pour les sans-abri. La participation de ce groupe particulier a été organisée par un certain nombre d'organismes ainsi que par des personnes qui se sont présentées aux ateliers. La Fondation Trillium de l'Ontario a aidé en remettant une rétribution aux « utilisateurs » ayant participé au processus de planification communautaire. Présentement quatre « utilisateurs » occupent une place au sein du groupe de planification.

Le groupe de planification devait au départ :

- assumer le leadership de l'élaboration du plan communautaire;
- surveiller les progrès réalisés par rapport aux buts et objectifs;
- veiller à ce que les demandes de financement aux sources repérées soient préparées en bonne et due forme;
- obtenir le soutien officiel des intervenants et de l'ensemble de la collectivité.

À compter de l'hiver 2002, le groupe de planification/consultatif (*Thunder Bay Homelessness Working Group*) était également chargé de déterminer quelles propositions présentées dans le cadre de l'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC) correspondaient le mieux à la composante du plan communautaire ciblée¹.

L'information recueillie grâce aux consultations a été utilisée pour élaborer le document « *Thunder Bay Homelessness Initiative: A Search for a Solution to Thunder Bay's Rubik's Cube* », un plan à long terme qui examine comment Thunder Bay pourrait assurer à la gamme de personnes concernées un logement sûr, sécuritaire et abordable.

Le groupe de planification, avec le soutien de l'expert-conseil a, par la suite, examiné les critères de financement de l'IPAC et les a jumelés à certaines des composantes les plus importantes du plan communautaire. Un second plan intitulé, le *SCPI Thunder Bay Planning Group for Homelessness Plan*, a alors été élaboré afin de respecter le calendrier de l'INSA. La ville de Thunder Bay, le conseil d'administration de district de l'Ontario des services sociaux et la conférence sur les sans-abri des chefs autochtones du lac Supérieur assujettis au Traité Robinson ont accordé leur appui de principe au plan. Ce plan communautaire reconnaît qu'un pourcentage élevé d'Autochtones utilisent les services destinés aux sans-abri et qu'ils ont des besoins particuliers.

¹ Au moment où cette étude a été réalisée, le groupe de travail avait recommandé la deuxième proposition pour le fonds de secours d'urgence, une proposition d'aide à la création de logements, une proposition pour le développement des ressources de la *Shelter House*, la proposition de la *Haven House Youth Shelter*, une proposition d'initiative de sensibilisation à la situation des sans-abri ainsi qu'une demande de financement en vertu des Partenariats pour la création d'emploi de DRHC.

Les membres du groupe de planification tiennent à tour de rôle le procès-verbal des réunions. Le personnel administratif de l'Association canadienne pour la santé mentale fournit au groupe un soutien administratif en distribuant les procès-verbaux et en annonçant les réunions à venir ainsi que leur ordre du jour.

Comités

Le plan communautaire de l'IPAC comprend six composantes : des services d'approche, un fonds d'urgence, des activités de sensibilisation, le développement des ressources, la facilitation de la création de logements et la composante petits capitaux. Dans le contexte de l'IPAC, le plan communautaire devait reposer sur un processus coopératif d'élaboration de propositions. DRHC a organisé un atelier sur ce processus. À partir de cet atelier, six comités formés de représentants d'organismes ont été mis sur pied et chacun a été chargé d'élaborer une proposition correspondant à une des composantes du plan. Chaque comité est formé de membres du groupe de planification, d'autres fournisseurs de services, de groupes confessionnels et de particuliers. Le personnel de DRHC participe habituellement aux réunions des comités afin de fournir des conseils sur les critères de l'IPAC.

