

## Étude de cas d'une collectivité Victoria (C.-B.)

### 1. Introduction

La présente étude de cas de Victoria (C.-B.) 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 Victoria 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

Comme dans la plupart des collectivités canadiennes, les organismes de bienfaisance et/ou sans but lucratif répondent depuis plus de 100 ans aux besoins des pauvres et des sans-abri de la ville de Victoria et des treize autres municipalités qui forment la grande région de Victoria.

Plusieurs années avant la mise en œuvre en janvier 2000 de l'Initiative nationale pour les sans-abri, un certain nombre de groupes communautaires locaux de Victoria se sont réunis pour définir des stratégies permettant de faire face à la réduction des dépenses de l'État pour les services sociaux. L'une de ces coalitions était le comité CRUNCH, créé en 1997, qui regroupait des représentants des organismes de services sociaux, du milieu des affaires et de l'administration publique locale. Les membres de ce comité se sont réunis pour élaborer des stratégies de lutte contre la pauvreté et l'itinérance dans la collectivité, malgré le financement limité dont on disposait alors. De plus, les membres du comité ont donné leur appui à la création du Housing Affordability Partnership, dont l'objectif était de répondre au besoin de logements abordables.

### Planification communautaire

Certains groupes, tels que le comité CRUNCH, se réunissaient avant même la mise en œuvre de l'INSA pour discuter de l'itinérance, mais il n'existait aucune stratégie régionale officielle pour s'attaquer au problème et y mettre fin.

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

Avant la mise en œuvre de l'INSA, l'intervention du gouvernement fédéral auprès des sans-abri se limitait aux initiatives que la SCHL finançait dans le cadre du PAREL afin d'aider à la rénovation des logements pour les locataires à faible revenu. Après que le gouvernement fédéral eut décidé de cesser progressivement toute participation directe au financement du logement abordable, la province a continué de financer la construction de logements à loyer modéré par l'intermédiaire de son agent, B.C. Housing. La récente politique provinciale sur le logement a pour effet d'encourager le financement de logements à loyer modéré pour les personnes seules sans abri qui ont de la difficulté à se loger ou pour les personnes susceptibles d'itinérance à l'échelle de la province.

Par ailleurs, la province finance de façon continue des services sociaux et d'hébergement par le truchement de trois organismes situés à Victoria. Le ministère des Ressources humaines paie les coûts relatifs à seize lits au centre d'hébergement de l'Armée du Salut et à cinq autres lits d'appoint pendant les mois d'hiver dans le cadre de la Cold/Wet Weather Strategy. Le paiement prend la forme d'indemnités journalières. Des dispositions semblables existent avec Streetlinks, pour 44 lits destinés

aux hommes et 11 lits destinés aux femmes. En 2001, le Ministère a trouvé des fonds additionnels pour payer les coûts relatifs à 5 lits au centre d'hébergement de l'Armée du Salut, mais ce financement supplémentaire ne fait pas partie des fonds du programme régulier et ne sera peut-être plus disponible.

La région sanitaire de la capitale de Victoria s'est associée à B.C. Housing pour obtenir des logements destinés aux sans-abri aux prises avec des problèmes de santé mentale et de toxicomanie, ainsi qu'au ministère des Ressources humaines pour financer et doter en personnel un bureau satellite au centre-ville de Victoria afin de mieux répondre aux besoins de cette même population en matière de logement, d'aide sociale et de services sociaux.

La municipalité participe activement à la recherche de solutions communautaires aux problèmes de logement et d'itinérance et elle compte une division du développement communautaire et un agent de planification sociale à plein temps. Comme il a été mentionné, la Ville était membre du comité CRUNCH, qui a appuyé la création d'un poste d'intervenant communautaire chargé de travailler avec les sans-abri et les personnes susceptibles d'itinérance dans le centre-ville, en partenariat avec le bureau local de Centraide et la province. Le financement de ce poste s'étend de l'automne 1999 à l'automne 2002. De plus, la Ville collabore de près avec des groupes locaux de jeunes sans abri pour trouver des solutions au problème de l'itinérance chez les jeunes.

