

## Étude de cas d'une collectivité Région de Durham (Ontario)

### 1. Introduction

La présente étude de cas de la région de Durham fait partie d'une série d'études de cas de collectivités qui participent à l'Initiative nationale pour les sans-abri (INSA) du gouvernement fédéral. Cette étude de cas présente d'abord l'action communautaire relative à l'itinérance antérieure à l'initiative du gouvernement fédéral. Elle décrit ensuite la structure de planification et de mise en œuvre que la collectivité a mise en place pour répondre à l'INSA et énumère les projets entrepris jusqu'à maintenant. Finalement, elle mentionne certaines des questions particulières à cette collectivité quant à l'itinérance et certaines des leçons que la collectivité a apprises et qui pourraient servir à d'autres collectivités qui répondent à l'INSA ou à une initiative fédérale semblable.

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) produit ces études de cas pour aider le gouvernement à comprendre comment fonctionne l'INSA à l'échelon communautaire et dans quelle mesure les objectifs sont atteints à mi-parcours de cette initiative de trois ans. Les collectivités auront donc un aperçu de ce qui se fait chez elles et des leçons découlant de l'expérience de chacune des collectivités et pouvant s'appliquer à d'autres qui participent à l'Initiative.

Cette étude de cas repose sur un examen du plan de la région de Durham pour les sans-abri et d'autres documents et rapports relatifs à l'itinérance, ainsi que sur une série d'entrevues avec des gens qui représentent les groupes suivants (une liste complète de ces groupes est jointe au présent rapport) :

- les gestionnaires et le personnel locaux de DRHC qui s'occupent des sans-abri
- les fonctionnaires provinciaux et municipaux œuvrant dans des domaines de programme connexes
- le comité directeur et les sous-comités de la planification communautaire
- les organismes communautaires qui offrent des services aux sans-abri et aux personnes à risque

On réunira l'information sur les études de cas de collectivités effectuées partout au Canada, ainsi que des données sur les projets financés et d'autres renseignements, afin de fournir à DRHC une perspective nationale sur la façon dont l'Initiative fonctionne jusqu'à maintenant.

## **2. Activités relatives aux sans-abri antérieures à l'initiative du gouvernement fédéral**

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

La région de Durham, créée en 1974, se compose de huit municipalités : la Ville d'Oshawa, les villes d'Ajax, de Pickering et de Whitby, la municipalité de Clarington et les cantons de Scugog, d'Uxbridge et de Brock au nord.

Depuis plusieurs décennies, l'un des employeurs les plus importants de la région est General Motors du Canada. Beaucoup de particuliers et de familles se sont établis dans la région de Durham pour tirer parti des possibilités d'emploi dans cette industrie et d'autres secteurs d'activité connexes. Plus récemment, d'importants changements survenus dans l'économie de la région ont provoqué une hausse du nombre de particuliers et de familles qui doivent dépendre des nombreux organismes sans but lucratif et groupes religieux qui offrent le gîte, le couvert et des services sociaux à la population de l'endroit depuis les 20 à 40 dernières années. Cette demande accrue grève la capacité de ces organismes.

Avant la mise en œuvre de l'INSA, des organismes tels que la Cornerstone Community Association, YWCA Housing et Denise House offraient un hébergement d'urgence aux hommes et aux femmes sans abri et à leur famille. The Ark et son prédécesseur, le Durham Outlook for Needy, offraient un refuge temporaire aux jeunes. L'Association canadienne pour la santé mentale trouvait un logis aux personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale. Gate 3:16, une halte-accueil pour les sans-abri, sert la collectivité depuis 11 ans. Ces services sont situés à Oshawa, qui est la principale source de services pour les sans-abri depuis quelque temps.

