

L'APPROCHE LOGEMENT D'ABORD AU CANADA :  
APPUYER LES COLLECTIVITÉS POUR METTRE FIN À L'ITINÉRANCE

## *Études de cas Logement d'abord*

# *Calgary* ALBERTA *Calgary Homeless Foundation*

### Messages clés :

- *L'étude trace un portrait détaillé du « système d'intervention » et des services intégrés.*
- *Le soutien de la Calgary Homeless Foundation (CHF) aux programmes axés sur l'approche Logement d'abord est l'un des plus anciens au Canada.*
- *En tant que fondation, la CHF appuie de nombreux programmes axés sur l'approche Logement d'abord, mais n'offre aucun service direct.*
- *Elle dispose de données parmi les plus solides sur la réussite de l'approche, grâce à sa longue histoire et à ses prévisions.*
- *Elle a adapté l'approche Logement d'abord pour y inclure d'autres personnes que les personnes sans abri chroniques ou épisodiques.*



# Calgary, Alberta: Calgary Homeless Foundation

L'approche Logement d'abord au Canada :  
Appuyer les communautés pour mettre fin à l'itinérance

Stephen Gaetz & Fiona Scott



ISBN: 978-1550145991

© 2013 Canadian Homelessness Research Network Press.

Les droits de l'auteur relatifs à ce rapport sont protégés par une licence Creative Commons qui permet aux utilisateurs de le citer, d'inclure un lien vers celui-ci, de le copier, de le transmettre et de le distribuer à des fins non commerciales, à condition qu'ils en nomment les auteurs et le titre. Cette licence ne permet pas aux utilisateurs de modifier, de transformer ou de développer le rapport. Vous pouvez obtenir des précisions au sujet de cette licence Creative Commons à <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ca/legalcode.fr>.

Comment citer ce document :



Gaetz, Stephen, Fiona Scott et Tanya Gulliver, éd., *L'approche Logement d'abord au Canada : Appuyer les collectivités pour mettre fin à l'itinérance*, Canadian Homelessness Research Network Press, Toronto, 2013.

Les éditeurs souhaitent souligner le travail de Sarah Jean Harrison et de KC Santo, qui ont fourni d'excellents services de révision. Nous souhaitons également remercier les principaux répondants qui ont contribué à l'élaboration de chaque étude de cas : Tim Richter, Katrina Milaney et Alina Turner (Calgary, Calgary Homeless Foundation), Kim Wirth et Katie Davies (Infinity Project), Brad Crewson (Victoria), Amanda DiFalco (Hamilton), Timothy Ross (Fredericton), Amelia Ridgway (Vancouver), Wally Czech (Lethbridge) et Susan McGee (Edmonton).

Le Réseau canadien de recherches sur l'itinérance (CHRN) remercie la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance (Emploi et Développement social Canada) ainsi que le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada du gouvernement du Canada pour leur soutien financier. L'analyse et les interprétations contenues dans les chapitres sont celles de contributeurs et ne représentent pas nécessairement l'opinion des partenaires financiers du CHRN. Les opinions exprimées dans ce livre sont celles du Canadian Homelessness Research Network et ne reflètent pas nécessairement les vues du gouvernement du Canada.

Pour lire le rapport complet avec études de cas : [www.homelesshub.ca/housingfirstcanada](http://www.homelesshub.ca/housingfirstcanada)



# Introduction

*En 1994, quand la ville de Calgary entreprit de dénombrer les personnes sans abri qui vivaient dans ses refuges ou dans ses rues, elle en compta environ 400. Au cours des années qui suivirent, l'itinérance connut une croissance explosive — la plus importante au Canada à cette époque — avec 3500 personnes sans abri en 2006 (Laird, 2007).*

Comme bien d'autres villes du Canada, Calgary avait, par le passé, entrepris des démarches afin de résoudre la crise de l'itinérance à l'aide d'un amalgame de services de soutien et de services communautaires d'urgence. Aucun « système » n'était en place, sauf un regroupement de fournisseurs de services, financés par des dons de bienfaisance et par tous les ordres de gouvernement. L'intervention de la ville face à l'itinérance a d'abord été orchestrée par le Calgary Committee to End Homelessness (CCEH), puis par la Calgary Homeless Foundation (CHF). Cette dernière est devenue le point central de la transition vers l'adoption de stratégies Logement d'abord à l'échelle de la ville.

Vers 2006, bon nombre d'intervenants du milieu de l'itinérance commencèrent à entendre parler du concept des plans décennaux de lutte contre l'itinérance, ainsi que de leur succès dans de nombreuses collectivités des États-Unis. Un élément de ces plans décennaux est l'importance d'y intégrer l'approche Logement d'abord, et d'adopter celle-ci en tant que philosophie fondamentale qui orientera la réussite de la stratégie des plans décennaux. L'approche Logement d'abord a ensuite été mise en œuvre dans plusieurs programmes visant des populations prioritaires.

Les résultats de la mise en œuvre de l'approche Logement d'abord à Calgary sont impressionnants. Par exemple, en 2012, la Calgary Homeless Foundation était parvenue à loger 4096 personnes en 4 ans, dont 894 étaient en situation d'itinérance chronique ou épisodique, 1663 personnes appartenant à des familles qui comptaient des enfants, 690 jeunes et 1464 Autochtones (CHF, 2012). Le succès de la stratégie Logement d'abord a contribué à réduire de 11,4 p. cent le nombre de personnes sans abri dans la ville de Calgary, entre 2008 et 2012 (ibid.), mettant ainsi fin à une augmentation régulière biennale de 30 p. cent.

La présente étude de cas s'intéresse à l'application de Logement d'abord dans le contexte de la lutte contre l'itinérance à Calgary. Ce qui rend cet exemple frappant est :

- a) la façon dont l'approche Logement d'abord a été intégrée en tant que philosophie sous-jacente à la lutte de la ville contre l'itinérance;
- b) les liens entre le modèle du plan décennal et les principes et programmes de l'approche Logement d'abord;
- c) les conditions propices au changement que l'on a réussi à créer dans la collectivité;
- d) l'innovation que ce changement a inspirée dans les interventions des programmes axés sur l'approche Logement d'abord;
- e) les résultats positifs qui ont fait chuter le nombre de personnes sans abri à Calgary.

L'objet de la présente étude est de donner un aperçu de l'expérience de la Calgary Homeless Foundation dans la planification, la mise en œuvre et le maintien de programmes axés sur l'approche Logement d'abord à Calgary, ainsi que des obstacles qu'elle a rencontrés et éliminés. Des données convaincantes sont présentées pour prouver l'efficacité des programmes axés sur l'approche Logement d'abord de la ville de Calgary pour aider les personnes qui vivent dans l'itinérance à conserver leur logement, à traiter leurs problèmes de santé physique et mentale et à répondre à leurs besoins sociaux. L'étude de cas se termine par une présentation des principales leçons tirées, dans l'optique d'aider d'autres collectivités à adapter ce modèle.

# Pour commencer : formuler la problématique

Engendrer un « changement de système » est un défi dans n'importe quel contexte de service. Comme la plupart des collectivités, Calgary comptait plusieurs organismes de lutte contre l'itinérance qui travaillaient indépendamment les uns des autres. Passer d'une intervention communautaire, caractérisée par un regroupement ad hoc et peu organisé de services d'urgence, à une intervention coordonnée et intégrée dont l'approche Logement d'abord est la philosophie centrale, n'est pas chose simple. On ne peut pas simplement « ordonner » à une collectivité de changer, remplacer soudainement les services en place par d'autres qui répondent à une nouvelle philosophie, ou s'attendre à ce que les organismes réorientent instantanément leurs efforts.

C'est grâce au leadership solide de la CHF que l'on a pu mettre en place les conditions propices au changement. Il faut faire participer la collectivité, et il est nécessaire que la planification et la mise en œuvre se fassent de façon à assurer le succès de l'initiative, tout en limitant les interruptions de services. Le modèle de changement adopté à Calgary est un exemple intéressant.



*On ne peut pas simplement « ordonner » à une collectivité de changer, remplacer soudainement les services en place par d'autres qui répondent à une nouvelle philosophie, ou s'attendre à ce que les organismes réorientent instantanément leurs efforts.*

Contrairement à de nombreuses autres villes canadiennes, Calgary n'organise pas les mesures qui sont prises chez elle pour réduire l'itinérance. C'est plutôt une fondation indépendante sans but lucratif qui reçoit les fonds du gouvernement et du secteur privé, et qui est responsable de la lutte contre l'itinérance à Calgary. La province continue toutefois de financer de nombreux services d'urgence, comme des refuges. La province de l'Alberta offre du soutien supplémentaire au secteur de l'itinérance en finançant directement de nombreux services, dont de grands refuges d'urgence comme le Drop-In<sup>1</sup>.

D'importants traits propres à la CHF ont contribué à créer les conditions propices au changement. D'abord, comme elle est une fondation sans but lucratif, la CHF n'était pas coincée dans un statu quo rigide et disposait d'une certaine marge de manœuvre et de souplesse qui lui a permis d'inspirer et de gérer le changement. De plus, grâce aux liens très forts qu'elle avait tissés avec la collectivité, tous les ordres de gouvernement et avec le milieu des affaires, elle se trouvait dans une excellente position pour amener la collectivité à appuyer ce changement. Enfin, son leadership était axé sur des résultats clairs (à savoir, la réduction de l'itinérance), sur l'innovation et sur la mise en œuvre des meilleures idées.

On a manifesté le souhait de connaître de tierces parties ce qui fonctionnait et ce qui ne fonctionnait pas pour lutter contre l'itinérance.

Pour bien des collectivités, une des premières étapes à franchir avant d'adapter l'approche Logement d'abord est de savoir par où commencer. La CHF voulait tirer des leçons de ce qui avait été fait ailleurs. La recherche a toujours été une priorité pour la fondation et cette approche fondée sur des données

probantes est très ancrée dans la culture de la CHF et des organismes qu'elle aide.

Les programmes axés sur l'approche Logement d'abord étaient relativement récents au Canada, bien qu'ils existaient alors depuis une quinzaine d'années aux États-Unis. Il restait néanmoins encore beaucoup à apprendre de ceux qui avaient déjà mis en place de tels programmes. Cette expérience était très importante, car on estimait de plus en plus que les experts et organismes ayant l'expérience de l'approche Logement d'abord détenaient toutes les connaissances dont les

1. Le Drop-In and Rehab Centre de Calgary est le plus important refuge d'urgence de l'Amérique du Nord, et est financé par des dons de bienfaisance (46 %) et par le ministère du Logement et des Affaires urbaines du gouvernement de l'Alberta (54 %).

collectivités avaient besoin pour réussir, des collectes de fonds aux modèles de programmes, en passant par les descriptions de travail et les budgets. À l'heure actuelle, de nombreuses collectivités du pays peuvent fournir des conseils et de l'aide afin de planifier et de mettre en place ces programmes.