### **3. Comment Victoria a réagi à l'initiative du gouvernement fédéral**

#### Travail initial par DRHC

La Ville de Victoria s'est vu accorder une part du « financement de 20 % » par suite des nombreuses pressions exercées par des membres inquiets de la collectivité de Victoria auprès de la ministre Bradshaw lors de ses visites dans la province. Au moment de ses consultations initiales avec les responsables provinciaux, DRHC a décidé de limiter l'utilisation des fonds de l'IPAC à la seule ville de Victoria, à l'exclusion des 13 autres municipalités qui composent la grande région de Victoria. En voici les raisons : a) Victoria avait préalablement été désignée comme le centre d'activité par la population des sans-abri de la grande région de Victoria; b) la plupart des sans-abri tendaient à se rendre dans la ville pour obtenir aide et soutien; c) le financement accordé à Victoria (1,4 million de dollars sur trois ans) était jugé relativement peu, et on considérait qu'il était trop complexe d'essayer de déterminer comment répartir les fonds entre 13 municipalités; enfin, d) les statistiques démontraient clairement la gravité du problème d'itinérance et de pauvreté dans la ville de Victoria.

Une fois que le financement fédéral a été accordé, le personnel de DRHC a promptement aidé à établir le Victoria Steering Committee on Homelessness à des fins de coordination de la planification communautaire. En novembre 2000, ce comité directeur des questions relatives à l'itinérance a entrepris de recueillir des renseignements, d'entamer des consultations communautaires et de sensibiliser le public au problème de l'itinérance.

### Processus de planification communautaire

Les consultants et le comité directeur ont organisé de nombreuses activités de recherche et de consultation auprès des groupes indiqués ci-dessous, qui ont tous participé à quelques exceptions près. Les organismes que voici sont représentés dans le processus de planification communautaire :

#### *Planification communautaire globale*

- Les églises du centre-ville
- Les fournisseurs de services de logement à Victoria
- Le Community Centre Network
- La Community Economic Development Corporation
- Les fournisseurs de services au centre-ville
- Le Social Planning and Housing Advisory Committee de la Ville de Victoria
- Le Victoria Native Friendship Centre
- United Way of Greater Victoria
- L'Association canadienne des constructeurs d'habitations

Les consultants et le comité directeur se sont efforcés de faire participer la collectivité entière au processus de planification. Par exemple, ils ont consulté des groupes communautaires et ils ont tenu des séances de consultation et réalisé des entrevues avec des sans-abri. En outre, les sans-abri ont été consultés au cours de la planification, bien qu'ils n'aient pas participé directement au processus de planification même. Comme dans les autres collectivités, les membres du comité ont eu beaucoup de mal à trouver des façons de faire participer les sans-abri au processus.

Les membres autochtones de la collectivité de Victoria ont été invités à prendre part au processus de planification, ce qu'ils ont fait. La majorité des représentants autochtones étaient satisfaits du plan communautaire élaboré par le comité et ils n'ont donc pas jugé nécessaire de répéter l'exercice chez leur population. Les groupes autochtones ont plutôt choisi d'adapter le plan à leurs besoins particuliers, et les membres de leur comité de sélection s'en sont servis pour choisir les projets d'aide aux Autochtones sans abri devant faire l'objet d'un financement.

### Lacunes et priorités

Le plan régional pour les sans-abri a fait état des lacunes et des priorités suivantes à Victoria :

1. l'offre de logements sûrs et abordables et d'un continuum de services – besoin d'« endroits sécuritaires » où les clients peuvent se tourner une fois qu'ils quittent la rue, qu'ils sortent du commerce du sexe et/ou qu'ils cessent de consommer des drogues
2. l'amélioration des services de soutien – en particulier pour les sans-abri aux prises avec des problèmes de santé mentale, les personnes ayant le VIH/SIDA, les ex-délinquants et les jeunes – y compris la coordination des services d'approche, l'établissement d'une unité de stabilisation en cas de crise, la prestation de soins dentaires et de santé, la coordination de programmes d'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle, la prestation d'un nombre accru de services de prévention, la mise sur pied d'un service de registre de logements, l'offre d'installations d'entreposage, ainsi que la formation et l'encadrement des personnes œuvrant auprès des sans-abri
3. la coordination et la communication : encourager des partenariats axés sur la collaboration et l'échange de renseignements entre les organismes; coordonner le processus de congé, de mise en liberté ou de départ des établissements de soins de santé mentale, des établissements correctionnels et des organismes qui offrent des services aux sans-abri; élaborer des stratégies de communication et d'éducation permettant de tenir les sans-abri au courant des services qui s'offrent à eux dans la collectivité; créer des outils de gestion des cas qui permettent aux sans-abri de tirer pleinement parti du continuum des mesures de soutien dans la collectivité
4. la capacité : élaborer des stratégies permettant de déterminer le nombre de personnes qui sont privés de logis ou susceptibles d'itinérance dans la collectivité, ainsi que leurs caractéristiques et leurs besoins, et apporter un appui continu aux fournisseurs de services et aux organismes bénévoles qui s'occupent des sans-abri.

