

**Étude de cas  
Collectivité de Saskatoon (Saskatchewan)**

**1. Introduction**

Cette étude de la collectivité de Saskatoon 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 Saskatoon 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

La YWCA de Saskatoon gère un refuge d'urgence pour les femmes et leurs enfants, et l'Armée du salut accueille des hommes dans son refuge. Un hébergement à long terme est possible dans l'un et l'autre établissement. L'*Interval House* offre un refuge d'urgence aux femmes et à leurs enfants qui fuient une situation de violence conjugale. Le *Saskatoon Tribal Council* administre une maison d'hébergement pour les enfants et les jeunes à risque. La banque d'alimentation de Saskatoon donne des provisions aux démunis et *Street Worker Inc.* fournit de la nourriture et des articles essentiels, tels des sacs de couchage, à ceux et celles qui vivent dans la rue. L'*EGADZ* et la *Saskatoon Friendship Inn* sont des organismes qui aident les sans-abri en leur fournissant des repas nutritifs, par exemple.

En juin 1999, paraissait un rapport traitant de la question de l'itinérance dans la ville de Saskatoon. Cinq groupes avaient été consultés, dont le service de police de Saskatoon, trois organismes fournissant des services et le ministère des Services sociaux de la Saskatchewan. Chaque groupe intervient auprès d'un sous-groupe particulier de la population des sans-abri, avec quelques chevauchements. En tenant compte de la capacité des différents organismes, de leur charge de travail et d'autres observations, le rapport estime qu'il y aurait chaque nuit 369 personnes sans abri à Saskatoon<sup>1</sup>. Les jeunes hommes constituant le sous-groupe ayant le plus besoin d'hébergement et de soutien.

Le rapport précise également que les différentes sources s'entendent généralement pour dire que l'itinérance est un symptôme plutôt que le problème en tant que tel et que, dans la plupart des cas, les solutions à court terme, comme le fait de fournir un hébergement sans autre soutien, n'élimineront pas les conditions sous-jacentes. La conclusion du rapport est que des interventions à long terme sont nécessaires<sup>2</sup>.

### Planification communautaire

La collectivité avait précédemment mis en place un solide réseau d'organismes chargés de s'assurer de la disponibilité de logements sociaux abordables et sécuritaires. Certains groupes avaient également réalisés récemment des études sur l'itinérance. Ainsi, le *Youth Resources Development Network* a procédé à l'examen des ressources disponibles pour les jeunes dans la ville et utilisées par ceux-ci. La nation métisse et les Premières nations avaient consulté leurs

---

<sup>1</sup> Selon des observateurs clés de la situation dans la ville, il s'est par la suite avéré (en tenant compte par exemple de la demande de services existants et nouveaux) que le nombre réel des sans-abri avait été sous-estimé.

<sup>2</sup> Cette conclusion a été reprise dans le plan pour les sans-abri de la collectivité, dans le cadre de l'initiative fédérale.

collectivités pour mieux comprendre l'itinérance et son incidence sur les Autochtones. Aucune activité de planification à l'échelle de la collectivité n'avait été mise en oeuvre avant l'INSA.

### Participation fédérale, provinciale et municipale

En 1987, la ville a tenu un forum public sur le logement à Saskatoon. Ce forum a donné naissance au *Social Housing Advisory Committee* (SHAC). Le *Saskatoon Housing Initiatives Partnership* (SHIP) met également l'accent sur la coordination et l'amélioration du financement de logements abordables. En 1999, la province et la ville ont réalisé une recherche sur le nombre de lits d'urgence à Saskatoon et leur utilisation.

Le comité intersectoriel provincial régional, formé de représentants de ministères provinciaux, travaille à la planification et à la coordination collectives au niveau provincial. Présentement, les domaines prioritaires sont l'éducation de la petite enfance et les enfants qui ne sont pas à l'école.