Les principaux intervenants et les membres du personnel qu'il fallait embaucher devaient comprendre la vision et le plan de lutte contre l'itinérance, et juger qu'une nouvelle approche — comme Logement d'abord — s'imposait.

## L'INSPIRATION DERRIÈRE LA MISE EN ŒUVRE DE L'APPROCHE LOGEMENT D'ABORD À CALGARY

À l'été 2006, Philip Mangano, le directeur du United States Interagency Council on Homelessness (surnommé par certains le « tzar de la politique américaine sur l'itinérance »), a été invité à Calgary par des dirigeants d'entreprises, Centraide Canada et la Calgary Homeless Foundation. M. Mangano a été inspirant en parlant de l'approche Logement d'abord et des plans décennaux de lutte contre l'itinérance en Alberta. Tout en maintenant le concept de l'approche Logement d'abord au cœur de ses plans, M. Mangano a dit trois choses au groupe.

- 1) Le problème de l'itinérance semble continuellement s'aggraver, en dépit de tous nos efforts.
- 2) Le modèle de l'approche Logement d'abord porte ses fruits.
- 3) Il est moins dispendieux de régler le problème que de continuer de faire ce que l'on fait.

Il était difficile de contredire ces affirmations, si bien que ces réunions ont donné naissance à un engagement à élaborer le *Calgary's Ten Year Plan to End Homelessness* (plan décennal de lutte contre l'itinérance à Calgary) reposant sur la philosophie de l'approche Logement d'abord. En janvier 2007 est mis sur pied le Calgary Committee to End Homelessness (CCEH), composé de représentants provenant d'organismes de prestation de services, du secteur privé, d'organismes confessionnels, de fondations, de la Calgary Health Region, de collèges et d'universités, de la collectivité autochtone, de la ville de Calgary, de la province de l'Alberta et du gouvernement du Canada. En s'appuyant sur les principales recherches réalisées par la ville de Calgary sur l'itinérance et sur les logements abordables, le CCEH entreprit d'élaborer et de lancer un plan, et demanda à la Calgary Homeless Foundation de le mettre en œuvre.

## CRÉER LES CONDITIONS PROPICES DANS LE MILIEU

Un des défis que l'on a dû relever à Calgary a été de faire comprendre à tout le monde ce qu'était vraiment l'approche et les avantages de Logement d'abord. Il a fallu un peu de temps à certains travailleurs de première ligne ayant une vaste expérience d'intervention auprès des personnes sans abri chroniques pour saisir l'idée d'offrir à ces personnes des logements locatifs du marché privé dans l'espoir qu'elles se reprennent en main. Il s'agissait alors de faire abandonner l'idée que certaines personnes ont trop de problèmes complexes pour être logées, pour plutôt convaincre le milieu que les personnes sans abri seraient davantage en mesure de traiter leurs problèmes si elles avaient un endroit sûr où dormir la nuit.

« À la fin de la journée, lorsqu'ils verrouillent la porte derrière eux, qu'ils se sentent en sécurité et qu'ils n'ont pas à craindre de se faire poignarder, maltraiter ou voler, c'est à ce moment-là que ces hommes et ces femmes décident d'aller chercher de l'aide parce qu'ils ont retrouvé l'espoir et la dignité. » [traduction libre] (Stacey Peterson, cité dans Scott, 2012:107).

## EN PARLER, MAIS AUSSI LE MONTRER

Un moment marquant à Calgary a été la diffusion d'un documentaire de la chaîne PBS, *Home at Last* portant sur le programme novateur Pathways to Housing de la ville de New York. On y présente et commente le processus, de la rencontre du client à son engagement au programme, ainsi que de



*Il s'agissait alors de faire abandonner l'idée que certaines personnes ont trop de problèmes complexes pour être logées, pour plutôt convaincre le milieu que les personnes sans abri seraient davantage en mesure de traiter leurs problèmes si elles avaient un endroit sûr où dormir la nuit.*

l'aide qui lui est offerte et dont il a besoin pour entretenir son logement. La vidéo permet aux collectivités, aux organismes et à leur personnel de conceptualiser l'approche et ses processus. En voyant ainsi l'approche, on a commencé à comprendre comment et pourquoi elle fonctionne.

La vidéo est devenue un outil utile, d'abord présenté par la Calgary Committee to End Homelessness. Elle a ensuite servi à la CHF pour convaincre son conseil d'administration, les intervenants clés de la collectivité et les fournisseurs de services que l'approche Logement d'abord était logique et qu'elle pouvait être adaptée au contexte canadien.

## LE PROUVER – AVEC DES DONNÉES

Pour assurer la crédibilité du plan décennal, les membres de l'équipe de Calgary savaient qu'ils auraient à prouver l'efficacité de l'approche Logement d'abord, soit démontrer qu'il est possible d'aider les personnes sans abri à faire la transition entre la rue et l'entretien d'un logement loué. Ils ont fait



*Pour assurer la crédibilité du plan décennal, les membres de l'équipe de Calgary savaient qu'ils auraient à prouver l'efficacité de l'approche Logement d'abord, soit démontrer qu'il est possible d'aider les personnes sans abri à faire la transition entre la rue et l'entretien d'un logement loué.*

venir à Calgary Sam Tsemberis, fondateur du programme Pathways to Housing de New York et premier leader à avoir mis en œuvre l'approche Logement d'abord. Le programme Pathways to Housing visait les personnes sans abri dont les conditions étaient les plus difficiles qui soient : celles en situation d'itinérance chronique et aux prises avec des problèmes de santé mentale ou de toxicomanie. Avant même la publication du plan décennal de lutte contre l'itinérance, le programme avait offert à certains un accès rapide à un logement. Depuis, le programme Pathways to Housing a fait l'objet d'évaluations approfondies qui ont prouvé que 85 p. cent des participants parvenaient à conserver leur logement, même parmi ceux qui n'avaient pas été jugés « prêts » à être logés dans le cadre d'autres programmes (Tsemberis et coll., 2000; 2004; Yanos et coll., 2004). On a déterminé que les coûts associés au logement et au soutien s'élevaient à 22 500 \$É.-U. par année, par client, alors qu'un lit dans un refuge coûtait 35 000 \$É.-U. « Pourquoi ne pas le faire? » demanda M. Tsemberis.

C'est donc inspirée par M. Tsemberis et convaincue du succès du programme que la CHF a reconnu qu'il s'imposait de

lancer un programme pilote et de loger dès que possible les personnes sans abri. On prouverait ainsi qu'un des éléments fondamentaux du plan de lutte contre l'itinérance fonctionne. On souhaitait également prouver le concept afin de stimuler le soutien et produire des résultats immédiats.

## ANALYSER LA RENTABILITÉ

Quand la ville de Calgary explorait l'idée de mettre en œuvre des programmes axés sur l'approche Logement d'abord, de nouvelles études réalisées au Canada et aux États-Unis suggéraient qu'il était moins dispendieux d'offrir un logement aux personnes qui vivent dans l'itinérance que de les y maintenir. L'article « Million Dollar Murray » de Malcolm Gladwell, paru dans le New Yorker en 2006, a déclenché un débat public en soulevant d'importantes questions sur

l'efficacité de dépendre des services d'urgence dans la lutte contre l'itinérance. D'autres études canadiennes sont ensuite parues, tirant pratiquement les mêmes conclusions : il est moins dispendieux d'offrir du soutien et un logement adéquats aux personnes qui vivent ou risquent de vivre dans

l'itinérance (donc, de mettre fin à l'itinérance) que d'offrir à ces mêmes personnes du soutien d'urgence institutionnel, qu'il soit à court terme ou continu (donc, de gérer l'itinérance) (Pomeroy, 2005; 2007; 2008; Shapcott, 2007). À Calgary, un rapport publié par la Sheldon Chumir Foundation a eu d'importantes répercussions, en soulignant que maintenir les personnes dans l'itinérance aggravait leur santé et multipliait leurs démêlés avec le système de justice pénale, engendrant ainsi plus de dépenses dans des secteurs autres que celui de l'itinérance. (Laird, 2007) Enfin, la CHF a commandé sa propre étude (2008), qui a révélé que les coûts annuels des services de soutien — notamment les soins de santé, les frais de logement et les services d'urgence — s'élevaient à 72 444 \$ par personne en situation d'itinérance temporaire, et à 134 642 \$ par personne sans abri chronique. On soulignait que ces chiffres étaient deux ou trois fois plus élevés que ce qu'il en coûte d'offrir un logement et du soutien à ces personnes.

« En d'autres termes, les personnes qui vivent dans l'itinérance à long terme risquent d'utiliser beaucoup plus souvent les systèmes financés



par le gouvernement (comme le système judiciaire, les hôpitaux et les refuges d'urgence) que celles qui sont logées. En continuant d'offrir des logements et du soutien, et en réduisant le nombre de personnes sans abri, nous allégerons le fardeau des contribuables lié à l'utilisation accrue de ces institutions. » [traduction libre] (site Web de la [Calgary Homeless Foundation](#)).

Il était essentiel de prouver ce rapport coût-efficacité afin de convaincre les bailleurs de fonds, notamment (et surtout) la province, le secteur privé et la collectivité, qu'en plus d'être une bonne idée, l'approche Logement d'abord est financièrement intéressante.

## VAINCRE LA RÉSISTANCE AU CHANGEMENT

Même si chaque ville canadienne est unique en soi, les besoins de base de ses personnes sans abri restent les mêmes : logement et soutien. Certaines collectivités pourraient hésiter à adopter les principes de l'approche Logement d'abord en constatant qu'aucun programme structuré précisément adapté à leur situation n'est en place. En outre, adopter l'approche Logement d'abord et un plan décennal de lutte contre l'itinérance signifie remettre en question le statu quo, qui pourrait être difficile à changer. Même au sein de la CHF, l'appui pour l'approche Logement d'abord n'a jamais été unanime; on peut encore aujourd'hui rencontrer de la résistance chez certaines personnes.

Les stratégies de gestion du changement prévues par la CHF consistaient notamment à convaincre les gens de la

pertinence de l'approche Logement d'abord, à leur montrer les résultats et à les rassurer que les changements qui seront apportés ne nuiront pas aux efforts actuellement déployés par la collectivité, n'entraîneront pas de pertes d'emploi et n'auront aucun effet déraisonnable sur l'itinérance. Il fallait donc communiquer continuellement avec les intervenants, mettre en place une stratégie média, multiplier les participations et consulter sans cesse les partenaires communautaires.