Plus récemment, d'autres parties de la région emboîtent le pas à Oshawa. À Whitby, l'organisme appelé Colborne Community Services fournit des lits d'urgence aux personnes aux prises avec des problèmes de santé mentale. Le Muslim Welfare Home loge des familles monoparentales et biparentales à Whitby, tandis que Bethesda House à Clarington offre un hébergement d'urgence aux femmes victimes de violence et à leurs enfants. L'Ajax-Pickering Housing Help Centre et, plus récemment, la Société John Howard et ses partenaires de la North Durham Homelessness Outreach Team, aident les sans-abri à chercher un hébergement d'urgence et/ou un logement permanent.

### Planification communautaire

Depuis le début des années 90, la direction et le personnel des fournisseurs de services locaux réagissent aux pressions exercées pour qu'ils « en fassent plus avec moins » en unissant leurs efforts pour chercher des stratégies qui tiennent compte de leurs ressources décroissantes. Les directeurs généraux de certains organismes ont mis sur pied le Working Together on Homelessness Issues Group (WTHIG) en 1995. En 1998, des responsables des services sociaux préoccupés par le problème de l'itinérance ont formé le Durham Advisory Committee on Homelessness (DACH).

### Participation des gouvernements fédéral et provincial et de l'administration municipale

La création de ces groupes de travail (le WTHIG et le DACH) a encouragé la mise en œuvre de plusieurs activités de collecte d'information et de données sur l'itinérance et la pauvreté dans la

région. Par exemple, un membre du service de la santé de la région de Durham a tenu des séances de consultation et a mené des entrevues avec des personnes sans abri à Oshawa en 1997. Ce travail de recherche a donné lieu à l'établissement d'un rapport de l'étude sur les sans-abri réalisée dans la ville d'Oshawa (été 1997). Par la suite, le bureau local de DRHC a parrainé une activité qui a mené à la production d'un rapport intitulé « Think Tank Report on Homelessness and Employment in Durham Region » en 1999. L'année suivante, DRHC a aidé à financer la réalisation d'une étude et la préparation d'un rapport par le conseil du développement social d'Ajax-Pickering, qui s'intitule « The Community Wellness Study of Durham Region ». Chacun de ces rapports et d'autres études de moindre envergure offrent un aperçu général du problème de la pauvreté et de l'itinérance dans cette partie de l'Ontario.

Avant la mise en œuvre de l'INSA, le personnel local de DRHC a participé à plusieurs initiatives liées à l'emploi dans la région de Durham. Par exemple, DRHC a appuyé les activités d'organismes tels que la Skills Marketing and Recruitment Team (SMART). Cet organisme offre des services de préparation à l'emploi et des possibilités de perfectionnement des compétences aux femmes qui vivent quotidiennement dans la misère et/ou la violence. Grâce au soutien de DRHC, cet organisme a étendu ses services à Ajax-Pickering et à Bowmanville.

La province elle aussi s'attaque directement à l'itinérance dans la région de Durham. Le ministère des Services sociaux et communautaires (MSSC) de l'Ontario assure un financement dans la collectivité au moyen de six axes de programme pour les sans-abri. Depuis des années, le MSSC partage les frais de fonctionnement des centres d'hébergement d'urgence et il administre son programme des centres d'accueil, qui finance des pensions privées accueillant des personnes susceptibles d'itinérance. Les indemnités journalières accordées pour ces deux types de logements ont augmenté en décembre 2000. De plus, le MSSC finance trois programmes d'intervention auprès des sans-abri : l'Initiative de réaffectation du financement des services d'hébergement (depuis avril 1999), le Fonds provincial pour les projets d'aide aux sans-abri (depuis novembre 1998) et le programme Partenaires communautaires (depuis janvier 2000). Un financement est également accordé au Programme de soutien à la vie quotidienne, dont l'objectif est de venir en aide aux sans-abri qui sont aux prises avec des problèmes de santé mentale (depuis janvier 2000). Enfin, le Ministère a créé le Fonds « Troquer la rue contre un abri » (janvier 2001) pour aider les organismes qui offrent des services aux sans-abri difficiles à servir. La région administre la plus grande partie du financement provenant de ces programmes.