En 1999, des hauts fonctionnaires fédéraux ont créé le *Saskatoon Community Partnership Committee* (SCPC) – une tribune officielle pour la création de réseaux et la communication entre les trois paliers de gouvernement et les leaders autochtones. Le SCPC compte des représentants du gouvernement de la Saskatchewan, du gouvernement fédéral, de la nation métisse de la Saskatchewan, de la *Federation of Saskatchewan Indian Nations* (représentée par le *Saskatoon Tribal Council-Urban Committee*) et la ville de Saskatoon. Le SCPC ne met pas particulièrement l'accent sur l'itinérance, mais se penche sur la question du logement et d'autres problèmes sociaux.

### **3. Réaction de Saskatoon à l'initiative du gouvernement fédéral**

#### Travail initial de DRHC

Avant la mise en oeuvre de l'INSA en 1998, la ministre Bradshaw est venue à Saskatoon et a rendu visite aux fournisseurs de services aux sans-abri et aux sans-abri mêmes. Une fois que l'INSA a été annoncée et que Saskatoon a été désignée collectivité de l'Initiative de partenariats en action communautaire (l'IPAC est le programme principal de financement de l'INSA) en juin 2000, les représentants locaux de DRHC ont demandé au SCPC de faciliter la diffusion de l'information concernant l'IPAC auprès de la collectivité. Un comité directeur a été mis sur pied et chaque palier de gouvernement y a désigné un représentant, la ville assumant le rôle prépondérant. La ville a également fourni un appui non financier, comme les services d'un facilitateur qui a consacré une partie de son temps au projet, des locaux, des services de photocopie et de communication par l'intermédiaire de son site Web.

Les représentants du SCPC ont parlé aux fournisseurs de services et aux dirigeants communautaires pour déterminer qui d'autre devrait être membre du comité de direction afin de commencer l'élaboration du plan communautaire pour venir en aide aux sans-abri. Il s'agissait

d'une démarche obligatoire pour obtenir les fonds de l'IPAC. Tout au long des différentes étapes d'élaboration et de mise en oeuvre du plan communautaire, les sept organismes ou programmes gouvernementaux représentés auprès du comité directeur sont de meurés les mêmes. Lorsque cela était approprié, différents membres de la collectivité ayant des connaissances ou des intérêts particuliers se sont ajoutés au comité de direction afin de l'aider dans son travail. Le comité se définit lui-même comme un groupe de travail qui met l'accent sur la consultation et l'appui du travail de DRHC dans le cadre de l'INSA.

### Processus de planification communautaire

Saskatoon utilise le modèle communautaire partagé pour planifier et mettre en oeuvre sa réponse à l'INSA. La ville, avec l'appui du comité directeur, a demandé et reçu les fonds prévus par l'IPAC. Deux experts-conseils ont été embauchés pour aider la collectivité à s'organiser et à élaborer un plan communautaire pour venir en aide à ses sans-abri.

Les experts-conseils et certains membres du comité de direction ont compilé de l'information à partir de rapports récents sur l'itinérance, et ils ont mené des entrevues auprès de 45 organismes fournissant des services aux sans-abri, et recensé ces services. Ces organismes étaient très diversifiés – fournisseurs de services de première ligne, groupes de logement sans but lucratif, professionnels des soins de santé et universitaires de l'Université de la Saskatchewan. Les conclusions ont principalement porté sur les biens et les besoins des organismes ainsi que sur la façon de répondre plus efficacement aux besoins des sans-abri. La version préliminaire des conclusions a été diffusée auprès de 75 organismes en décembre 2000.

Le comité directeur a par la suite organisé deux consultations à l'échelle de la collectivité. La première, qui a eu lieu en février 2001, avait pour but de discuter du plan communautaire préliminaire et 63 intervenants représentant 46 organismes y ont participé. C'était la première fois que tous les organismes avaient la possibilité de se réunir pour parler du problème de l'itinérance. Cette réunion a permis à chaque organisme de prendre connaissance du travail des autres dans le contexte communautaire plus global et de répondre à des questions comme : où en sommes-nous? où voulons-nous aller à partir d'ici? et comment y arriverons-nous?. Les renseignements recueillis au cours de cette réunion ont servi de fondement à l'énoncé préliminaire sur les priorités et les principes d'action. Avant la consultation suivante, en mars 2001, des données préliminaires ont encore une fois été diffusées au sein de la collectivité. Après les discussions de la deuxième consultation, la version finale du *Saskatoon Community Plan for Homelessness and Housing, City of Saskatoon, April 2001* a été élaborée et approuvée par DRHC en juin 2001.