Mais comme elle finance nombre de programmes communautaires, la CHF avait des leviers de changement à sa disposition. Elle a pu exercer des pressions auprès du gouvernement provincial pour qu'il appuie et finance son plan. Revoir les modes de financement ou offrir de nouveaux fonds aux collectivités est essentiel afin de mettre en œuvre l'approche et apporter le changement. Au même moment, sa stratégie d'engagement communautaire étant toute aussi importante, la CHF finit par convaincre les gens du milieu en leur prouvant que cette approche était la meilleure pour leurs clients et qu'elle leur donnait la chance de faire les choses autrement.



---

*Il était essentiel de prouver ce rapport coût-efficacité afin de convaincre les bailleurs de fonds, notamment (et surtout) la province, le secteur privé et la collectivité, qu'en plus d'être une bonne idée, l'approche Logement d'abord est financièrement intéressante.*

---

# Aller de l'avant : planifier

Quand le milieu a été convaincu qu'il fallait changer, et qu'on a pris la décision de revoir la façon de faire les choses, il est devenu nécessaire d'élaborer un plan de mise en œuvre détaillé. Le Calgary Committee to End Homelessness et la CHF ont alors communiqué avec la National Alliance to End Homelessness (NAEH) afin de connaître les dix meilleurs exemples d'approches qui intégraient les stratégies de Logement d'abord. Il convient de souligner que le meilleur moyen de rendre concrète la philosophie de Logement d'abord est à l'aide d'une approche intégrée de planification des systèmes, dont le modèle du plan décennal est le meilleur exemple. La NAEH a recommandé à la CHF d'examiner les études de cas des villes de Portland, Seattle, Denver, New York et Minnesota, ainsi que du comté de Hennepin. Pour la planification des systèmes, la CHF a été orientée vers les villes de Columbus (Ohio), de Washington DC et de Chicago, ainsi que vers l'État de l'Utah. Bon nombre de ces collectivités ont été d'une aide précieuse pour la CHF dans l'élaboration d'une technologie intégrée de système d'information (le Homelessness Management Information System [HMIS]).

La planification intégrée des systèmes est alors devenue un élément central de l'approche de la CHF. Il est devenu prioritaire pour l'organisme d'apprendre des autres, de comprendre les aspects qui fonctionnent et de trouver des preuves que les plans des systèmes sont efficaces. Cette approche fondée sur les connaissances signifiait alors d'apprendre, de s'adapter et d'adopter une philosophie d'amélioration continue. Et gérer le changement signifiait que l'on devait réaliser que certaines choses pourraient ne pas être parfaites au début, mais qu'il fallait continuer d'évoluer et de s'adapter, et de se servir des recherches et des évaluations pour orienter sa progression.

## PARTICIPATION DES EXPERTS

Cette information en tête, le CCEH a donc décidé qu'il était important d'apprendre de ceux qui avaient déjà l'expérience de l'approche Logement d'abord, et bon nombre des chefs de file des villes mentionnées précédemment ont été invités à Calgary. On a pu profiter de leur expertise et créer des liens qui faciliteraient le soutien technique qui pourrait éventuellement s'avérer nécessaire. L'occasion a permis de progresser

rapidement, de tirer des leçons des erreurs commises par les innovateurs et de savoir ce qu'ils feraient différemment s'ils pouvaient tout recommencer aujourd'hui. On a également pu créer des conditions encore plus propices au changement en permettant à d'importants intervenants de la collectivité d'apprendre de ceux qui avaient déjà mis en œuvre des programmes axés sur l'approche Logement d'abord dans d'autres villes. On espérait ainsi rassurer la collectivité, mais également inspirer le milieu sur les possibilités de l'approche.

On a demandé à des experts et à des innovateurs renommés, comme Nan Roman (NAEH) et Sam Tsemberis, de venir parler devant des groupes d'intervenants. M. Tsemberis, qui est un excellent communicateur et fervent défenseur de l'approche Logement d'abord, a été invité à s'adresser aux entreprises et aux médias d'information de Calgary.

En mars 2007, un sommet a été organisé pour la collectivité, dans le cadre duquel Heather Lyons (de Portland) et Marge Whirly (du comté de Hennepin) se sont adressés aux membres présents. L'événement a été un moment décisif, pendant lequel la CHF a tenté d'attirer le plus grand nombre possible de personnes de la collectivité, y compris des gens du secteur sans but lucratif et des politiciens. On a sollicité l'aide des médias d'information pour parler de l'efficacité des programmes axés sur l'approche Logement d'abord et des plans décennaux pour lutter contre l'itinérance, et expliquer comment ils pourraient fonctionner dans les collectivités du Canada.

## L'APPROCHE LOGEMENT D'ABORD EN TANT QU'ÉLÉMENT CENTRAL DU PLAN DÉCENNAL DE LUTTE CONTRE L'ITINÉRANCE À CALGARY

Pour comprendre l'approche Logement d'abord à Calgary, il faut comprendre le [Ten Year Plan to End Homelessness](#) (plan décennal de lutte contre l'itinérance) adopté en 2008<sup>2</sup>. Inspiré du modèle élaboré et encouragé par la National Alliance to End Homelessness (NAEH) et par le United States Interagency Council on Homelessness (USICH) aux États-Unis, le plan a été adapté au contexte canadien et repris par les six

---

2. Plan décennal de lutte contre l'itinérance de Calgary – 2008-2018





*Le plan décennal et l'approche Logement d'abord sont des stratégies complémentaires et interdépendantes. Par exemple, le plan soulignait un facteur clé qui pouvait compromettre le succès de la mise en œuvre de l'approche*

*Logement d'abord : le manque de logements abordables à Calgary à ce moment-là. Il comprenait donc une ambitieuse stratégie de construction de logements abordables, car le parc avait été largement réduit au cours des années 1990.*

autres collectivités<sup>3</sup> devant traiter le dossier de l'itinérance en Alberta. Le rôle de l'approche Logement d'abord et le besoin de provoquer un changement ont été des éléments centraux du plan : « À mon avis, il est très important d'avoir une mission et nous avons besoin d'en avoir une. Dans le plan décennal, notre mission est de loger les personnes sans abri et de ne pas les maintenir dans l'itinérance en attendant qu'elles se trouvent un logement. De faire de leur logement notre première priorité. » [traduction libre] (Tim Richter, communication personnelle, 2013).

Le plan décennal et l'approche Logement d'abord sont des stratégies complémentaires et interdépendantes. Par exemple, le plan soulignait un facteur clé qui pouvait compromettre le succès de la mise en œuvre de l'approche Logement d'abord : le manque de logements abordables à Calgary à ce moment-là. Il comprenait donc une ambitieuse stratégie de construction de logements abordables, car le parc avait été largement réduit au cours des années 1990. Par ailleurs, il s'agit d'une stratégie axée sur les résultats, comprenant des objectifs et des phases de mise en œuvre. Enfin, la CHF a adopté une approche axée sur les données afin de coordonner les services et mesurer le progrès, en s'inspirant de la version américaine du Homeless Management Information System.

Avant qu'un système coordonné de soins soit introduit à Calgary, les organismes travaillaient de façon plus

indépendante et utilisaient différents outils de suivi et d'évaluation. La CHF a trouvé une façon de recueillir les données communes de tous ses programmes afin de déterminer si l'approche Logement d'abord permet d'aider les personnes à accéder à un logement et d'en assurer la stabilité. La base de données qui a été mise en place dans tous les programmes — le Homelessness Management Information System (HMIS) — permet d'évaluer le programme et d'en faire un suivi continu afin de vérifier son efficacité. Le HMIS est une infrastructure de TI que l'on juge primordiale au modèle intégré de systèmes et à l'approche « système de soins »<sup>4</sup>.

Voici les orientations stratégiques qui ont été énoncées dans le plan :

### STRATÉGIE 1 – FREINER L'ITINÉRANCE AVANT QU'ELLE COMMENCE, GRÂCE À DE LA PRÉVENTION EFFICACE.

- Objectif 1 – Offrir aux personnes les plus à risque des possibilités d'accroître leurs revenus afin de pouvoir trouver et conserver un logement.
- Objectif 2 – Accroître la prévention d'urgence.
- Objectif 3 – Faciliter l'accès aux services.
- Objectif 4 – Cesser, d'ici le 31 décembre 2011, de renvoyer à la rue les personnes qui sortent des hôpitaux, des centres carcéraux et des foyers d'accueil.
- Objectif 5 – Offrir plus de logements et de services aux jeunes sans abri.

### STRATÉGIE 2 – OFFRIR UN LOGEMENT ET LE SOUTIEN NÉCESSAIRE AUX CALGARIENS EN SITUATION D'ITINÉRANCE.

- Objectif 1 – Aider les personnes à d'abord se trouver un logement.
- Objectif 2 – Sur une période de sept ans, aider 1200 personnes en situation d'itinérance chronique ou presque chronique à se loger, et leur offrir du soutien.
- Objectif 3 – Mettre en place, d'ici le 31 décembre 2010, un processus d'évaluation et d'admission commun à toute la ville, mais physiquement réparti dans la collectivité.
- Objectif 4 – Mettre en place un système de gestion de cas propre à toute la ville, d'ici le 31 décembre 2011.

3. Edmonton, Fort McMurray, Lethbridge, Red Deer, Grande Prairie et Medicine Hat

4. Il est important de souligner que le HMIS n'est pas une technologie, un logiciel ou un fournisseur précis, mais un système de gestion de l'information. De nombreuses technologies peuvent être utilisées dans un tel contexte, et la ville de Calgary a opté pour les Bowman Systems.



### STRATÉGIE 3 – ASSURER UN PARC SUFFISANT DE LOGEMENTS ABORDABLES, CONVENABLES ET SUPERVISÉS, AINSI QUE DES UNITÉS DE TRAITEMENT.

- Objectif 1 – Construire 11 250 nouveaux logements abordables, dont 1200 logements supervisés et unités de traitement.
- Objectif 2 – Acquérir 114 acres de terrain pour la construction de logements abordables, de logements supervisés et d'unités de traitement.

### STRATÉGIE 4 – MIEUX CONNAÎTRE NOS DONNÉES ET NOS SYSTÈMES.

- Objectif 1 – Adopter le Homeless Management Information System comme système obligatoire.
- Objectif 2 – Élaborer et tenir à jour un répertoire détaillé des services.
- Objectif 3 – Élargir, coordonner et approfondir les recherches afin de comprendre parfaitement la situation de l'itinérance à Calgary, et évaluer le rendement de notre plan décennal.

### STRATÉGIE 5 – RENFORCER LE RÔLE DES ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF QUI ŒUVRENT AUPRÈS DES CALGARIENS QUI VIVENT OU RISQUENT DE VIVRE DANS L'ITINÉRANCE.

- Objectif 1 – Traiter les problèmes importants de ressources humaines que connaissent les organismes sans but lucratif œuvrant auprès des personnes sans abri, notamment en ce qui concerne les salaires, les avantages et la charge de travail.