Les fonds accordés à Thunder Bay en vertu de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain (SAMU) et du volet pour les jeunes sans abri ont été annoncés en même temps que les fonds généraux de l'IPAC. Ces deux sous-groupes sont représentés au sein du groupe de planification, mais on a reconnu qu'ils avaient des besoins particuliers et qu'un financement ciblé était possible dans le cadre de l'INSA. L'*Ontario Federation of Indian Friendship Centres* administre la subvention de la SAMU et DRHC celle du volet pour les jeunes sans abri

Processus autochtone de planification

Les chefs de la nation Anishinabek du lac Supérieur assujettis au Traité Robinson ont souligné qu'il était nécessaire de s'attaquer au problème de l'itinérance dans leur propre région. Une conférence sur la question a eu lieu en avril 2001. Le but était d'examiner comment on pouvait en établissant un partenariat avec le groupe de planification de Thunder Bay continuer de veiller à ce que le plan tienne compte des besoins de la population autochtone. Le personnel de DRHC et les membres du groupe de planification ont été invités à la conférence, ce qui a consolidé le lien existant.

En octobre 2001, les représentants des Autochtones de Thunder Bay se sont réunis et ont décidé qu'une portion des fonds de la SAMU servirait à appuyer deux des priorités du plan communautaire de l'IPAC : un nouveau refuge ou la rénovation d'un refuge existant et l'embauche d'un travailleur des services d'approche. L'autre partie de ce fonds servirait à la mise sur pied de la patrouille de rue de Thunder Bay et à l'aide d'urgence. On a demandé au

représentant des *Thunder Bay Indian Friendship Centres* de continuer de faire partie du groupe de planification en tant que représentant des Autochtones.

Processus de planification – volet jeunesse

Les participants à la première réunion de planification communautaire ont reconnu ignorer l'étendue du phénomène de l'itinérance des jeunes au sein de la collectivité. Une des principales raisons de cette situation est que les jeunes ont tendance à se faire héberger chez un ami ou un autre tant et aussi longtemps qu'ils y sont les bienvenus. De plus, pour nombre de raisons ayant trait à la sécurité et au confort, les jeunes n'utilisent pas souvent les services disponibles aux sans-abri.

L'équipe de gestion – des employés des Services d'emploi des jeunes de Thunder Bay, de la *Shelter House* et de la société d'aide à l'enfance, en collaboration avec le groupe de planification, ont élaboré une proposition pour la collecte de données et la publication d'information sur les jeunes de la rue à Thunder Bay. Cette information devant aider le groupe de planification à s'assurer de l'inclusion des jeunes dans le plan communautaire.

Le fonds de planification de l'IPAC et Service jeunesse Canada, une composante de la Stratégie emploi jeunesse de DRHC, ont financé la recherche sur les besoins des jeunes de la rue. La Stratégie emploi jeunesse a administré le budget de ce projet.

Le rapport : *Youth Homelessness In Thunder Bay: A Snapshot* recommande :

- la mise en place de services d'approche ciblant les jeunes, disponibles sept jours semaine, selon l'horaire des soirées et des fins de semaine;
- la création d'un centre qui offrirait gratuitement aux jeunes un hébergement transitoire sécuritaire et des services d'approche attentionnés;
- que l'on donne priorité aux jeunes à risque qui ont besoin d'un logement subventionné, abordable, par l'intermédiaire des services de logement de la collectivité; il faut considérer la mise en place de programmes pour les jeunes qui ont besoin de logements avec services de soutien;
- l'élaboration d'une brochure d'information sur les services aux jeunes pour diffusion au sein de la collectivité; un regroupement des intervenants pour venir en aide aux jeunes à risque;
- une démarche proactive de sensibilisation des jeunes des écoles élémentaires et secondaires aux risques de la vie de la rue;
- l'établissement d'un fonds d'urgence réservé aux jeunes de la rue.

Plusieurs personnes interviewées ont dit que le rapport avaient fait connaître les besoins particuliers des jeunes sans abri.