La demande de propositions a pris de multiples formes : bouche à oreille, annonces sur le site Web de la ville et dans les journaux locaux ainsi que dans le cadre de réunions. Des particuliers et des groupes ont soumis des propositions directement à DRHC. Seize demandes de trousse d'information ont été faites. Celles-ci, disponibles auprès de DRHC expliquaient les critères de financement de l'IPAC ainsi que les besoins de Saskatoon, et orientaient les demandeurs à travers

le processus de présentation d'une proposition. En tout, neuf propositions ont été reçues et huit ont été approuvées par le comité directeur de l'IPAC; une a été rejetée et une autre d'abord appuyée par le comité directeur n'est pas allée plus loin parce que l'organisme ne possédait pas la capacité nécessaire. Huit propositions spontanées ont été reçues durant l'automne et l'hiver 2001-2002.

DRHC prépare le sommaire des propositions qui correspondent aux critères de financement de l'IPAC et les communique au comité directeur. Les propositions sont discutées et DRHC assure le suivi des préoccupations ou des points soulevés par les membres du comité. On peut, par exemple, s'intéresser aux partenariats que le demandeur pourrait éventuellement établir pour consolider son projet. Une fois que le comité directeur recommande la proposition, les employés locaux de DRHC collaborent étroitement avec le demandeur à la version finale de la proposition avant de l'envoyer à Regina. Le bureau régional de DRHC examine alors la proposition et l'envoie à Ottawa pour approbation finale.

#### *Financement des projets pour les jeunes et les Autochtones*

La collectivité métisse et celle des Premières nations ont toutes deux effectué une étude auprès des Autochtones sans abri dans les centres urbains de Saskatoon en 2000 avec l'aide financière de DRHC. Les documents *1000 Voices* et *Urban First Nations Peoples Without Homes in Saskatchewan* en ont résulté. Cette recherche avait pour but d'amener la collectivité à mieux comprendre l'étendue du problème de l'itinérance chez les peuples autochtones et de définir les lacunes en matière de programmes et de services. La recherche a confirmé la vision que la collectivité se faisait déjà de l'itinérance – un phénomène lié à la pauvreté, touchant des personnes de tous les âges et possédant différents niveaux d'études.

En 2001, un employé du CRHC de Saskatoon a effectué une enquête auprès des jeunes vivant à Saskatoon et à risque de devenir itinérant afin de connaître leurs intérêts. Les jeunes devaient répondre à des questions sur leurs rêves et leurs espoirs, leurs problèmes quotidiens et les types de soutien qui répondraient le mieux à leurs besoins.

DRHC a informé la collectivité des fonds disponibles pour les jeunes et les Autochtones vivant en milieu urbain (SAMU) dans le contexte de l'INSA en organisant des discussions communautaires et en diffusant la demande de propositions dans les journaux locaux. Les groupes qui ont présenté à DRHC un projet répondant aux critères du plan communautaire ont reçu un appui pour l'élaboration de leur proposition. Toutes les propositions ont par la suite été communiquées au comité directeur. Ce dernier a accordé son appui à toutes les propositions de projet concernant les jeunes et les Autochtones en milieu urbain qui lui ont été présentées. Les lettres d'appui ont ensuite été jointes aux propositions et ont suivi le même processus d'approbation que celles présentées dans le cadre de l'IPAC.

#### Lacunes et priorités

Le plan communautaire précise les priorités auxquelles il faut accorder une attention immédiate dans les quatre domaines suivants :

- Soutien/financement pour combler le manque de personnel et les lacunes en matière de services de soutien ainsi que pour bonifier les programmes d'aide alimentaire de la *Friendship Inn* et de la banque d'alimentation.
- Les jeunes de 15 à 26 ans ont besoin d'un endroit sécuritaire où il peuvent rester pendant une nuit ou quelques jours et obtenir, au besoin, un soutien de base.
- Il faut accroître le soutien offert aux personnes seules en matière de refuges et de services et mettre en place des possibilités de séjour à court terme, y compris des services de désintoxication et des refuges sécuritaires pour la nuit.
- Le financement des organisations autochtones est essentiel pour régler la question du logement chez les Autochtones (y compris les Indiens inscrits et non inscrits, et les Métis).