- Objectif 2 – Accroître leur efficacité en améliorant la coordination et en optimisant les ressources en place.
- Objectif 3 – Réduire le fardeau administratif des organismes sans but lucratif œuvrant auprès des personnes sans abri.
- Objectif 4 – Solliciter l'appui du public et encourager la collectivité à agir face à l'itinérance.

En 2011, après la troisième année du plan, celui-ci a été revu et publié sous une nouvelle version. Les plans décennaux sont des documents évolutifs qui doivent être continuellement revus et modifiés en fonction des changements sociaux, politiques ou économiques qui se produisent. Les progrès réalisés sont considérables. En trois ans, 2000 logements abordables ont été rendus disponibles et 1000 autres seront bientôt prêts. La plupart des refuges financés par le gouvernement provincial ont maintenant une stratégie en matière de logement, et l'approche Logement d'abord en tant que philosophie et pratique a été intégrée à un large éventail de programmes, y compris à des services de jour et d'intervention. Enfin, point très important, l'utilisation des refuges qui connaissait une augmentation fulgurante depuis des années s'est stabilisée, pour même commencer à montrer des signes de diminution.



*Les progrès réalisés sont considérables. En trois ans, 2000 logements abordables ont été rendus disponibles et 1000 autres seront bientôt prêts.*

# L'approche Logement d'abord de la CHF

L'approche Logement d'abord adoptée à Calgary est très intégrée au plan décennal et s'appuie sur une philosophie fondamentale selon laquelle toutes les activités du secteur de l'itinérance doivent être réalisées dans le but de loger les personnes sans abri et de leur offrir l'aide dont elles ont besoin pour conserver leur logement. « L'approche Logement d'abord met la priorité sur la transition rapide et directe de la rue au logement, plutôt que d'imposer aux personnes sans abri une série d'étapes à franchir avant de pouvoir obtenir un logement permanent » [traduction libre] (CAEH, 2013). Dans le cadre des programmes axés sur l'approche Logement d'abord à Calgary, les personnes sans abri se voient offrir en premier lieu un logement, puis des services de soutien pour traiter leurs problèmes de santé physique, mentale et de toxicomanie, combler leurs lacunes scolaires et se trouver un emploi. L'approche Logement d'abord à Calgary repose sur quatre principes fondamentaux :

1. le choix du client et son autodétermination;
2. l'accès immédiat à un logement permanent ainsi qu'au soutien nécessaire pour le conserver;
3. l'obtention d'un logement n'est pas conditionnelle à la sobriété ou à la participation à un programme;
4. l'intégration sociale, l'autonomie ainsi que l'amélioration de la santé et de la qualité de vie. (Canadian Alliance to End Homelessness, 2012)

La philosophie Logement d'abord de la CHF s'applique à toutes les personnes qui vivent dans l'itinérance. Cet aspect est essentiel dans l'approche de la CHF. Il la différencie du modèle original Pathways to Housing (de New York) ou du modèle *At Home/Chez Soi* (au Canada), qui visent tous deux les populations de personnes sans abri ayant des problèmes de santé mentale et de dépendance.

Pour la CHF, la caractéristique qui définit la population de clients qui reçoivent du soutien dans le cadre de l'approche Logement d'abord est qu'ils sont sans abri ou à risque imminent de le devenir. Cela étant dit, le plan contient des priorités claires qui exigent que l'on adapte le modèle en fonction des sous-populations visées, y compris ceux et celles qui sortent d'un traitement de toxicomanie, les jeunes, les familles et les anciens combattants. Cela traduit une stratégie d'innovation parfaitement délibérée et consciente, un des éléments clés de l'approche Logement d'abord à Calgary.

## INTÉGRATION DES SERVICES ET SYSTÈME DE SOINS

Le succès de l'approche Logement d'abord dépend de la capacité du programme à offrir les services nécessaires pour répondre aux différents besoins des personnes sans abri, en plus du logement. Dans le cadre de son plan décennal, la ville de Calgary a mis en œuvre une approche intégrée de systèmes, où les services du secteur collaborent entre eux, échangent des données et coordonnent les stratégies d'admission et de sortie des clients. Le modèle de service tente également de renforcer les liens entre les services liés à l'itinérance et les services réguliers, créant ainsi un « système de soins ». Tiré des secteurs de la santé mentale et de la toxicomanie chez les jeunes, le concept peut être défini comme un « réseau adaptatif de structures, de processus et de relations reposant sur les valeurs et sur les principes d'un système de soins, qui offre aux enfants et aux jeunes ayant de graves troubles émotionnels, ainsi qu'à leurs familles, un accès aux services et au soutien dont ils ont besoin dans l'ensemble des secteurs administratifs et financiers. » [traduction libre] (Hodges et coll., 2006:3). Ce système structuré est plus flexible et permet de mieux répondre aux besoins de différentes populations. La CHF a adapté son approche « système de soins » en tirant des leçons des villes des États-Unis (comme Columbus, en Ohio) qui avaient déjà appliqué cette approche pour traiter l'itinérance.

Selon le cadre de planification du « système de soins » de la CHF, les programmes offerts aux personnes sans abri sont répartis en huit catégories :

1. **Programmes de prévention** – Conçus pour réduire les risques que les personnes perdent leur logement ou connaissent d'autres formes d'itinérance (voir la [Définition canadienne de l'itinérance](#)).
2. **Programmes de relogement rapide** – Conçus pour offrir aux personnes et aux familles qui ne sont pas confrontées à des obstacles majeurs ou à d'importants besoins du soutien à court terme (comme des suppléments au loyer temporaires) pour leur assurer une stabilité de logement.
3. **Programmes de logements et de soutien intensif** – Conçus pour aider les personnes qui sont confrontées à de plus gros obstacles en leur offrant du soutien et des services de

durée limitée (de 12 à 24 mois) et en les aidant à emménager dans un logement indépendant ou permanent. Ce service est particulièrement utile pour les clients qui sortent des services réguliers, comme les centres correctionnels, les hôpitaux, les centres de traitement de la toxicomanie ou les services de protection de l'enfance.

4. **Programmes à court terme de logements supervisés** – Conçus pour offrir un logement et des services d'aide intensive dans un environnement plus structuré et mieux adapté.
5. **Programmes de logements supervisés permanents** — Conçus comme des logements à long terme, sans durée limite d'occupation, pour les personnes ayant de graves problèmes de santé mentale ou de toxicomanie, ou d'importantes déficiences.
6. **Services d'intervention** – Conçus pour offrir des services et de l'orientation de base aux personnes en situation d'itinérance chronique qui sont considérées « sans abri » (voir la [Définition canadienne de l'itinérance](#)).
7. **Refuges d'urgence** – Conçus pour offrir temporairement un toit et les services essentiels aux personnes qui vivent dans l'itinérance.
8. **Services de soutien** – Conçus pour inclure des programmes de jour, des programmes d'emploi et de formation, ainsi que des services de soins de santé.

L'objectif de ces éléments de programmes est de fonctionner comme un système intégré qui est soutenu par un processus commun d'évaluation, d'admission et de gestion de cas, ainsi que par le HMIS. Tous les secteurs de programmes visent à aider les personnes en fonction de leurs besoins et à atteindre l'objectif de l'approche Logement d'abord. Le modèle de service de certains programmes doit donc être modifié. Par exemple, lorsque l'approche Logement d'abord sera pleinement mise en œuvre, l'objectif des refuges sera d'offrir un logement aux clients. De même, l'intervention ne consiste pas qu'à aider les personnes pour leur permettre de survivre, ou à les orienter vers un refuge, mais à les aider à se loger en leur offrant le soutien dont elles ont besoin. Le but des services de prévention est d'assurer que les personnes conservent leur logement ou reçoivent l'aide nécessaire pour déménager rapidement, au besoin.

Ceci reflète l'approche Logement d'abord est en tant que philosophie et qu'approche de système, et non seulement en tant que modèle de programme. La CHF finance les services, coordonne le système et offre l'infrastructure requise pour les admissions ainsi que pour la collecte et l'analyse de données.

Les programmes et services sont offerts par des organismes de la collectivité.

La CHF finance 35 programmes axés sur l'approche Logement d'abord destinés aux personnes en situation d'itinérance, dont plusieurs sous-populations. Chaque programme a ses propres admissions et évaluations, qui varient selon son type. Les normes en matière de gestion de cas ont été élaborées par la CHF et précisent les exigences à respecter pour chaque type de programme.

Grâce au système de soins de Calgary, où les refuges, les programmes de logement et les services de soutien sont interreliés, les personnes peuvent accéder aux programmes axés sur l'approche Logement d'abord de plusieurs façons, énumérées ci-dessous.

### LES REFUGES D'URGENCE

Les programmes axés sur l'approche Logement d'abord se retrouvent dans tous les refuges d'urgence, à l'exception du refuge pour jeunes. Le personnel de ce refuge peut toutefois orienter les jeunes vers un tel programme.

### SHORT-TERM/TRANSITIONAL HOUSING PROGRAMS

Les femmes et les familles qui, par exemple, fuient la violence grâce à un programme de logements à court terme ou de logements transitoires peuvent être orientées vers des logements communautaires.

### AUTRES SERVICES DE SOUTIEN

D'autres services destinés aux populations vulnérables peuvent offrir des services d'intervention ou de soins de santé, de même que des options axées sur l'approche Logement d'abord.

### SERVICES D'APPROCHE

La CHF paie des travailleurs d'approche dont le mandat est d'amorcer un dialogue avec les personnes qui dorment dans la rue. Ces intervenants sont liés aux programmes axés sur l'approche Logement d'abord et peuvent orienter les personnes vers n'importe quel programme de logement.

## ORIENTATION, DÉFINITION DES PRIORITÉS ET ADMISSION

En échange de son financement, la CHF demande aux organismes de travailler avec différentes personnes, notamment celles de refuges et d'autres programmes de logement. Les personnes en situation d'itinérance chronique ou qui dorment dans la rue sont une priorité.

La CHF est actuellement en train de mettre en place un processus d'admission coordonnée. L'admission coordonnée ressemble à l'admission centralisée, en ce sens que leurs processus d'admission, d'évaluation et de définition des priorités sont identiques. Ce qui différencie toutefois l'admission coordonnée est qu'elle permet d'entrer dans le système à partir de différents points. Pour la CHF, cette approche suit un principe selon lequel les clients sont assurés de frapper à une bonne porte. Les clients peuvent être orientés d'un organisme à l'autre, mais grâce à l'admission coordonnée, on dispose d'outils d'évaluation et d'une base de données partagée (le HMIS).

## PROGRAMMES POUR LES SOUS-POPULATIONS VULNÉRABLES

L'expérience a permis à la CHF de constater qu'il était impossible de répondre aux besoins de chacun avec une « approche universelle ». Les sous-populations dont les facteurs de risque sont différents et qui ne sont pas à la rue pour les mêmes raisons ont besoin de solutions différentes.