Le financement provincial était une raison importante ayant motivé la formation du DACH. Les membres de ce comité ont consulté périodiquement le conseil régional sur l'affectation des fonds provinciaux et de certains fonds régionaux à des projets pour les sans-abri. Parmi ses priorités de dépense, le DACH a recommandé que des fonds régionaux et une part du Fonds provincial pour les projets d'aide aux sans-abri soient accordés à Our Place, une halte-accueil dont ont grand besoin les sans-abri du centre-ville d'Oshawa, de même qu'aux initiatives de logement de la Société John Howard et du conseil du développement social d'Ajax-Pickering. De plus, le DACH a recommandé l'utilisation du Fonds provincial pour les projets d'aide aux sans-abri pour des services tels que ceux de la North Durham Homelessness Outreach Team. En outre, le ministère provincial de la Santé collabore de près avec l'Association canadienne pour la santé mentale afin de trouver des logements aux personnes sans abri ou susceptibles d'itinérance qui sont aux prises avec des problèmes de santé mentale.

Comme d'autres administrations locales en Ontario, celle de la région de Durham offre des logements abordables aux personnes à faible revenu depuis plusieurs années. En 1996, on y dénombrait un peu plus de 7 000 logements sociaux, et ce nombre n'a pas augmenté de façon appréciable depuis. En 2001, le Housing Access Centre avait une liste d'attente de plus de 5 000 ménages et un taux d'inoccupation de 1,7 %.

### **3. Comment la région de Durham a réagi à l'initiative du gouvernement fédéral**

#### Travail initial par DRHC

La région de Durham comptait parmi le cinquième des collectivités auxquelles les fonds de l'IPAC ont été destinés par suite des vastes consultations menées par la ministre Bradshaw à l'échelle du pays. Au départ, DRHC avait limité le financement à la ville d'Oshawa, mais les pressions exercées par la collectivité, les intervenants et la gent politique locale ont encouragé DRHC à mettre les fonds à la disposition de toute la région au lieu de seulement Oshawa, ce qui fut approuvé. Les villes d'Ajax et de Pickering ont participé à la planification communautaire, mais elles ont éprouvé des difficultés à obtenir une part du financement. Elles avaient été incluses dans l'affectation des fonds de l'IPAC allant à Toronto puisqu'elles appartiennent à la région métropolitaine de recensement de Toronto aux fins du financement provincial, mais Toronto n'offre pas de services ou de financement aux organismes situés dans ces deux collectivités. Au moment de la rédaction de ce rapport, on continuait de débattre activement cette question.

DRHC a collaboré étroitement avec le personnel régional au soutien du processus de planification communautaire. Il a supporté une partie des frais des réunions et des ateliers axés sur l'élaboration du plan et il a contribué à embaucher des consultants devant travailler au plan. De plus, le personnel a offert aux intervenants des conseils et un soutien en ce qui a trait à la rédaction de propositions. Dès la mise en œuvre de l'INSA, le personnel local de DRHC a fourni une aide active en la matière à la direction et au personnel des organismes.

#### Processus de planification communautaire

La planification communautaire relative à l'itinérance à Durham s'est amorcée par des assemblées publiques parrainées par les services sociaux régionaux. Des invitations aux séances de planification ont été lancées dans les journaux locaux. Des consultants ayant des connaissances spécialisées sur le logement et l'itinérance ont été embauchés afin qu'ils aident à organiser les réunions de planification initiales et à préparer le plan communautaire. Ils ont tenu des séances de consultation et mené des entrevues avec des membres de la collectivité et des représentants du WTHIG et du DACH. Les membres de la collectivité autochtone ont été invités à participer, tout comme les groupes offrant des services aux jeunes sans abri de la localité. Les renseignements tirés d'un certain nombre de rapports tels que celui du Groupe de travail ontarien sur les sans-abri ont contribué au plan.