Dans chacun des domaines, il existe également des besoins d'hébergement de transition et à long terme.

#### Progrès réalisés à ce jour

Au moment où l'étude de cas a été effectuée, les projets suivants avaient été approuvés (et dans certains cas mis en oeuvre).

<b>Projets approuvés à ce jour</b>
Ville de Saskatoon : planification et financement
Refuge de la YWCA de Saskatoon pour les femmes seules et les femmes avec des enfants qui ont besoin d'un logement d'urgence et temporaire : élaboration d'un plan d'activités et salaires du personnel de la YWCA
Banque d'alimentation de Saskatoon : achat du bâtiment où la banque est présentement installée.
Service mobile d'intervention d'urgence (24 heures) : embauche d'employés pour aider les personnes qui en ont besoin à trouver un logement et à le conserver, établissement d'une base de données axées sur les clients afin de mettre en place d'autres services jugés nécessaires.
<i>Saskatchewan Housing Coalition</i> (services de soutien et d'hébergement pour les personnes souffrant d'une maladie mentale) : étude pilote d'un modèle de counseling « global ».
Armée du salut de Saskatoon : rénovation de leur refuge pour hommes.
Aide à l'enfance – Canada : embauche de quatre jeunes à risque et d'un conseiller auprès des jeunes afin de former un groupe – <i>Sexually Exploited Youth Speak Out</i> . Les jeunes à risque aideront d'autres jeunes impliqués dans la prostitution qui essaient de faire la transition vers un style de vie plus positif.
La <i>Saskatchewan Native Theater Company</i> (qui s'intéresse principalement aux questions autochtones) : amener des jeunes sans abri ou susceptibles de le devenir à créer et à interpréter une pièce sur leurs expériences quotidiennes.

<i>La Western Metis Women's Association</i> : tenue d'un atelier de trois jours à l'intention des professionnels qui traitent avec les jeunes à risque.
<i>Turning Pages Youth Care Home</i> (soins à long terme en établissement pour les jeunes ayant des problèmes affectifs, spirituels, physiques et/ou de santé mental) : achat d'une maison de transition de dix lits pour les jeunes à risque.
<i>Central Urban Metis Foundation</i> (logement de transition pour les parents seuls de la nation métisse) : achat d'un bâtiment.
<i>Quint Development Corporation</i> : achat, rénovation et équipement d'un centre d'hébergement de 15 lits qui accueillera les jeunes hommes principalement d'origine autochtone.
<i>Tamara House</i> (auparavant un centre de guérison porte ouverte) : équipement d'un nouveau centre d'hébergement de transition pour les femmes survivantes d'abus sexuels et cherchant la guérison et la sécurité.

### 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 de s'études de cas ont formulé les observations clés suivantes sur les efforts déployés à ce jour par la ville de Saskatoon dans le cadre de l'Initiative fédérale pour les sans-abri.

- Les fournisseurs de services de Saskatoon soulignent une tendance à l'augmentation du nombre de clients et à la diminution de leur âge.
- Comme dans la plupart des collectivités participant à l'IPAC, les intervenants ont souligné que l'une des principales causes de l'itinérance était la pénurie de logements abordables et que toute solution au problème devait inclure la disponibilité d'un plus grand nombre de logements abordables.
- Les participants ont apprécié les consultations communautaires parce que c'était la première fois que les membres intéressés de la collectivité avaient l'occasion de se réunir pour discuter à fond de l'itinérance. De plus, les fonds de l'INSA ont aidé à valider le travail que les fournisseurs de services de première ligne font dans la collectivité. Les membres de la collectivité ont dit avoir l'impression que la version finale du plan communautaire tenait compte de leurs points de vue. De nombreuses personnes ont mentionné que le processus de planification leur rappelait que la force d'une collectivité

est accrue lorsque celle-ci peut décider comment elle souhaite intégrer un programme pour les sans-abri à un réseau bien établi.