### LES JEUNES

La CHF finance neuf programmes destinés aux jeunes de moins de 24 ans. Le projet Infinity (voir l'étude de cas dans le présent document) est un programme axé sur l'approche Logement d'abord destiné aux jeunes et offert par le Boys and Girls Clubs of Calgary. En recourant à des logements dispersés et à des logements locatifs (et en offrant des suppléments au loyer), le projet Infinity a produit des résultats remarquables, avec 95 p. cent des clients qui avaient encore leur logement après un an. Les jeunes peuvent également accéder à certains services des programmes axés sur l'approche Logement d'abord offerts aux adultes. Travailler auprès des jeunes peut parfois apporter des défis particuliers. Certains jeunes ont besoin de vivre d'abord dans un logement supervisé le temps d'acquérir une autonomie fonctionnelle, comme apprendre à faire l'épicerie ou à payer leur loyer à temps, avant de pouvoir déménager dans un logement plus permanent. De plus, il est souvent difficile pour les jeunes de se trouver un logement, car les propriétaires hésitent parfois à faire signer un bail à quelqu'un qui n'en a jamais encore eu. Les programmes financés peuvent donc faciliter le processus, puisque les propriétaires signeront une entente en sachant que le paiement du loyer est assuré.

### LES AUTOCHTONES

Comme c'est le cas dans plusieurs autres villes canadiennes, les Autochtones de Calgary sont disproportionnellement surreprésentés dans la population de personnes sans abri. La CHF finance six programmes axés sur les Autochtones, y compris des organismes destinés à cette sous-population et

dirigés par des Autochtones, ainsi que des organismes réguliers qui viennent en aide à un large éventail de personnes aux antécédents culturels variés. Ces services réguliers ont ajouté un volet culturel à leur programme.

Bien que la plupart des Autochtones souhaitent accéder à des services adaptés à leur culture, ce n'est pas le cas pour chacun d'entre eux. Par exemple, certains pourraient ne plus avoir de sentiment d'appartenance culturelle parce qu'ils ont grandi dans la ville, ou parce qu'ils ont vécu de mauvaises expériences avec des membres de leur culture. Quoi qu'il en soit, une série de services sont offerts aux Autochtones de Calgary. Un volet sur les traumatismes a été ajouté à quelques programmes dont les clients vivent avec des traumatismes intergénérationnels dues aux séquelles des pensionnats indiens ou à d'autres expériences de leur passé colonial.

La CHF insiste également pour que tous les membres du personnel des programmes financés soient sensibilisés à cette culture et suivent chaque année des séances de formation.

### LES FEMMES

Les femmes seules qui vivent dans l'itinérance sont particulièrement vulnérables. Leurs problèmes de santé physique et mentale sont habituellement plus graves et plus chroniques, et elles ont souvent des passés de victimisation et de violence. La CHF finance quatre programmes qui offrent des espaces réservés aux femmes, afin de leur offrir un environnement où elles se sentent en sécurité, si c'est ce qu'elles souhaitent. Il y a notamment le programme de logements supervisés et permanents de la CHF et du YWCA, ainsi que le Community Housing Program de la Discovery House dont l'approche Logement d'abord vise les femmes qui fuient la violence domestique.

Pour la liste complète des programmes axés sur l'approche Logement d'abord financés par la CHF, veuillez consulter le <http://calgaryhomeless.com/assets/agencies/FundedProgramsCHF2012AnnualReport.pdf>

## RELATIONS ET PARTENARIATS QUI ONT PERMIS LA MISE EN ŒUVRE DE L'APPROCHE LOGEMENT D'ABORD À CALGARY :

Les relations et les partenariats avec d'autres services sont d'une grande importance à Calgary. On compte notamment les suivants.

## LES PROPRIÉTAIRES ET LES GESTIONNAIRES D'IMMEUBLES

Il est essentiel de créer des partenariats avec les propriétaires et avec les gestionnaires d'immeubles afin de pouvoir négocier la présence de clients dans leurs immeubles. Les gestionnaires d'immeubles peuvent signaler aux travailleurs responsables du soutien au logement tout problème qui survient avec leurs locataires. La clé est de maintenir ces relations et de pouvoir agir en tant que médiateur entre les clients et les propriétaires.

La ville de Calgary s'est inspirée des pratiques de Sam Tsemberis et a examiné le programme Rapid Exit du comté de Hennepin. Elle est parvenue à convaincre les propriétaires et les gestionnaires d'immeubles en insistant sur les avantages qui aident à limiter les risques, à savoir :

1. le logement est garanti;
2. si un locataire doit être expulsé, l'organisme de logement s'en chargera;
3. tous les dommages éventuels seront couverts par l'organisme de logement.

Les organismes de logement sont également responsables de procéder au contrôle et à l'admission des clients. Pour de nombreux propriétaires, ces facteurs facilitent la gestion du risque.

La ville de Calgary pouvait compter sur un champion du secteur du logement : un des membres du conseil de la CHF était propriétaire des Boardwalk Rental Properties. Lorsque la ville a présenté son premier programme axé sur l'approche Logement d'abord, Pathways to Housing, les Boardwalk Rental Properties ont fourni les appartements. On a ainsi pu lancer le projet et prouver qu'il est possible de gérer les risques.

On a également approché la Calgary Apartment Association, qui s'est montrée très enthousiaste. On a pu démontrer que dans le cadre du programme, le loyer est payé directement au propriétaire, l'admission est facilitée par le personnel du programme et les éventuels dommages sont réparés, ce qui réduit de façon significative les risques pour les propriétaires.

## LE VOISINAGE ET LA COLLECTIVITÉ

À Calgary, de nombreux clients de l'approche Logement d'abord sont « discrètement » logés, c'est-à-dire qu'ils vivent dans des logements qui sont dispersés dans différents immeubles, répartis dans plusieurs collectivités de la ville. Puisque des problèmes peuvent parfois survenir — comme c'est le cas avec n'importe quel locataire —, la CHF a établi des relations avec le voisinage et avec la collectivité. Elle a rencontré des associations communautaires (en invitant

habituellement le service de police à ces réunions) pour parler d'elle, de l'approche Logement d'abord et de son intention d'offrir des services d'hébergement dans le secteur. La CHF a écouté les inquiétudes des participants face aux questions de sécurité, et discuté des mesures en place pour régler ces problèmes. Il est essentiel de réagir aux problèmes et aux préoccupations soulevés afin de maintenir de bonnes relations avec la collectivité.

## LES SERVICES DE POLICE ET D'URGENCE

Entretenir des relations positives axées sur la communication avec les services de police et d'urgence peut assurer la sécurité des clients. Par exemple, un système a été élaboré dans le cadre du programme Pathways to Housing pour que les membres du personnel responsables du logement qui sont de garde puissent être informés lorsqu'un client compose le 911 (ou qu'un appel est fait au sujet d'un client), afin qu'ils puissent intervenir et tenter d'atténuer la situation.

## LES SERVICES RÉGULIERS

Les personnes sans abri ont souvent des problèmes de santé ou des démêlés avec le système de justice pénale. Il est donc d'une importance cruciale d'entretenir des liens avec des représentants du secteur des soins de santé et des services juridiques. Dans le cadre d'un modèle de gestion de cas intensive (GCI), les gestionnaires de cas tentent toujours de voir à ce que leurs clients bénéficient des services réguliers.

## LE SOUTIEN SOCIAL ET COMMUNAUTAIRE

Un des plus gros défis que l'on doit relever à Calgary dans le cadre de l'approche Logement d'abord reste celui d'aider les personnes à réintégrer leurs collectivités. Les personnes qui ont vécu dans l'itinérance risquent souvent de se retrouver dans une situation d'isolement social extrême une fois logées. Dans de tels cas, leur nouvelle situation peut aggraver leurs problèmes et nuire à leur stabilité de logement. Les programmes axés sur l'approche Logement d'abord doivent comprendre des partenariats avec des centres de loisirs, des institutions religieuses et d'autres organismes communautaires pouvant intéresser les clients.

## GESTION DU RISQUE

Les besoins complexes des personnes qui ont connu l'itinérance — qui sont nombreuses à avoir des problèmes de santé mentale et de toxicomanie — peuvent parfois engendrer des situations difficiles et dangereuses, comme des bagarres, des drogues, des incendies et d'autres comportements antisociaux. Les organismes doivent préparer leur personnel à gérer ces risques et à rester en sécurité.

# Passer à l'action : mettre en œuvre

Pour réussir la mise en œuvre d'une approche Logement d'abord systémique, il faut porter attention à de un certain nombre de facteurs.

## RESPECT DU MODÈLE LOGEMENT D'ABORD

Il faut rester fidèle au modèle Logement d'abord, tant au niveau des systèmes que du programme. Les quatre principes fondamentaux de la philosophie Logement d'abord de Calgary ont été présentés à la section précédente. Afin de rester fidèle au programme, la CHF a dû exposer clairement ses attentes en ce qui concerne les critères de base des programmes axés sur l'approche Logement d'abord. Autrement, certaines activités pourraient être qualifiées de Logement d'abord même si elles n'offrent pas d'accès direct à un logement ou qu'elles présentent des conditions pour accéder à un logement, ce qui est totalement contraire aux principes fondamentaux de l'approche. Parallèlement, le fort accent mis sur la production de résultats peut inciter les organismes à altérer les services offerts afin de générer des résultats acceptables aux yeux des bailleurs de fonds. On pourrait ainsi se retrouver avec un client logé dans un secteur éloigné de la ville qu'il n'a pas choisi, ou dans une situation où aucun soutien n'a été mis en place pour assurer l'engagement communautaire, uniquement pour pouvoir affirmer qu'une personne a été logée.

## HARMONISATION DU PROCESSUS

Un des aspects importants du modèle de « système de soins » de la CHF est qu'il regroupe des organismes qui desservent les personnes en situation d'itinérance et qu'il veille à ce que des processus soient en place pour que les personnes qui accèdent au système, reçoivent de l'aide afin d'en sortir pour être logées, même si elles doivent recourir à de multiples services. Par exemple, lorsqu'une personne se trouve dans un refuge ou lorsqu'elle est abordée par un travailleur d'approche et qu'on lui offre un logement, le processus consistant à transférer d'abord les services de cette personne à un fournisseur qui s'occupera de la transition, puis à une autre équipe qui gèrera le soutien dont elle aura besoin une fois logée est relativement homogène. Toutes les personnes qui transitent dans le système peuvent être en contact avec de nombreux fournisseurs de services. Il est donc impératif

qu'elles soient bien évaluées et orientées vers les services et le soutien nécessaires et, si des problèmes surgissent, que des interventions soient en place pour éviter qu'elles retournent à la rue.

