

Étude de cas
Projet de la *Metro Non-Profit Housing Association*
Halifax (Nouvelle-Écosse)

1. Introduction

Cette étude du projet de la *Metro Non-Profit Housing Association* (MNPHA) fait partie d'une série d'études de projets financés, du moins en partie, par l'Initiative nationale pour les sans-abri (INSA) du gouvernement fédéral. On y présente d'abord une description du projet, y compris les conditions antérieures à sa mise en oeuvre, ce en quoi consiste le projet et ses objectifs. On fait ensuite le point sur les progrès réalisés du point de vue de la mise à oeuvre et, enfin, on présente les résultats obtenus à ce jour, y compris des commentaires de clients, lorsque disponibles.

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) produit ces études de cas afin de mieux comprendre comment l'INSA fonctionne au niveau des projets de collectivités précises; d'évaluer dans quelle mesure on se rapproche des objectifs à mi-chemin de cette initiative de trois ans et de déterminer comment l'expérience acquise dans le cadre de projets particuliers peut être mise à profit par d'autres participants.

L'étude de cas est fondée sur l'analyse de la proposition initiale de projet, et d'autres documents disponibles décrivant le projet et ses objectifs ainsi que la façon dont il s'inscrit dans les plans de la collectivité pour régler le problème de l'itinérance, elle s'appuie également sur une série d'entrevues avec des représentants des groupes suivants :

- les gestionnaires et les employés du projet;
- les clients du projet;
- les organismes communautaires qui œuvrent dans des domaines connexes et dont la clientèle est peut être la même que celle du projet ou encore qui offrent aux sans-abri des services sur lesquels le projet aura peut-être une incidence.

2. Description du projet

Conditions antérieures à la mise en oeuvre

Créée en 1988, la MNPHA a pour mission de fournir un logement à prix abordable aux personnes seules ayant un faible revenu. L'association offre une gamme de services, y compris un soutien aux locataires qui se rétablissent à la suite de problèmes de toxicomanie ou de santé mentale, une aide financière, un appui relatif à l'installation dans un logement et à l'entretien de celui-ci ainsi qu'un soutien au regard de l'établissement de liens avec les services de la collectivité répondant à des besoins particuliers.

Selon une étude réalisée par la MNPHA en 1996, c'est le manque de logements à long terme, de style appartement, sécuritaires et à prix modique, offrant sur place des services de soutien et des liens à des programmes de santé mentale, qui est la lacune la plus fréquemment recensée lorsqu'il est question des personnes ayant de multiples besoins (ce qui aux fins de l'étude incluait les personnes ayant des problèmes de santé mentale, des problèmes de toxicomanie, un handicap physique, celles devant s'adapter à la suite de leur mise en liberté et celles ayant de la difficulté à se conformer aux règles des organismes). Les sans-abri ont également exprimé le désir de participer aux décisions relatives à l'administration et à l'entretien de leur milieu de vie.

Quatre groupes communautaires, – *Black Community Workgroup, Affordable Housing Association of Nova Scotia, Harbour City Homes* et MNPHA –, se sont donc réunis en 1996 pour créer une association sans but lucratif à caractère unique la *Creighton Gerrish Development Association* (CGDA). Le but était de travailler à la revitalisation d'une partie d'un pâté de maisons en respectant l'usage qu'en faisait déjà la collectivité. On proposait cinq projets distincts, auxquels participaient des groupes privés, à caractère coopératifs et sans but lucratif, dans l'îlot urbain délimité par les rues Cunard, Creighton, Gerrish et Gottingen. Un de ces cinq projets prévoyait la construction par la MNPHA d'un immeuble de 19 appartements et des locaux de la *Community Housing Support Team*.

L'octroi d'un prêt sans intérêt par le fonds de création de logements de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) a permis à la CGDA de faire presque tout le travail de planification il y a quatre ou cinq ans. Un des premiers terrains que la CGDA voulait acquérir appartenait à Sobeys, un magasin d'alimentation à succursales multiples. L'achat a été fait après que la municipalité régionale de Halifax ait accepté de donner le terrain adjacent et de renoncer à percevoir les taxes pendant toute la période d'établissement du projet.