### Exécution jusqu'à maintenant

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

<b>Projets approuvés jusqu'à maintenant</b>
AIDS of Vancouver Island Rénover et améliorer le Positive Living Centre afin de mieux servir les clients sans abri, en particulier ceux qui sont handicapés
Burnside Gorge Community Association Favoriser une stratégie de réduction de l'itinérance qui est basée sur un continuum de mesures de soutien dans la collectivité de Burnside Gorge
City of Victoria Asset and Gap Project Greater Victoria Drug and Rehabilitation Association Équiper d'ameublement et de fournitures de base une maison de rétablissement comptant six lits
M'akola B.C.H Society Offrir un logement de transition aux Autochtones sans abri
Open Door Inner City Ministry Exploiter une halte-accueil qui offre divers services aux sans-abri – dont des repas, des douches, des vêtements, du counselling, des services de soutien et de défense des droits
PEERS – Prostitutes, Empowerment, Education and Resource Society Œuvrer auprès d'anciens travailleurs et travailleuses du sexe et leur offrir une option de logement de transition stable
Victoria Human Exchange Society et GAEA Recovery Home for Women Offrir d'autres logements subventionnés aux personnes sans abri
YM/YWCA et Boys and Girls Club Services Exploiter un centre d'hébergement de nuit pour les jeunes sans abri âgés de 15 à 24 ans
Threshold Housing Society Offrir un apprentissage de l'autonomie fonctionnelle aux jeunes sans abri de Victoria
Upper Room Society Acheter l'équipement nécessaire pour offrir des repas aux sans-abri et aux personnes susceptibles d'itinérance
Victoria Cool Aid Society Offrir un espace d'entreposage temporaire aux sans-abri et déterminer les besoins des sans-abri en matière d'apprentissage de l'autonomie fonctionnelle
Victoria Native Friendship Centre Offrir une halte-accueil aux jeunes Autochtones sans abri

Le comité de sélection a terminé la deuxième série de sélection de projets pour la deuxième année de financement dans le cadre de l'IPAC. Au moment de la rédaction du présent rapport d'étude, les projets en étaient aux dernières étapes du processus d'approbation, mais 16 projets avaient été soumis à l'approbation du gouvernement fédéral.

### 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.

À Victoria, 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 :

- La garantie de financement de projets pour les sans-abri a été le facteur clé qui a permis d'attirer les parties intéressées autour d'une table pour s'attaquer à la question. Les membres de la collectivité à qui nous avons parlé ont loué tant la ministre Bradshaw que le personnel local de DRHC pour l'engagement et le soutien dont ils ont fait preuve envers la collectivité de Victoria. Leurs actions ont manifestement accru la présence du gouvernement fédéral dans la grande collectivité.
- Le plan communautaire pour mettre fin à l'itinérance à Victoria est considéré comme un instrument efficace qui a permis à toutes les parties intéressées de participer, y compris les sans-abri mêmes. Réunir les « bonnes » personnes autour de la table (c'est-à-dire des gens qui comprennent la question à fond, qui ont un réseau de ressources au sein de la collectivité et qui sont disposés à s'engager à long terme envers le processus) est considéré comme un important élément d'un processus de planification communautaire efficace. L'esprit de collaboration a été renforcé par le conseil municipal, qui appuyait ouvertement les efforts du comité.
- La planification communautaire, et particulièrement l'exercice axé sur les lacunes et les priorités, a sensibilisé la collectivité au problème de l'itinérance, à l'éventail des questions à aborder, de même qu'aux solutions possibles, ce qui a amené les partenaires communautaires à s'engager à essayer de régler les problèmes plutôt qu'à se concentrer sur les questions de financement.
- Tant les Autochtones que les jeunes ont participé activement à l'élaboration d'un plan d'action communautaire qui tient compte de leurs besoins particuliers. Le directeur général du Victoria Native Friendship Centre siège au comité directeur de la Ville, et les groupes autochtones ont été encouragés à présenter des propositions en vue de l'obtention de fonds de l'IPAC, en sus des fonds destinés à des projets pour les Autochtones sans abri dans le cadre de la Stratégie pour les Autochtones en milieu urbain (SAMU). Un groupe autochtone s'est assuré le financement de ses projets pour les sans-abri dans le cadre du processus de l'IPAC. De plus, les représentants des organismes s'occupant du problème de l'itinérance chez les jeunes ont été encouragés à présenter des propositions malgré l'offre d'autres fonds pour des projets en