- Selon la collectivité, l'une des principales raisons du succès de l'IPAC à Saskatoon est la souplesse de ses modalités de financement. N'étant pas limités à un type particulier de financement (immobilisations ou opérations de programme par exemple), le comité directeur et DRHC ont pu trouver des façons novatrices de financer des initiatives importantes qui n'auraient pu être financées autrement.

Si les fonds disponibles dans le cadre de la SAMU devaient être dépensés pour des projets concernant les sans-abri autochtones de Saskatoon, il n'était pas nécessaire que les organismes présentant des propositions soient eux-mêmes établis dans la collectivité autochtone ou comptent un certain nombre de membres du conseil d'administration ou d'employés autochtones. Tous les projets financés par la SAMU (et en fait des projets de l'IPAC et des projets pour les jeunes également) servent d'abord une clientèle autochtone; deux ou trois projets de la SAMU sont gérés par des organisations autochtones, tout comme deux ou trois projets financés par le volet des jeunes sans abri.

- La plupart des membres du comité directeur ont dit avoir appris beaucoup sur le travail des autres organismes durant le processus de planification. Ils ont également déclaré mieux comprendre maintenant les questions liées à la situation du logement et à l'itinérance au sein de la collectivité ainsi que les services de soutien disponibles.
- Le travail du bureau local de DRHC est très apprécié dans la collectivité pour de nombreuses raisons : les membres du personnel ont montré qu'ils voulaient apprendre de la collectivité et qu'ils misaient sur les mesures de soutien déjà en place; ils ont collaboré efficacement avec les groupes communautaires et ont essayé de faire traiter toutes les demandes. Ils ont également répondu promptement aux questions et aux préoccupations du comité directeur.
- Les gens consultés sont d'avis que la mise en oeuvre de projets et la tenue de réunions communautaires, bien annoncés dans les médias, sensibilisent le grand public à la question de l'itinérance.
- La question de la durabilité occupe une place centrale à Saskatoon. Il y a eu un malentendu au départ parce que la collectivité s'attendait à ce que la province assume à long terme les dépenses de fonctionnement, malgré les efforts du personnel de DRHC pour ne pas que la collectivité ait de telles attentes. On a aussi dit qu'en raison de sa courte durée, le financement de l'IPAC était propice aux dépenses en immobilisations. Deux personnes ont demandé pourquoi l'argent ne pouvait pas être transféré en fiducie et utilisé au fil du temps, ce qui permettrait de faire face au problème de financement à long terme.

- Une évaluation communautaire de l'IPAC a eu lieu en juin 2002. Durant cette réunion, la collectivité a dit souhaiter que le comité directeur, ou une forme quelconque du comité directeur, continue de se réunir après l'INSA et appuie le réseautage entre les groupes communautaires.

### Leçons apprises

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

- Le fait que différents membres aient pu, à différents moments, participer aux travaux du comité directeur a permis à plus de gens de travailler à un aspect quelconque du processus.
- La collectivité est d'accord avec l'idée que si l'INSA était prolongée, le financement devrait continuer de provenir de sources distinctes. Les gens sont favorables à cette idée parce que la majorité des groupes non autochtones ont le personnel ou la capacité de recruter des experts-conseils qui possèdent les connaissances requises pour élaborer des propositions. On croit que les groupes autochtones seraient désavantagés s'ils devaient faire concurrence aux organismes qui ont plus de ressources.
- La collectivité travaille mieux ensemble lorsque la raison d'être d'une initiative est claire avant le début des consultations. On peut ainsi s'assurer que les questions non pertinentes qui risquent de nuire au processus sont exclues. Il y a dans une collectivité comme Saskatoon des centaines d'organismes sans but lucratif qui ont tous leurs propres dossiers et leurs propres besoins de financement. Sans orientation et sans point de convergence, le processus deviendrait incontrôlable. Le comité de Saskatoon a dirigé avec brio le processus.
- Il est très important que les personnes qui sont perçues comme les dirigeantes du processus soient respectées dans la collectivité et qu'on leur attribue un niveau élevé d'intégrité et de compétence. De plus, l'élaboration du plan et les décisions subséquentes doivent être fondées sur des principes excellents.

*Printemps 2002*