## DÉFINIR LE NIVEAU DE GRAVITÉ ET ORIENTER LES PERSONNES VERS LES BONS SERVICES DE SOUTIEN

Différents modèles de services de soutien sont offerts, selon les besoins des clients. Ces services varient en fonction de l'importance des besoins du client, qui sont définis par la complexité de ses expériences. Le niveau de gravité de l'état d'une personne dépend de deux facteurs : le nombre de problèmes personnels et systémiques qu'elle connaît, et leur degré de gravité. Ces problèmes peuvent concerner la santé physique ou mentale, la toxicomanie, un passé de violence, l'âge, l'autonomie fonctionnelle, l'éducation et l'aptitude au travail ou le soutien social, pour ne nommer que ceux-là. La Calgary Homeless Foundation, en partenariat avec le Alex Community Center, a élaboré un outil permettant de définir le niveau de gravité des cas. La Calgary Acuity Scale<sup>5</sup> ainsi qu'une série d'outils connexes, aident les organismes à définir le niveau de gravité de la situation de leurs clients.

Du point de vue de la CHF, l'évaluation de la gravité « sert à déterminer le niveau, l'intensité et la fréquence des services de soutien qui s'imposent à la gestion des cas pour parvenir à mettre fin à l'itinérance d'une personne ou d'une famille. » [traduction libre] (CHF, 2012:11).

Cela comprend ce qui suit :

- **Relogement rapide** : Destinées aux clients dont l'itinérance est transitoire (niveau de gravité faible), ces interventions sont habituellement axées sur le relogement rapide, sur la prévention et sur l'accès aux services de soutien réguliers. Elles peuvent

5. Voir le <http://calgaryhomeless.com/assets/agencies/Calgary-Singles-Acuity-Scale-toolkit.pdf> pour en savoir plus sur le sujet.

être jumelées à du financement à court terme permettant de payer le loyer et d'assurer le logement.

- **Gestion de cas intensive (GCI) :** Les services et le soutien sont coordonnés et aident les personnes à stabiliser leur situation en vue de devenir autonomes. Contrairement aux modèles de soutien plus intensifs (comme le TCD, ci-dessous), la GCI est une intervention à court terme et le niveau de service offert au client diminue à mesure que celui-ci stabilise sa situation. La GCI convient généralement aux personnes dont le niveau de gravité du cas est moyen et qui risquent de se retrouver en situation d'itinérance épisodique. Les interventions sont alors axées sur les suppléments au loyer, les traitements, la stabilisation du logement et la réduction de la fréquence de l'itinérance.
- **Traitement communautaire dynamique (TCD) :** Il s'agit d'une approche de gestion de cas intégrée et intensive à laquelle participe habituellement une équipe multidisciplinaire, comprenant entre autres du personnel infirmier, des médecins et des intervenants en logement. Les clients reçoivent généralement une visite par semaine, chez eux, et peuvent en tout temps recevoir du soutien. Ce type de soutien s'adresse normalement aux personnes qui ont vécu dans l'itinérance, qui ont d'importants problèmes de santé mentale et de toxicomanie et dont le cas est grave. « L'aide dont ce groupe de cas graves a besoin en matière d'engagement et de stabilisation est différente de celle des autres personnes sans abri, en raison de l'important rôle qu'ont joué leurs problèmes de santé physique et mentale dans leur parcours vers l'itinérance. » [traduction libre] (CHF, 2012:3).
- **Logement supervisé permanent (LSP) :** Certaines personnes ont des besoins si grands qu'elles nécessitent une aide soutenue pendant une période indéfinie. Les logements supervisés permanents sont un modèle plus intensif de logement et de services qui sont offerts aux clients ayant des problèmes complexes et cooccurents, et qui ont besoin d'un soutien étroit relativement à leur vie sociale, à leur santé et à leur logement afin de maintenir la stabilité de celui-ci.

Les besoins des clients varieront selon leur situation. Afin d'assurer la réussite et la rentabilité de l'approche Logement d'abord, il est essentiel de définir le niveau de gravité du cas du client pour pouvoir lui offrir exactement l'aide dont il a besoin. Il arrive souvent que l'on rencontre des problèmes lorsque l'aide offerte ne correspond pas aux besoins, ou lorsqu'il est impossible de modifier quoi que ce soit malgré l'évolution des besoins. Les besoins d'un client qui se présente dans un refuge en plein milieu d'une crise de santé mentale pourraient être jugés élevés à la suite d'une évaluation de la gravité du cas, mais changer radicalement trois mois plus tard. Les programmes doivent surveiller le niveau de gravité et intervenir en conséquence.

## SÉRIE D'OPTIONS EN MATIÈRE DE LOGEMENT ET DE SOUTIEN POUR RÉPONDRE À DIVERS BESOINS ET SOUHAITS

Pour adopter l'approche Logement d'abord, il faut disposer d'un système de soins qui comprend une série d'options en matière de logement et de soutien pour répondre à divers besoins et souhaits.

Le parc de logements actuellement utilisé dans le cadre de l'approche Logement d'abord varie dans le modèle de Calgary. Différents types de logements sont disponibles, dont des logements dispersés dans le marché privé, des logements mixtes et abordables, ou encore des logements sociaux. Le type de logement qui sera offert au client est dicté par les besoins et par les souhaits de celui-ci, dans le respect du principe fondamental de l'approche Logement d'abord selon lequel le client peut faire des choix.

Les programmes axés sur l'approche Logement d'abord produisent de meilleurs résultats lorsque les clients occupent le type de logement qui convient le mieux à leur situation. Lorsque les choses ne vont pas bien, on peut être tenté de conclure que l'approche ne fonctionne pas, alors qu'il est possible qu'il s'agisse simplement d'un mauvais jumelage. L'approche Logement d'abord a été adaptée à Calgary afin d'aider les jeunes, les femmes qui fuient la violence domestique et les Autochtones, pour combler le mieux possible leurs besoins uniques et contribuer à la stabilisation de leur logement.

L'approche Logement d'abord n'est pas une solution parfaite à l'itinérance. Toutefois, des évaluations préliminaires d'un programme national axé sur l'approche Logement d'abord



— le projet *Chez Soi* — ont démontré que 86 p. cent des participants vivaient encore dans leur premier ou deuxième logement douze mois après le début de leur participation au programme (Goering et coll., 2012). Tout le monde ne réussit pas à se trouver un logement locatif sur le marché privé. Alors que la grande majorité y parvient, d'autres ont besoin de diverses options qui répondront à leurs besoins et à leur situation précise. Ainsi, à Calgary, plusieurs types de logements et de services peuvent être offerts dans le contexte de l'approche Logement d'abord, tant qu'ils parviennent à répondre aux besoins des clients et qu'ils respectent les principes fondamentaux de l'approche Logement d'abord.

## ACCROISSEMENT DU PARC DE LOGEMENTS ABORDABLES

Un autre facteur de l'applicabilité potentielle de l'approche Logement d'abord est la disponibilité de logements abordables. La population de la ville de Calgary a connu une croissance démographique massive au cours des dernières décennies, mais le parc de logements locatifs n'a pas suivi le même rythme. Certains logements abordables ont même été transformés en condominiums. En fait, entre 2001 et 2011, de 214 000 à 220 000 personnes sont arrivées dans la ville (ville de Calgary, 2011) alors que 11 000 logements locatifs du marché privé ont disparu (ville de Calgary, 2013). Parallèlement, leurs prix ont continué d'augmenter.

La situation a représenté un défi pour la CHF au moment de mettre en œuvre son plan décennal orienté par la philosophie Logement d'abord. Sans logements locatifs (du marché ou non) et sans logements supervisés, il serait effectivement difficile de réduire de façon durable l'itinérance à Calgary.

Depuis la mise en œuvre du plan décennal de lutte contre l'itinérance à Calgary, en 2008, 3677 nouveaux logements ont été financés. La CHF estime toutefois qu'environ 8500 logements sont nécessaires afin de contrer l'itinérance (CHF, 2012:12). Une des principales leçons que l'on a tirées au moment de la mise en œuvre de l'approche Logement d'abord est qu'il ne suffit pas d'accroître simplement le parc de logements; il faut également accroître celui des logements supervisés permanents (LSP).

## ASSURANCE DE LA QUALITÉ

Au moment de mettre en œuvre un nouveau programme, la CHF estime important d'avoir des normes qui permettent de mesurer l'efficacité du programme afin de s'assurer qu'il

continue de répondre aux besoins des personnes qui y accèdent. Les collectivités qui adaptent les programmes axés sur l'approche Logement d'abord doivent définir des mesures d'évaluation qui détermineront si le programme est exécuté comme prévu, et s'il respecte les principes de l'approche Logement d'abord.

Lorsque la CHF a entrepris la mise en œuvre de son plan décennal, aucune norme canadienne n'était en place pour la gestion de cas. Elle a donc élaboré la sienne, sur une période de deux ans. En consultation avec des organismes desservant les personnes sans abri, le milieu universitaire et plus de 300 personnes qui vivaient ou risquaient de vivre dans l'itinérance, on a élaboré des normes de gestion de cas pour préciser le niveau de qualité auquel on s'attendait de la part des organismes de soins et de services du secteur de l'itinérance. Ces normes portaient sur les pratiques de base, y compris sur l'accès 24 heures par jour, 7 jours par semaine à de l'aide en cas de crise, sur les programmes adaptés à la culture (surtout pour les Autochtones) et la compétence connexe du personnel, sur les exigences minimales de formation des gestionnaires de cas, sur les coefficients clients-employés, sur le consentement des clients aux services, sur les processus de plaintes ainsi que sur les droits des clients (Scott, 2012).

## SURVEILLANCE

Dans le processus de réalisation du plan décennal de lutte contre l'itinérance, la CHF, en consultation avec la collectivité, a élaboré des normes de surveillance du rendement afin de documenter les résultats du programme, maintenir l'assurance de la qualité et mesurer l'efficacité du programme. Les mêmes données sont recueillies pour chaque type de programme de logement. Les types de données ont été choisis par un comité pour représenter des indicateurs significatifs de réduction de l'itinérance.

Les données sont recueillies à l'aide d'une base de données partagée, le Homelessness Management Information System (HMIS), que tous les programmes financés par la CHF utilisent. Premier en son genre au Canada, le HMIS est un système de gestion des données qui permet de recueillir et de diffuser de l'information et des données à l'échelle du secteur. Il fonctionne à l'aide d'un logiciel Web auquel on peut accéder de n'importe où. Il fait automatiquement le suivi des accès aux dossiers des clients et les enregistre selon la raison de l'accès, la date et l'heure. Un des plus grands avantages du HMIS est sa capacité de produire des rapports qui décrivent les caractéristiques des clients, les résultats des services qu'ils

reçoivent ainsi que de l'information opérationnelle générale sur l'organisme. Les organismes peuvent utiliser ces données pour déterminer si des clients ont été indûment dirigés vers leurs services et s'il leur conviendrait mieux de recevoir des services ailleurs, ou pour quantifier de nouveaux besoins auprès des bailleurs de fonds.

