

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

Logement d'abord - Étude de cas

Hamilton ONTARIO

Transitions to Home

Messages clés :

- *La présente étude de cas explique comment on a conçu le programme en s'appuyant sur un programme pilote mis en place à Hamilton, Hostels to Homes, qui a connu du succès et a permis de loger 80 personnes.*
- *L'étude dresse le portrait de partenariats uniques établis avec le service de police, dont a découlé une coordination avec le navigateur social des services médicaux d'urgence, qui travaille étroitement avec le programme Transitions to Home pour découvrir les personnes ayant des besoins élevés.*
- *Le programme fait actuellement l'objet d'une analyse coûts bénéfiques afin d'en déterminer le rendement d'investissement. Les résultats seront publiés au printemps 2014.*

EN SAVOIR PLUS :
www.homelesshub.ca/housingfirstcanada

Canadian Homelessness
Research Network



the
homeless hub

Hamilton, Ontario: Transitions to Home

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

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



Introduction

Comme la plupart des grandes villes canadiennes, Hamilton a de la difficulté à surmonter le problème de l'itinérance, de plus en plus présent depuis les années 1990. Sa première intervention a consisté à mettre en place des services d'urgence, notamment des refuges et des programmes de jour. À mesure que la ville déployait des efforts pour concevoir une intervention de lutte contre l'itinérance plus stratégique, on convenait de plus en plus que le recours aux refuges d'urgence constituait non seulement une réponse inefficace aux besoins des personnes sans abri, mais avait peu d'incidence sur le problème plus large de l'itinérance dans la collectivité.

Hamilton est la quatrième ville en importance de la province de l'Ontario et bien qu'elle compte à peine plus de 500 000 habitants, elle présente un taux d'itinérance presque identique à celui de la plus grande ville canadienne.

Dans les années 1990 et au cours de la dernière décennie, la population de personnes sans abri à Hamilton a rapidement augmenté. Entre 1995 et 2004, le nombre de personnes ayant besoin d'un refuge d'urgence a presque doublé (ville de Hamilton, 2007b). Le nombre de familles à la recherche d'un refuge d'urgence a également connu une augmentation considérable, passant de 5 en 1998 à 378 en 2000 (RHDCC, 2007).

À la suite d'un processus de planification qui a débouché sur le rapport intitulé *The Blueprint for Emergency Shelter Services*, la ville de Hamilton s'est engagée à élaborer et à mettre en œuvre une stratégie Logement d'abord. Inspirée par le succès du projet pilote, Hostels to Home (H2H), la ville a élaboré un nouveau programme axé sur l'approche Logement d'abord, soit **Transitions to Home (T2H)**.

Le programme Transitions to Home met en œuvre deux éléments de service uniques que n'offrent pas tous les programmes axés sur l'approche Logement d'abord. En premier lieu, on a établi des relations avec le service de

police, y compris un lien avec le navigateur social des services médicaux d'urgence, qui travaille étroitement avec le personnel du programme T2H afin de trouver les personnes qui vivent dans la rue, qui ont des besoins élevés et qui pourraient se révéler d'excellents candidats pour le programme. Ensuite, on a fait la distinction entre les rôles de gestionnaire de cas et de travailleur de soutien au logement, assurant ainsi la clarté et la transparence du service et, du coup, favorisant la responsabilisation et la confiance des participants au programme.

À ce jour, les résultats de T2H sont extrêmement positifs; 74 p. cent des participants avaient toujours leur logement après six mois et, de ce groupe, 90 p. cent avaient toujours leur logement après 12 mois.

La présente étude de cas présente une analyse du programme Transitions to Home axé sur l'approche Logement d'abord. L'examen de ce modèle de programme précis met l'accent sur les principes sous-jacents du programme, sur le processus d'obtention du soutien à l'initiative, sur les difficultés de planification et de mise en œuvre et sur les preuves de réussite. L'étude de cas se conclut par une révision des principales leçons tirées de ce programme axé sur l'approche Logement d'abord.