Le ministère fédéral du Logement a prêté 500 000 dollars sans intérêt pour l'achat du terrain appartenant à Sobeys et a donné à la CGDA une subvention de réduction du capital de 160 000 dollars pour que débute la construction de l'immeuble d'habitation. CGDA a également reçu une aide financière de la Fondation de la famille Samuel et Saidye Bronfman et de *Metro United Way*. La somme reçue devant servir à bonifier le programme du *Housing Support Centre* et aider durant la période de transition. Le *Rotary Club-Halifax North West* a également convenu de donner 50 000 dollars pour l'établissement du Centre. Durant tout le processus, la CGDA a participé à quelque 40 réunions (certaines qu'elle avait organisées elle-même) avec des groupes communautaires de la région, dont des groupes confessionnels et le groupe *Heritage Advisory*.

La cérémonie de pose de la première pierre a eu lieu en mars 1999. Le lundi suivant, on a trouvé de l'huile de chauffage dans le sol. Il a fallu du temps pour procéder à la décontamination et les coûts de construction augmentaient. Les subventions locatives de la province, que la MNPHA voulait utiliser pour payer une partie du coût de l'immeuble, ne couvraient pas l'augmentation et la décontamination. Selon un des membres de la CGDA, le groupe était alors démoralisé et a commencé à chercher ailleurs d'autre argent.

À ce moment, le personnel de *Community Housing Support* accueillait ses clients sur la rue Gerrish dans des locaux inadéquats qui lui avaient été prêtés. La majorité des clients sont des personnes seules qui vivent différentes situations d'itinérance absolue ou relative. Environ 175 personnes fréquentent régulièrement le centre et d'autres s'y rendent à l'occasion. L'équipe met l'accent sur une approche globale selon laquelle différents fournisseurs de services sont amenés à unir leurs efforts dans le but commun d'aider les clients.

En quoi consiste le projet

Lorsque l'INSA a été annoncée, la MNPHA a présenté une demande d'aide en vertu de l'Initiative de partenariats en action communautaire (IPAC) afin d'obtenir les fonds nécessaires au projet de construction d'un immeuble de 19 appartements pouvant loger des personnes ayant de multiples besoins. Chaque unité devait avoir une salle de bain, une chambre à coucher et une cuisine. (On avait prévu une unité pour le gérant d'immeuble.) On prévoyait y accueillir des hommes et des femmes âgés de 19 à 64 ans.

Comme mentionné précédemment, le projet avait déjà reçu de l'aide financière de nombreuses sources, mais des coûts de construction plus élevés que prévus et les dépenses liées à la décontamination du sol en ont retardé l'exécution. L'IPAC a fourni 1,4 million de dollars pour couvrir les coûts additionnels et la construction a pu commencer. L'accès au fonds de l'INSA signifie également que des matériaux de construction de meilleure qualité peuvent être utilisés (revêtement de sol et moulures, p. ex.), ce qui ralentira la dépréciation générale de l'immeuble.

L'immeuble comprend un centre d'accueil et des locaux à bureaux pour le coordinateur du centre de soutien. La nouvelle équipe du *Community Housing Support* y aura ses locaux, mais rencontrera également ses clients au centre d'accueil et à l'extérieur. Elle défendra les intérêts des résidents de l'immeuble ainsi que ceux d'autres personnes de la région ayant besoin d'aide en matière de logement, et leur fournira un soutien. Le projet ne pourra être viable sans des revenus de location et des subventions stables. DRHC a accordé une aide supplémentaire de 40 000 dollars à l'équipe de soutien, en vertu de l'IPAC, en attendant que le projet puisse compter sur les revenus de location et que le processus de subvention ainsi que les structures connexes soient bien en place.

Le volet de Halifax de l'Association canadienne pour la santé mentale et *Shared Care* (une initiative de la faculté de psychiatrie de l'Université Dalhousie et du ministère de la Santé de la Nouvelle-Écosse) sont membres du comité consultatif auprès de la MNPHA. Le comité fournira un soutien au regard de l'orientation générale de l'équipe du *Community Housing Support*, mais la MNPHA est l'employeuse et seule responsable de l'équipe qui sera constituée de deux ou trois personnes possédant l'expérience et les connaissances requises pour aider les résidents et les membres de l'ensemble de la collectivité qui en auront besoin à obtenir et à conserver un logement.