Le HMIS permet aux organismes et aux bailleurs de fonds :

- de recueillir des données normalisées pour tout le système afin de générer des rapports précis et en temps réel sur le nombre de personnes sans abri, la durée et la raison de leur itinérance, leurs caractéristiques démographiques ainsi que leurs besoins;
- de mieux comprendre les expériences longitudinales d'itinérance des clients en faisant le suivi des services qu'ils reçoivent pendant la durée de leurs épisodes d'itinérance;
- de mieux répondre aux besoins des clients en améliorant la coordination des services, en déterminant les résultats pour les clients, en orientant de façon plus éclairée les clients vers les programmes et en réduisant leur fardeau administratif;
- d'améliorer les recherches afin de prendre des décisions basées sur les faits, notamment en ce qui concerne la conception des programmes et les projets de politiques;
- de contribuer à réduire la durée passée en situation d'itinérance et à orienter plus efficacement les personnes dans le système de soins.

Pour qu'un programme axé sur l'approche Logement d'abord puisse être efficace, un système doit être en place pour faire le suivi et recueillir des données de façon continue. On doit également pouvoir compter sur du personnel capable de mesurer d'importants facteurs (comme les cas d'itinérance répétée, ou le niveau de stabilité du logement).

## QUESTION DE VIABILITÉ : QU'EST-CE QUE LE SUCCÈS? DÉFINIR LES OBJECTIFS À LONG TERME

Le financement à long terme est un élément central de la lutte contre l'itinérance. Il est essentiel pour assurer la viabilité des programmes et des interventions. Avant de pouvoir

obtenir des fonds à long terme à Calgary, il était essentiel de déterminer d'abord ce que signifie la viabilité à long terme pour les personnes qui vivent dans l'itinérance dans la collectivité. Qui a besoin d'aide, dans quelle mesure, et pour combien de temps? Qui réussira à devenir autonome? Il est important de comprendre à quoi peut ressembler le « taux de réussite »<sup>6</sup> de différentes populations à de tels programmes d'aide. À Calgary, on estime qu'entre 10 p. cent et 20 p. cent des clients pourraient sortir de ces programmes s'ils n'avaient pas besoin d'un supplément au loyer. Ils sont capables de vivre sans qu'on leur offre de soutien de gestion de cas, mais ont encore besoin d'aide financière.

Certaines personnes pourraient ne pas avoir besoin de services de soutien social, mais n'être jamais capables de se payer un loyer. En revanche, d'autres pourraient nécessiter plus de soutien pendant plus longtemps. Il est donc important de déterminer le moment où il peut devenir moins cher sur le plan systémique d'offrir à ces personnes autre chose que des logements du marché privé, comme des logements supervisés permanents. Parallèlement, les organismes et les bailleurs de fonds doivent faire attention de ne pas créer une codépendance au soutien, et garder en tête qu'ils doivent aider les personnes à devenir autonomes de sorte que les clients qui peuvent l'être ne reçoivent pas inutilement de soutien.

Le défi suivant consiste à prévoir ce qui se passera dans cinq ans, si le client fait une autre crise. Les collectivités devront déterminer comment elles maintiendront leur soutien, question d'éviter que les expériences d'itinérance se répètent.

## POUR SUIVRE LE SUCCÈS

En dépit des preuves de l'efficacité initiale des programmes axés sur l'approche Logement d'abord, les bailleurs de fonds et les intervenants voudront savoir si leur programme continue d'être efficace. Il est essentiel de s'engager à mesurer de façon continue les résultats du programme, afin de prouver le succès de l'approche Logement d'abord. Grâce au HMIS, il est possible de recueillir continuellement des données et de les analyser régulièrement pour connaître l'efficacité du programme et que la CHF puisse en faire rapport aux intervenants et aux bailleurs de fonds. La CHF publie des mises à jour du plan, notamment sur les progrès réalisés et sur les jalons atteints jusqu'à maintenant, comme le nombre de personnes que l'on a logées, le taux de conservation des logements et l'évolution de l'utilisation d'autres services sociaux.

---

6. Le terme « réussite » désigne la capacité d'une personne à vivre dans un logement permanent de façon relativement indépendante. Elle peut quand même avoir accès aux services de soutien communautaire, mais sa situation n'exige pas beaucoup de gestion de cas.

# Preuves de l'efficacité

Le HMIS a été mis en place en avril 2012. Les premiers mois ont été un processus d'apprentissage pour les organismes et pour la CHF. Le personnel devait se familiariser avec le système et avec les exigences en matière de données, afin que celles-ci soient pertinentes. Les experts des États-Unis s'entendent pour dire que ce processus prend entre un et trois ans avant d'être efficace. Néanmoins, les données actuellement disponibles démontrent que le recours aux services de l'approche Logement d'abord a eu des résultats positifs sur les clients, dont bon nombre ont déjà été en situation d'itinérance chronique. Les données du HMIS ont déjà révélé :

- que 4500 personnes ont été logées au cours des cinq premières années du plan décennal;
- que sur un échantillon de 270 personnes qui ont été logées et qui ont reçu du soutien, 92 p. cent avaient encore leur logement un an plus tard.  
(Calgary Homeless Foundation, 2013)

En janvier 2013, l'Alberta Secretariat for Action on Homelessness a publié *A Plan for Alberta : Ending Homelessness in 10 Years – 3 Year Progress Report*, où l'on présentait les répercussions des programmes de l'approche Logement d'abord. Le rapport se fonde sur des données tirées un peu partout en Alberta, notamment des programmes financés par la CHF. Voici les conclusions du rapport :

- 80 p. cent des personnes qui ont eu recours aux services de l'approche Logement d'abord sont restées logées pendant au moins douze mois;
- le nombre d'interactions avec les services médicaux d'urgence a diminué de 72 p. cent;
- le nombre de visites dans les salles d'urgence a diminué de 69 p. cent;
- le nombre de jours passés à l'hôpital a diminué de 72 p. cent;
- le nombre de démêlés avec les policiers a diminué de 66 p. cent;
- le nombre de jours passés en prison a diminué de 88 p. cent;
- le nombre de comparutions dans les tribunaux a diminué de 69 p. cent.

(Alberta Secretariat for Action on Homelessness, 2013)

## Coûts

Au fil du temps, la CHF s'est associée à des organismes afin de chiffrer les coûts associés aux différents types de programmes de logement offerts.

- Les traitements communautaires dynamiques (TCD) coûtent chaque année entre 22 000 \$ et 24 000 \$ par personne.
- Les programmes de gestion de cas intensive (GCI) (p. ex., Home Base, Alpha Housing) coûtent chaque année 18 000 \$ par personne.
- Les logements supervisés permanents (lorsqu'aucun supplément au loyer n'est nécessaire) coûtent chaque année entre 10 000 \$ et 15 000 \$ par personne.
- L'accès rapide au logement et la gestion des cas légers coûtent chaque année entre 5000 \$ et 6000 \$ par personne.

Il est important de tenir compte du contexte locatif de la collectivité au moment de calculer les coûts. Selon la disponibilité et l'abordabilité de leur parc de logements, les collectivités devront peut-être augmenter ou diminuer les montants des suppléments au loyer prévus dans le budget du programme.

## Économies

Les dépenses engendrées par l'offre à long terme d'un logement et de services de soutien sont négligeables comparativement à celles requises pour exploiter un système de refuges d'urgence. Elles peuvent néanmoins varier considérablement, selon les besoins et le niveau de gravité du cas des clients. Plusieurs études<sup>7</sup> sur les personnes dont les besoins sont les plus élevés révèlent des coûts opérationnels d'au moins 100 000 \$ par année, par personne, soit deux à trois fois plus que ce qu'il en coûte d'offrir un logement et du soutien. Offrir un logement et du soutien à des personnes ayant des besoins complexes peut coûter jusqu'à 36 000 \$ par année, alors qu'offrir des soins 24 heures par jour, 7 jours par semaine (un peu comme sous le modèle des maisons de soins infirmiers) ne coûte que 56 000 \$ par année. Les personnes dont les besoins sont moins élevés peuvent obtenir un logement pour à peine 4000 \$ par année (Calgary Homeless Foundation, 2011).

7. Étude réalisée en 2010 par le U.S. Department of Housing and Urban Development. « Costs Associated with First Time Homelessness by Families and Individuals. » Étude demandée par le Committee to End Homelessness de Calgary. « 2007 RSM Richter Inc. Study on Cost of Homelessness in Calgary. » Étude du Secrétariat national du Canada pour les personnes sans abri (2005). « The Cost of Homelessness: Alternate Responses in Four Canadian Cities (Vancouver, Toronto, Montréal et Halifax) » .

# Principales leçons

La mise en œuvre du plan décennal, dont Logement d'abord est la philosophie fondamentale, représente un changement de paradigme dans la lutte de la ville de Calgary contre l'itinérance. De nombreuses leçons ont été tirées, tant en ce qui concerne les réussites que les défis. Voici une courte liste des principales leçons qui ont été tirées de l'expérience de la mise en œuvre d'une approche Logement d'abord axée sur les systèmes.

## 1. L'IMPORTANCE DE PRÉPARER LE TERRAIN

Lorsque la CHF envisageait de changer la façon de faire les choses, on convenait qu'avoir une stratégie centrale de gestion du changement attirerait les appuis et rassurerait les intervenants visés. La première section de la présente étude de cas expose les grandes lignes des premières étapes à avoir été franchies, comme la participation d'experts pour parler à la collectivité, la mobilisation des médias d'information et la collaboration avec le secteur pour le rassurer. Une des principales réussites de la stratégie de Calgary a été sa capacité à convaincre les gens à appuyer le changement.

## 2. L'APPROCHE LOGEMENT D'ABORD, PLANS DÉCENNAUX ET SYSTÈMES INTÉGRÉS

L'approche Logement d'abord seule ne peut mettre fin à l'itinérance; elle doit être exécutée dans le contexte d'un plan décennal de lutte contre l'itinérance comprenant de la prévention, la construction de logements et la modification des systèmes et politiques qui contribuent à l'itinérance. Tous ces éléments sont liés entre eux. Il est impossible qu'un plan décennal parvienne à *METTRE FIN* à l'itinérance sans reposer sur les principes de l'approche Logement d'abord. Parallèlement, il doit s'inspirer d'un modèle de systèmes intégrés appuyé par des activités de gestion et de diffusion de données, d'évaluations communes et d'harmonisation efficace des processus.