Les responsables de la région de Durham ont choisi d'adopter un modèle d'exécution conjointe pour l'administration du plan communautaire : la collectivité prenait les décisions en matière d'affectation par le truchement de l'administration régionale, tandis que DRHC administrait les

accords de contribution aux projets. La collectivité a utilisé la structure que voici pour planifier et mettre en œuvre sa réponse à l'INSA :

#### Groupe de planification communautaire (le DACH)

- 7 groupes régionaux
- 4 groupes communautaires
- 20 fournisseurs de services

#### Comité de sélection des projets communautaires

- 1 représentant régional
- 2 responsables régionaux
- 1 représentant des organismes communautaires
- 1 représentant des entreprises/des travailleurs

À l'un des premiers ateliers de planification, les organisateurs ont jugé bon de commencer par un cours intensif sur l'itinérance. Ils ont invité des acteurs du « Homeless Maze » de la Cornerstone Association à participer à une présentation interactive ayant pour objectif de renseigner l'auditoire sur les difficultés et les obstacles auxquels les sans-abri font face en essayant de manœuvrer dans le filet de sécurité sociale de l'Ontario. (Homeless Maze est une initiative de développement économique communautaire gérée par des personnes qui ont déjà été sans logis.)

Une fois que les ateliers de planification communautaire ont permis de recueillir suffisamment de données, les participants se sont réunis en petits groupes de discussion qui représentaient huit grandes catégories de sans-abri. Cet exercice a mené à l'établissement de priorités devant permettre de combler les lacunes relevées et à l'élaboration de critères basés sur ces priorités devant faciliter la sélection des projets auxquels seraient destinés les fonds de l'IPAC.

Le processus de sélection des projets a été coordonné par le conseil régional de Durham. Les conseillers régionaux élus devaient approuver les recommandations de financement formulées par le comité des services sociaux et de santé de la région de Durham. L'organisme municipal a reçu les recommandations du sous-comité du DACH sur le financement de l'IPAC.

Le groupe de planification a tenu des réunions périodiques dont il a diffusé les comptes rendus. Le personnel régional tenait la classe politique locale et les membres de la collectivité au courant de la situation. Le personnel local de DRHC a diffusé les renseignements qu'il recevait de l'administration centrale et s'est efforcé de tenir les intervenants au fait des nouvelles directives au cours de l'exercice de DDP.

La collectivité autochtone de Durham est restreinte, et les Autochtones qui ont besoin d'un logement ou d'un autre service social se tournent habituellement vers les organismes qui viennent en aide à la population générale. Lorsque le bureau local de DRHC a informé les groupes autochtones à Durham des fonds disponibles dans le cadre de l'INSA et de la Stratégie pour les Autochtones vivant en milieu urbain (SAMU), le Native Cultural Centre s'est renseigné sur la possibilité d'obtenir des fonds pour construire un centre de ressources communautaire, mais cette demande a été rejetée car elle ne répondait pas aux critères de financement de l'INSA. Le Centre a par la suite présenté une demande pour qu'on finance une étude des services d'emploi s'adressant aux Autochtones, la création d'une base de données sur les Autochtones de la localité, et une étude

portant sur la meilleure façon de réunir des fonds pour la construction d'un centre communautaire à Durham. Le Native Cultural Centre a participé aux consultations communautaires, mais il n'avait pas de représentant au sein du groupe de planification, et aucune proposition d'origine autochtone n'avait trait à des projets axés sur l'itinérance.

Certains fonds destinés à des projets pour les jeunes sans abri étaient disponibles à Durham en plus de ceux de l'IPAC, et ces fonds n'ont pas encore été utilisés non plus, parce que les groupes jeunesse de la localité ont décidé de mettre en œuvre leur propre processus de planification, indépendamment du processus global de planification communautaire.