La proposition pour la construction de l'immeuble d'habitation avec services de soutien tenait compte des priorités suivantes du plan d'action communautaire :

- logement permanent avec services de soutien permettant d'intégrer à la collectivité des personnes ayant de multiples besoins;
- équipe de représentation et de soutien afin de permettre aux personnes ayant de multiples besoins de satisfaire leur besoins essentiels;
- entraide et prestation d'une aide professionnelle et d'un soutien informel axés sur la collectivité;
- collaboration avec une gamme d'organismes afin de promouvoir la communication et la coopération.

Objectifs du projet

Dans le cadre de ce projet, les objectifs de la MNPHA sont :

- d'acquérir un immeuble clé en main au centre de Halifax afin d'y loger 18 résidents et de leur fournir des services de soutien;
- de créer une équipe de soutien au logement communautaire qui aidera les personnes ayant des besoins multiples à acquérir et à entretenir un logement;
- de déterminer quelles sont les ressources communautaires appropriées et d'y diriger les personnes concernées.

3. Progrès réalisés à ce jour

La GCDA a commencé la construction de l'immeuble en juillet 2001 et l'on prévoyait que celui-ci serait prêt à la mi-janvier 2002. Cette échéance a été respectée. À l'étape de la construction, le soutien de la division du service provincial de logement a été des plus importants. La province a en effet fait profiter la GCDA des services d'ingénieurs, d'architectes, d'inspecteurs des bâtiments, etc., expérimentés et s'est assurée de l'exercice d'une diligence raisonnable durant la construction. La province fournira à DRHC une vérification des dépenses en immobilisations à la fin du projet. L'argent prêté par la province à la GCDA lui sera remboursé, moins ce qui a été dépensé pour le projet avant l'approbation de l'IPAC en janvier 2001.

Les services de logement de la Nouvelle-Écosse continueront d'aider la MNPHA par l'intermédiaire du programme de supplément au loyer. En l'absence d'une hypothèque, l'aide continue de la province permettra d'obtenir un surplus de l'administration de l'immeuble qui financera de façon permanente l'équipe du *Community Housing Support*.

Les locataires ont commencé à aménager le 2 janvier 2002 et toutes les unités étaient occupées à la fin du mois. La MNPHA a 80 autres demandes dans ses dossiers. Les locataires se sont réunis deux fois à ce jour et ont participé à la sélection du gérant de l'immeuble, qui est un locataire; ils ont également élu deux représentants au conseil d'administration de la MNPHA. La question la plus importante est celle de la sécurité, plus particulièrement en ce qui a trait à la culture de la drogue. C'est le défi le plus important qu'auront à régler les locataires et le personnel.

Les gens qui ont recours aux services de l'équipe du *Community Housing Support* ont demandé la mise sur pied de programmes tels des groupes d'entraide au regard des questions liées à la toxicomanie, des forums éducatifs sur les mandats non exécutés, la garde des enfants et les droits de visite, la gestion de l'argent, la sécurité alimentaire ainsi que des forums d'information et d'aiguillage sur la protection des droits des consommateurs et les services bancaires.

4. Résultats à ce jour

Constats préliminaires

Il est encore trop tôt pour évaluer l'incidence à long terme du projet de la MNPHA sur la vie de ses nombreux clients, mais les constats suivants peuvent toutefois être dégagés.