Le groupe de planification communautaire de Thunder Bay a déclaré être d'accord en principe avec les recommandations, mais s'est dit préoccupé de la recommandation visant la création d'un d'un refuge séparé pour les jeunes. Tout en reconnaissant que les jeunes doivent se sentir en sécurité, et qu'un tel refuge répondrait à ce besoin, on a souligné que la collectivité ne pouvait pas subvenir aux besoins du refuge existant. Un refuge additionnel puiserait à même des ressources déjà limitées. Néanmoins, compte tenu des besoins relevés, le groupe de planification est prêt à appuyer la création d'un refuge pour les jeunes à titre de projet pilote dans le cadre de l'INSA.

Lacunes et priorités

Le processus de planification a établi que le manque de revenu était la cause première de l'itinérance au sein de la collectivité, le manque de services de soutien psychiatrique étant la deuxième. Il a également établi que tous les services constituaient des solutions provisoires plutôt que permanentes. Les six composantes du plan communautaire prévoient une amélioration de la situation de logement des gens.

Les six composantes du plan communautaire sont nées d'un malentendu – on a cru au départ que les fonds de l'IPAC ne pouvaient pas servir à financer des immobilisations. Ce malentendu n'a été dissipé qu'en avril 2001. La majorité des membres du groupe de planification à qui nous avons parlé ont dit qu'ils auraient modifié les priorités de financement s'ils avaient eu cette information avant l'approbation du plan. De nombreux refuges doivent être réparés ou remplacés. Le groupe de planification a donc redirigé une partie du financement des composantes développement des ressources et services d'approche afin d'aider à lever des fonds pour le financement des immobilisations.

Les six composantes

1. Des services d'approche pour aider les gens en transition, ou à risque de devenir sans-abri, à satisfaire leurs besoins quotidiens.
 - Les fonds de la SAMU serviront à l'embauche d'un travailleur pour les services d'approche ciblant les Autochtones, celui-ci travaillera avec tous les membres de la collectivité.
 - Au moment où l'étude a été effectuée, on élaborait une proposition en vue d'obtenir une subvention de l'IPAC pour le recrutement d'un travailleur des services d'approche.
2. Un fonds d'urgence ciblant les gens ayant le plus besoin d'un hébergement spécialisé, de vêtements, d'articles pour enfants, de médicaments et de papiers d'identité.
 - Cette composante, d'abord financée au titre des besoins urgents, a été en place pendant onze semaines; la proposition actuelle mise sur les leçons apprises de cette première expérience.

3. Des activités de sensibilisation ayant pour but d'informer les gens qui vivent dans la rue des services qui leur sont disponibles, d'assurer la coordination entre les fournisseurs de services et d'informer le grand public de la réalité des sans-abri au sein de la collectivité.
4. Le développement des ressources pour aider les refuges à trouver des sources durables de financement.
5. La facilitation de la création de logements afin d'aider les propriétaires, les locataires, les organismes et les fournisseurs de services à accéder aux programmes disponibles pour la construction de nouveaux logements abordables.
6. Les petits capitaux pour répondre aux besoins liés aux installations des refuges et des maisons de transition.

Le personnel de DRHC appuie l'élaboration d'une proposition pour chacune des composantes.

Progrès réalisés à ce jour

Au moment où l'étude a été effectuée, le projet suivant avait été approuvé.

- Fonds de secours d'urgence accessible à tous les organismes offrant des services aux sans-abri.

Le projet *Community Housing Coalition's Emergency Assistance Funding* a été financé au titre des besoins urgents avant que le plan communautaire soit élaboré. On voulait ainsi répondre aux besoins essentiels dans l'ensemble des services. Le fonds de secours d'urgence a été mis en oeuvre par l'intermédiaire de trois organismes qui travaillent directement avec les clients. Les autres organismes de service qui avaient besoin d'accéder au fonds de secours d'urgence ont pu diriger leurs clients vers l'un des trois organismes responsables de son administration.