### Lacunes et priorités

L'exercice portant sur les lacunes et les priorités a permis de définir huit secteurs prioritaires (indiqués ci-dessous) et de dresser une liste des mesures de soutien et des services qui s'offraient déjà aux sans-abri de la région. Cet exercice a été jugé très positif. Les membres de la collectivité ont eu l'occasion d'examiner les priorités devant permettre de combler les lacunes et d'assurer des services convenables, et la majorité d'entre eux ont approuvé les choix finals.

1. établir d'autres centres d'hébergement dans les collectivités privées de ces services
2. offrir d'autres logements de transition et subventionnés et aménager des logements de transition qui permettent aux familles sans abri de vivre ensemble, p. ex., les deux parents et leurs enfants, les familles monoparentales dirigées par un homme et les familles monoparentales dirigées par une femme
3. mettre sur pied des services d'approche qui permettent de diriger les sans-logis vers les ressources dont ils ont besoin dans la collectivité
4. veiller à ce que les jeunes sans abri bénéficient des soins de santé, des mesures de soutien à l'emploi et de l'aide dont ils ont besoin pour poursuivre leurs études, et à ce que le personnel qui dispense des services aux sans-abri reçoive une formation convenable
5. établir des stratégies de prévention à l'intention des sans-abri
6. encourager l'établissement de centres multiservices, qui répondent aux besoins récréatifs et communautaires des sans-abri; de plus, offrir des services de soutien permanents aux Autochtones sans logement
7. encourager les activités qui appuient une approche axée sur un « continuum de soutien »
8. favoriser les initiatives qui renforcent la capacité des organismes communautaires de s'attaquer au problème de l'itinérance

### Exécution jusqu'à maintenant

Au moment de la réalisation de la présente étude de cas, les projets suivants étaient en cours ou avaient été approuvés :

<b>Projets financés jusqu'à maintenant</b>
<p>Bethesda House (services d'hébergement et de défense des intérêts des femmes et des enfants victimes de violence)</p> <p>1) Construire un nouveau centre d'hébergement, 2) Obtenir des fonds d'urgence pour les travaux de rénovation pressants à l'intérieur du centre d'hébergement existant afin qu'il puisse rester ouvert pendant que le nouveau centre est en construction</p>
<p>Cornerstone Community Association (centre d'accueil pour hommes)</p> <p>1) Accroître la capacité d'hébergement actuelle et mieux aménager l'espace existant afin d'installer des lits pour tous les hommes demandant le gîte, 2) Offrir un traitement aux toxicomanes, et trouver un logement et de l'emploi pour les sans-abri</p>
<p>Gate 3:16 Outreach Centre (halte-accueil et services médicaux)</p> <p>1) Aménager l'espace supplémentaire nécessaire pour accueillir le nombre accru de clients sans abri, 2) Apporter un soutien aux services de soins de santé, au centre jeunesse, à la halte-accueil et aux services de garderie</p>
<p>The Ark Youth Shelter</p> <p>1) Garder le centre ouvert pendant les mois d'hiver pour répondre aux besoins des jeunes sans abri de la collectivité, 2) Rénover l'espace actuel pour aménager jusqu'à six lits de plus</p>
<p>YWCA Housing</p> <p>1) Faire passer de 30 à 50 le nombre de lits pour les femmes et les enfants sans abri, 2) Acheter des fournitures de cuisine, des lits pliants, des couchettes, des matelas, du matériel de santé et de sécurité et des produits personnels de première nécessité, en vue de leur utilisation au centre d'hébergement</p>

Les répondants ont été interrogés à propos de la viabilité des projets dont le financement a été approuvé dans le cadre de l'IPAC. Les réponses étaient conformes à celles qui ont été données ailleurs au pays. Les organismes seront en mesure de poursuivre les projets d'immobilisations financés par le gouvernement fédéral. Ceux dont les projets nécessitent des fonds de fonctionnement ont des craintes quant à l'avenir et sont résolus à trouver une aide financière d'autres sources lorsque l'IPAC prendra fin en 2003. La plupart des intervenants en quête d'un soutien continu participeront presque certainement aux séances d'information tenues chaque année dans la région par le « Funders Cafe ». Le « Funders Cafe », qui est parrainé par le Durham Region Funding Network, est composé de groupes de bailleurs de fonds de divers ministères fédéraux et provinciaux, de fondations et de sections locales de Centraide.