faveur des jeunes sans abri, et deux projets pour les jeunes sans abri ont reçu des fonds de l'IPAC.

- Bien que la décision de canaliser les fonds de l'IPAC vers la ville de Victoria ait reçu beaucoup d'appui, trois personnes interrogées qui représentaient des fournisseurs de services des municipalités environnantes de la région se sont dites déçues de cette décision. Les trois organismes en question considéraient tous que le processus d'élaboration du plan pour les sans-abri ne tenait pas compte des besoins des sans-abri de leurs collectivités.
- Alors que de nombreuses personnes étaient satisfaites de l'engagement et du soutien dont le personnel local de DRHC a fait preuve envers elles, la majorité des participants se sont dits préoccupés par la lourde bureaucratie associée à l'initiative. La plupart étaient d'avis que la paperasserie était fastidieuse et consommait beaucoup de temps. D'autres fournisseurs de services dont les ressources étaient limitées étaient préoccupés par le temps et les ressources qu'ils devaient consacrer à l'administration.
- Aux fins du processus de sélection des projets, les expressions d'intérêt ont été distribuées parmi des sous-équipes du comité de sélection. Certains membres du comité de sélection auraient préféré que chaque membre étudie toutes les expressions d'intérêt. Ils considéraient qu'ils ne travaillaient pas tous à partir des mêmes renseignements. De plus, la majorité des membres jugeaient qu'ils n'avaient pas assez d'un jour pour examiner si chaque projet permettait de combler les lacunes et d'appuyer les priorités définies.
- En raison de sa nature restreinte, le processus de sélection des projets autochtones s'est déroulé plus facilement, mais cette collectivité s'est dite contrariée par les retards liés à l'approbation des projets et à l'obtention des fonds.
- La stratégie de communication adoptée par le comité des questions relatives à l'itinérance a permis d'assurer un bon échange d'information entre les différents partenaires, y compris DRHC. Certains membres du comité doutaient de l'efficacité des communications en dehors du comité, mais ils ne pouvaient déterminer si les membres avaient le temps ou les ressources nécessaires pour communiquer leurs délibérations à des sources secondaires et/ou à la collectivité dans son ensemble.
- Bien que les activités destinées à venir en aide aux sans-abri à Victoria en soient encore au stade initial, les fournisseurs de services prennent déjà à cœur l'engagement de collaborer de plus près à prévenir et à mettre fin à l'itinérance – un exemple mentionné lors de plusieurs entrevues réalisées aux fins de cette étude est celui du Open Door Ministry et de la Upper Room Society, qui se sont regroupés sous un même toit pour assurer des services d'hébergement et de halte-accueil à l'intention des hommes et des femmes sans abri de la ville.

Les fournisseurs de services et les dirigeants communautaires ont décidé d'encourager activement les partenariats dont l'objectif est de s'attaquer au problème de l'itinérance.

- Certains participants ont candidement exprimé leurs préoccupations quant à la viabilité de leurs propres projets étant donné le climat économique actuel de la Colombie-Britannique et les décisions budgétaires prises par le gouvernement provincial à la mi-janvier de cette année. Ces préoccupations ont été renforcées par les responsables du ministère des Services à la collectivité, aux Autochtones et aux femmes et du ministère des Ressources humaines qui ont été interviewés dans le cadre de la présente étude. Le consensus qui se dégage à Victoria, c'est que le gouvernement fédéral doit reconnaître que la collectivité locale a une capacité limitée d'obtenir le financement voulu pour assurer le maintien des activités visant expressément les personnes sans abri et à risque.

*Hiver 2002*