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

- La collectivité qui offre des services aux sans-abri de Thunder Bay a trouvé que l'élaboration du plan communautaire était un processus administratif long et laborieux. Cependant, ses membres croient qu'il a permis un rapprochement des intervenants clés qui n'aurait pas été possible autrement. Thunder Bay dispose maintenant d'un plan communautaire pour aider les sans-abri, les organismes comprennent mieux comment les différentes méthodes de prestation des services affectent les clients et tous un reconnu qu'il fallait s'attaquer au problème de l'itinérance.
- Plusieurs représentants d'organisme ont souligné que le personnel des bureaux local et régional de DRHC connaissait bien la situation de Thunder Bay et serait en mesure d'approuver le financement, ce qui éviterait à la collectivité un long processus de planification.
- La méthode utilisée à Thunder Bay pour élaborer les propositions de projet était différente de celles de la plupart des autres collectivités participantes. Ainsi, les représentants d'organismes intéressés à l'une des composantes du plan se sont désignés eux-mêmes pour former un comité en vue de la rédaction d'une proposition pour cette composante. Si cette méthode encourage l'action concertée et la formation d'un consensus, le processus s'est révélé laborieux et difficile à soutenir, les organismes qui n'étaient pas susceptibles d'obtenir des fonds pouvaient difficilement justifier le temps et les efforts requis. Le groupe de planification reconnaît que plusieurs groupes ne participent plus à l'élaboration de propositions parce que qu'il s'agit d'un processus très exigeant; il reconnaît également qu'il a fallu beaucoup de temps pour élaborer certaines propositions parce qu'aucun organisme ne voulait en assumer la responsabilité. Certains membres croient que si l'on adopte une telle approche à l'élaboration de projet, il faut offrir une compensation à l'organisme qui assume la plus grande partie du fardeau administratif.
- La collectivité qui offre des services aux sans-abri est d'avis qu'un aspect important de l'élaboration du plan communautaire de Thunder Bay est la participation d'un grand nombre de sans-abri, tant dans les consultations initiales qu'en tant que membres du groupe de planification.
- La plus vaste collectivité de fournisseurs de services croit également que certains aspects du processus concerté ont bien fonctionné. Certains groupes ont uni leurs efforts et examiné la meilleure façon d'utiliser les ressources existantes. Par exemple, l'équipe du fonds de secours d'urgence et l'équipe de gestion qui a coordonné l'initiative pour les jeunes sans abri à Thunder Bay se sont toutes les deux familiarisées avec le travail de l'autre. Une relation de confiance s'est tissée, les liens existants ont été consolidés et

chaque équipe jouit maintenant d'une crédibilité accrue auprès de l'autre. Les mêmes groupes ont mentionné que l'un des résultats les plus inattendus du processus est que l'on comprend très bien maintenant comment le travail d'un organisme particulier touche un des aspects de la vie quotidienne des clients.

- Certains nouveaux partenariats se sont formés entre les membres de la collectivité. Ainsi, dans le passé, la collectivité autochtone et la collectivité non autochtone n'ont pas travaillé ensemble dans le dossier des sans-abri. Grâce au processus de planification communautaire, il existe maintenant un lien de travail plus étroit entre les deux groupes.
- Selon les membres de l'équipe de gestion du volet jeunesse, le personnel de DRHC offrait un bon soutien au projet pour les jeunes, qui a obtenu une aide financière. Le personnel de DRHC a examiné d'autres sources fédérales de financement et a aidé l'équipe à s'y retrouver dans le labyrinthe bureaucratique du financement. Les communications étaient ouvertes, ainsi, durant la rédaction de la proposition, le personnel, disponible au besoin, a apporté des précisions sur les choses requises.
- Le fonds de secours d'urgence a été perçu comme un bon forum pour l'établissement de réseaux avec l'ensemble des organismes offrant des services de première ligne. Les organismes se sont familiarisés avec les soutiens disponibles pour les clients et avec les façons de défendre les intérêts de particuliers ou de familles. C'était également un bon instrument de responsabilisation puisqu'il permettait l'établissement de critères équitables et transparents pour les clients tout en respectant les lignes directrices de l'IPAC relatives aux besoins urgents.

Hiver 2002