- La demande de logements sûrs, avec services de soutien, de la part de ce groupe de personnes demeure élevée. Comme en témoigne la liste d'attente de 80 personnes, les nouveaux logements construits en partie grâce aux fonds de l'IPAC répondent clairement à un besoin, mais en partie seulement.
- D'un point de vue individuel, des progrès ont déjà été réalisés. Un jeune homme de la rue qui a été accepté dans l'immeuble a trouvé un emploi dans un milieu de travail supervisé après seulement deux mois. Plusieurs autres locataires font maintenant partie d'un groupe du centre axé sur le respect de leur pharmacothérapie.
- Le nouveau centre a mis en place de nouveaux programmes depuis le début de février. Ils incluent un groupe de théâtre, une cuisine communautaire et différentes ramifications de la *Shining Lights Choir* (voir dans la section Commentaires des clients, ci-dessous), dont des répétitions musicales et des leçons de clavier et de guitare.
- Une personne a déclaré : « C'était génial de recevoir la subvention de l'IPAC parce que cela signifiait que la viabilité des programmes était assurée par les revenus de location et que la MNPHA n'avait pas à dépenser du temps et une énergie considérables pour obtenir et remplir des demandes de subventions annuelles. » Cinq personnes ont mentionné que l'IPAC avait contribué à faire reconnaître et à intensifier la participation communautaire.
- L'équipe du programme de santé mentale *Shared Care* (faculté de psychiatrie de l'Université Dalhousie et ministère de la Santé de la Nouvelle-Écosse) s'est intéressée à la MNPHA parce que la collectivité s'est réunie pour discuter du plan communautaire et de la façon de dépenser les fonds de l'IPAC.
- Les membres de la CGDA à qui nous avons parlé croient que c'est principalement en raison de la souplesse dont ont fait preuve les représentants des différents paliers de gouvernement et les organismes représentés auprès du comité directeur que le projet a pu aller de l'avant. Ainsi, la ville a encouragé la GCDA à voir le projet comme une initiative de développement économique plutôt que comme un projet de construction de logements. La ville a été capable d'aller chercher les fonds pouvant être utilisés de façon à répondre aux besoins de la collectivité et a aidé à faire adopter à la GCDA une perspective légèrement différente du plan général.

- Au sein de la CGDA, de nouveaux et d'anciens partenariats se sont consolidés. Tous les intervenants de ce projet sont très heureux de constater les progrès réalisés à ce jour et nombre d'entre eux ont mentionné qu'ils avaient maintenant l'impression que tout était possible « avec l'appui et la participation de la collectivité ».
- Il était important que l'équipe du projet soit ouverte et accessible de façon à ce que les membres de la collectivité puissent discuter avec elle des enjeux et des préoccupations ayant trait au plan de la CGDA. La collectivité a ainsi été informée de ce qui se passait chez elle.
- Deux personnes ont dit que « de meilleures décisions sont prises lorsque les sans-abri participent au projet et nous aimerions qu'un plus grand nombre prennent part au processus décisionnel ».

Commentaires des clients

Dans le but de se faire une idée des répercussions du projet sur la clientèle visée, le chercheur a passé une journée à la MNPHA et a parlé de façon informelle avec quinze clients. Il leur a demandé quels changements, le cas échéant, la mise en oeuvre du projet ou encore les services supplémentaires rendus possibles grâce au financement de l'INSA avaient apportés dans leur vie. Les commentaires subjectifs des répondants tiennent lieu de réponses.

Trois de ces personnes ont dit qu'elles avaient très hâte de quitter leur pension où il y a des vendeurs de crack, des propriétaires de taudis, où le bruit est constant et désagréable, où les gens volent le courrier, où les fenêtres ont été brisées et où il n'y a pas de sécurité.

Une autre personne a dit qu'elle se sentait tellement bien « juste à l'idée d'avoir un vrai chez-moi, un endroit où je peux ouvrir et fermer mes propres fenêtres, plutôt que d'aller d'une maison à l'autre ». Enfin une autre personne a déclaré : « Des gens qui se soucient de moi seront là pour m'aider et c'est bien. Ça m'aidera à ne pas retourner dans la rue. »

La majorité des quinze personnes avec lesquelles le chercheur a discuté voulaient parler de la *Shining Lights Choir* (cinq en sont membres) avant de parler de n'importe quoi d'autre. Tous sont de toute évidence très fiers des réalisations individuelles et collectives rendues possibles par la chorale, créée en 1997, et qui compte présentement de 20 à 25 membres. Elle est gérée par les membres, qui sont des clients de l'équipe *Community Housing Support*, des locataires de la MNPHA, des membres du personnel, etc. Bien que la présente étude de cas ne porte pas directement sur la chorale, celle-ci a clairement une incidence sur le bien-être général des locataires éventuels de la MNPHA.

Hiver 2002