### Principales observations

Une des caractéristiques de l'Initiative du gouvernement fédéral pour les sans-abri, c'est sa souplesse lui permettant de s'adapter à la situation de chacune des collectivités. Les études de cas de collectivités mettent en évidence cet aspect de l'Initiative parce que les collectivités participantes ont toutes des façons qui leur sont propres de s'attaquer à l'itinérance, en fonction de leur situation et des approches qu'elles préfèrent, et ont toutes des façons différentes d'adapter l'INSA à leurs besoins particuliers.

Dans la région de Durham, les chercheurs réalisant les études de cas ont signalé les observations clés suivantes à propos de la façon dont cette collectivité réagit, jusqu'à maintenant, à l'Initiative fédérale pour les sans-abri :

- Comme plusieurs autres collectivités qui ont participé à ces études de cas, la région de Durham avait déjà des comités et des activités de planification de groupe de travail ayant pour but d'aider les sans-abri avant la mise en œuvre de l'INSA. La collectivité s'est mobilisée pour persuader les responsables de DRHC de reconnaître les besoins des sans-abri dans toute la région de Durham, pas seulement dans la ville d'Oshawa.
- Les répondants ont félicité le personnel local de DRHC de son engagement envers l'initiative et de l'aide apportée pendant la planification du processus de l'IPAC. Certains répondants se sont dits contrariés par les communications portant à confusion ou le manque d'information au cours de la planification initiale, toute la paperasserie associée au processus de demande, les exigences rigoureuses en matière de reddition de comptes et les retards mis à approuver les projets.
- La majorité des répondants étaient satisfaits des efforts faits pour amener la collectivité à la table de planification. Certaines personnes interrogées ont déploré le fait que les entreprises et le secteur privé s'intéressaient peu à la question. D'autres ont mentionné que, bien que certains sans-abri aient exprimé leur opinion, la majorité se sont abstenus de le faire parce qu'ils se sentaient intimidés par le processus, qu'ils n'avaient pas les capacités de lecture et d'écriture voulues pour donner leur point de vue ou qu'ils ne pouvaient pas se permettre d'utiliser le transport en commun pour se rendre aux séances de planification s'ils habitaient en dehors d'Oshawa. Les commentaires à propos des stratégies de communication utilisées par le Durham Advisory Committee on Homelessness, le personnel régional et le personnel de DRHC ont également révélé que les participants en étaient satisfaits.
- On considérait que la présentation interactive du « Homeless Maze » au sujet des difficultés et des obstacles auxquels font face les sans-abri a amélioré la planification communautaire, puisqu'elle a permis aux membres du comité de mieux comprendre les questions à aborder dans le cadre du processus de planification.
- Les intervenants et les intéressés se sont tous dit satisfaits de l'affectation des fonds de l'IPAC dans la région.
- Apprendre à tirer parti des points forts des différents intervenants et organismes participant au processus de planification communautaire a été une expérience tout à fait particulière pour beaucoup de gestionnaires et de membres du personnel des organismes et des centres d'hébergement de la région de Durham.
- Avec le temps, de petits organismes moins évolués ont bénéficié du soutien apporté par DRHC à la rédaction des propositions, comme en font foi les améliorations des propositions présentées.
- Les chefs de file communautaires considèrent le plan communautaire pour les sans-abri à Durham comme un « travail en cours » et ils estiment que la collectivité a encore beaucoup de travail à faire pour élaborer un plan à long terme permettant de s'attaquer à l'itinérance au-delà de l'IPAC. Les responsables régionaux et le personnel local de DRHC se sont engagés à collaborer avec la collectivité à poursuivre ce travail.

*Hiver 2002*