## 3. LA CONCURRENCE POUR L'OBTENTION DE FINANCEMENT, UN OBSTACLE À LA MISE EN ŒUVRE DE L'APPROCHE LOGEMENT D'ABORD

La grande majorité des fonds du milieu de l'itinérance est destinée aux services d'urgence. D'ici à ce que l'on parvienne à atténuer les pressions exercées sur ces services, il sera difficile de réorienter les ressources vers des solutions à long

terme. La situation est évidemment problématique pour la collectivité, puisque financer l'approche Logement d'abord signifie le retrait de fonds à d'autres programmes. Aussi populaire que puisse être l'approche Logement d'abord, on risque de soulever de l'opposition si l'on doit retirer des fonds à un refuge pour pouvoir la financer.

### D'AUTRES INVESTISSEMENTS À COURT TERME POUR DES GAINS À LONG TERME

Pour réorienter les ressources dans un système d'urgence, il faut affecter de petits montants à court terme, surtout pour aider les gens qui sont dans le système d'itinérance actuel et qui ont accès à la plupart des ressources. Il est important d'analyser la rentabilité de l'approche Logement d'abord.

Essentiels à la mise en œuvre de l'approche Logement d'abord, les fonds publics doivent absolument provenir de tous les ordres de gouvernement. Des investissements privés (que l'on appelle « financement social ») peuvent néanmoins s'ajouter aux fonds publics et représentent des occasions uniques offertes par l'approche Logement d'abord. Les programmes se prêtent bien au financement social; il est effectivement possible de réduire les coûts si l'on dispose de bons systèmes de mesure, de bons modèles de programmes et d'un bon intermédiaire dans la collectivité. De tous les différents « contrats d'impact social » possibles, les programmes axés sur l'approche Logement d'abord sont ceux qui conviennent le mieux.



*La grande majorité des fonds du milieu de l'itinérance est destinée aux services d'urgence. D'ici à ce que l'on parvienne à atténuer les pressions exercées sur ces services, il sera difficile de réorienter les ressources vers des solutions à long terme.*

## 4. L'APPROCHE LOGEMENT D'ABORD DOIT ÊTRE LIÉE À UNE STRATÉGIE DE LOGEMENTS ABORDABLES

L'approche Logement d'abord à elle seule n'est pas une formule magique. Pour pouvoir maintenir le succès qu'elle a permis d'obtenir, il est essentiel de pouvoir compter sur différents types de logements.

Le parc de logements abordables peut être élargi grâce à un mélange d'investissements directs (la construction de nouveaux logements), de zonage (le zonage inclusif, la légalisation et la réglementation de logements accessoires), de formules originales de financement et de mesures incitatives pour le secteur privé. Les collectivités doivent collaborer entre elles afin d'accorder la priorité aux investissements dans les logements. On peut utiliser les logements locatifs du marché privé dans les programmes axés sur l'approche Logement d'abord, mais il faudra alors subventionner la plupart de ces loyers pour ceux et celles qui ne peuvent les assumer à long terme. À quel moment devient-il plus rentable de construire des logements abordables, et pour qui? Car ce qui est abordable pour les uns ne l'est peut-être pas pour les autres. Certains travailleront et pourront payer, mais d'autres n'auront aucun revenu et ne seront même pas en mesure d'assumer un loyer minimal.

Il est important de démontrer aux bailleurs de fonds et aux décideurs que maintenir le statu quo – soit les systèmes de refuges d'urgence et, en bout de ligne, les services de santé, les services sociaux et les services correctionnels — n'est pas une option viable.

## 5. OFFRIR LE MODÈLE DE PROGRAMME ET LE SOUTIEN QUI CONVIENNENT À LA GRAVITÉ DU CAS

Une des leçons importantes que la CHF a tirées concerne le défi de trouver précisément les services dont les clients ont besoin. Il est arrivé qu'une approche de GCI ait été offerte à des clients qui auraient plutôt eu besoin du soutien plus complet d'une équipe de TCD. Inversement, certains clients ont bénéficié du soutien d'une équipe de TCD alors que des services plus simples et plus courts leur auraient suffi. Il est donc arrivé que des clients ne reçoivent pas les services dont ils avaient besoin et que des ressources aient été mal affectées à d'autres. Cet exemple prouve à quel point il est nécessaire de bien évaluer le niveau de gravité des cas, de faire un suivi attentif et de pouvoir changer le modèle de soutien que l'on offre si l'on constate que les besoins d'un client ont évolué.

## 6. LES SUPPLÉMENTS AU LOYER

On espère que toutes les personnes finissent un jour par pouvoir vivre dans un logement qu'elles sont financièrement capables d'assumer, et c'est ce que les suppléments au loyer permettent à certains de faire. Les suppléments au loyer sont un élément très important des programmes axés sur l'approche Logement d'abord. Pour parvenir à trouver le logement qui convient le mieux à un client, il est important de prévoir des suppléments au loyer dans le financement du programme, et non de l'offrir de façon distincte. On peut ainsi offrir un plus large éventail de types et d'emplacements de logements, et réduire le fardeau entourant l'administration des paiements.

## 7. ADAPTER L'APPROCHE LOGEMENT D'ABORD AUX BESOINS DE LA COLLECTIVITÉ

L'approche Logement d'abord peut être adaptée à diverses populations de différentes collectivités, et même de façon à répondre aux besoins précis ou aux systèmes de logements de celles-ci. Chaque programme peut être modifié en fonction des éléments qui sont disponibles ou non dans la collectivité. Par exemple, les besoins pourraient être différents dans les grandes villes où le parc de logements publics est plus large.

Le choix du client est l'un des piliers de l'approche Logement d'abord. Il s'agit d'aider les gens à accéder aux services qu'ils estiment avoir besoin, plutôt que de tenter de leur imposer un traitement ou un type d'intervention que quelqu'un d'autre estime approprié. Il est important que les collectivités comprennent que l'approche Logement d'abord n'est pas rigide, et que l'on peut l'adapter tant que le programme en respecte les quatre principes.

Le modèle de programme est souple afin de pouvoir répondre aux besoins des populations uniques. Pour ce faire, il importe de consulter activement les membres de tous les groupes qui accéderont aux services, afin de déterminer leurs besoins et faire en sorte que le soutien offert soit axé sur la clientèle.

## 8. SOUTIEN TECHNIQUE

Au moment d'adopter l'approche Logement d'abord, il est primordial de s'assurer que les personnes disposent des connaissances nécessaires et soient en mesure de mettre en œuvre des programmes de qualité. Un manque de qualité est nuisible aux programmes et aux personnes. L'approche

Logement d'abord a été une réussite dans de nombreuses villes du Canada et des États-Unis, dont il est possible d'en consulter les experts. Par ailleurs, des données ont été recueillies afin d'orienter les nouvelles initiatives. Pour réussir la mise en place de programmes axés sur l'approche Logement d'abord, il est donc possible de répéter ce qui a bien fonctionné, d'éviter les obstacles, et de tirer des leçons des personnes qui exécutent déjà de tels programmes.

La prestation de conseils et de soutien technique va de pair avec l'adoption de normes pour la prestation de services et d'attentes en matière de qualité et de résultats des programmes. Il y aura des risques liés aux clients, mais ils peuvent être facilement gérés en établissant les bonnes relations, en disposant des données nécessaires et en adoptant des normes pour assurer le bon fonctionnement des programmes axés sur l'approche Logement d'abord. Il faut faire appel à des experts pour bien les mettre en place.

Par exemple, lorsque la CHF a entrepris la mise en œuvre du HMIS, elle a sollicité l'aide d'experts (dont David Canavan) qui avaient activement participé à la création de systèmes d'information pour la gestion des données au Canada. La CHF a procédé à un processus de demande de propositions afin de trouver le meilleur candidat, et elle a collaboré avec la collectivité afin d'élaborer le système qui répondrait le mieux aux attentes.

Il est important de pouvoir accéder à des outils et à des réseaux qui pourront faciliter la mise en œuvre de nouveaux programmes dans les collectivités, afin d'en assurer la qualité.



Cette étude de cas a été documenté et écrit par Stephen Gaetz et Fiona Scott.

CRÉDITS PHOTOS : LA COUVERTURE CARLOS MEJÍA GREENE, PG 22 PHILIPPE WIDLING, PG 24 MANUEL DELGADO TENORIO, PG 26 ERNES BARBARIC.

## RÉFÉRENCES

- Alberta Secretariat for Action on Homelessness. A Plan for Alberta : Ending Homelessness in 10 Years: 3 Year Progress Report. Human Services Alberta. 2013. Tiré de <http://humanservices.alberta.ca/homelessness.html>
- Alliance canadienne pour mettre fin à l'itinérance. Un plan, pas un rêve : comment mettre fin à l'itinérance en 10 ans, 2012. Tiré de <http://fr.caeh.ca/>
- Calgary Homeless Foundation. Calgary's 10-year Plan to End Homelessness : January 2011 Update, 2011. Tiré de <http://calgaryhomeless.com/10-year-plan/>
- Calgary Homeless Foundation. Community Leadership. Calgary Homeless Foundation Annual Report, 2012, Calgary, CHF, 2012.
- Calgary Homeless Foundation. Five-year Update to Ten-year Plan, 2013. Tiré de <http://calgaryhomeless.com/>
- Goering, P., Velhuizen, S., Watson, A., Adair, C., Kopp, B., Latimer, E. et Ly, A. Rapport intérimaire du projet At Home/Chez soi, Commission de la santé mentale du Canada, Calgary, 2012.
- Laird, G. Shelter: Homelessness in a Growth Economy: Canada's 21 Century Paradox, Calgary (Alberta), Sheldon Chumir Foundation for Ethics in Leadership, 2007.
- RSM Richter and Associates. Report on the Cost of Homelessness in the City of Calgary. Calgary Homeless Foundation, 2008.
- Scott, S. The beginning of the end: The story of the Calgary Homeless Foundation and one community's drive to end homelessness, Calgary Homeless Foundation, Canada, 2012.
- Tsemberis, S. et Eisenberg, R. F. Pathways to housing: supported housing for street-dwelling homeless individuals with psychiatric disabilities. *Psychiatric services*, 51(4), pp. 487-493, 2000.
- Tsemberis, S., Gulcur, L. et Nakae, M. Housing first, consumer choice, and harm reduction for homeless individuals with a dual diagnosis. *AM J Public Health*, 94(4), pp. 651-656, 2004.
- Ville de Calgary. 2011 Civic Census Results, 2011. Tiré de <http://www.calgary.ca>
- Ville de Calgary. Community and Neighbourhood Services Social Research Unit. Research Summary #1, 2013. Tiré de <http://www.calgary.ca>
- Waegemakers Schiff, J., Rook, J. Housing First - Where is the Evidence? Homeless Hub, Toronto, 2012.
- Yanos, P., Barrow, S. et Tsemberis, S. Community Integration in the Early Phase of Housing Among Homeless Persons Diagnosed with Severe Mental Illness: Successes and Challenges. *Community Mental Health Journal* 40(2), pp. 133-150, 2004.