Pour commencer : formuler la problématique

Au début des années 2000, quelques années avant l'élaboration de la nouvelle stratégie de lutte contre l'itinérance à Hamilton, des discussions se sont tenues dans la collectivité à propos des pressions exercées sur le système des refuges d'urgence. Le financement des refuges était fondé sur un taux quotidien, ce qui était contre-productif étant donné que les fonds dépendaient alors du nombre de lits occupés dans ces refuges. La ville de Hamilton devait changer sa façon de faire si elle voulait atteindre son objectif, soit parvenir à enrayer l'itinérance. Non seulement les faits étaient-ils révélateurs de la non-viabilité incontestable du système actuel, mais le maintien des personnes dans les lits des refuges n'était pas l'option souhaitée pour les citoyens de Hamilton.

Comme cela a été le cas dans d'autres collectivités au Canada, la croissance qu'a connue l'itinérance dans les années 1990 a mené à des efforts pour trouver des moyens efficaces de traiter le problème. En 2004, la ville de Hamilton a publié sa première stratégie en matière de logement. La stratégie *Keys to the Home: A Housing Strategy for Hamilton* présentait quatre solutions efficaces pour réduire le nombre de personnes sans abri.

- 1) Il n'existe pas de solution miracle pour répondre aux besoins en matière de logement des citoyens de cette collectivité. De nombreux organismes doivent offrir une gamme d'interventions équilibrées en tenant compte du marché local du logement ainsi que de la complexité des besoins en logement et des relations entre ces besoins.
- 2) L'établissement de partenariats doit constituer le modus operandi.
- 3) Le logement n'est pas un « coût », mais bien un investissement qui permet aux gens de mener une vie plus indépendante et épanouie. Il est la composante de base des collectivités et des familles saines et stables, et améliore l'accès des membres les plus vulnérables de la société à des études et à des emplois.
- 4) Le logement est un élément catalyseur de la croissance économique (ville de Hamilton, 2004).

En 2006-2007, la ville de Hamilton et le Social Planning and Research Council of Hamilton (conseil de planification sociale et de recherche de Hamilton) ont réalisé une étude sur l'itinérance à l'échelle de la ville afin d'orienter leur processus de planification stratégique. Le rapport intitulé *On Any Given Night* a mis en évidence le problème des personnes sans abri chroniques qui rencontrent de nombreux obstacles pour trouver et conserver un logement et, par conséquent, qui utilisent le système des refuges d'urgence (ville de Hamilton, 2007a).

Le rapport concluait qu'en dépit de l'importance et de la nécessité d'une intervention d'urgence, on ne pouvait considérer les refuges d'urgence comme une solution. Les refuges servent d'endroit où passer la nuit, mais ne sont pas en mesure d'offrir adéquatement d'autres services dont de nombreuses personnes ont besoin pour accéder à un logement et le garder. Le système des refuges d'urgence de Hamilton offrait suffisamment de lits, mais le nombre de personnes qui y recouraient ne diminuait pas. Un trop grand nombre d'entre elles étaient incapables d'effectuer la transition du refuge à un logement, et ce, en raison de différentes complications et du manque de services visant la stabilisation des logements et l'établissement de relations positives entre les locataires et les propriétaires.

La ville a reconnu que ses citoyens vulnérables en raison d'un faible revenu avaient besoin de bien plus qu'un refuge d'urgence. Elle devait donc trouver une manière plus efficace de les aider à emménager dans des logements abordables à long terme. Pour ce faire, elle devait préparer un plan et une stratégie mettant l'accent sur la gestion de cas et sur les services de soutien.



Le logement n'est pas un « coût », mais bien un investissement qui permet aux gens de mener une vie plus indépendante et épanouie.

Il est la composante de base des collectivités et des familles saines et stables, et améliore l'accès des membres les plus vulnérables de la société à des études et à des emplois.

Élaborer un plan de lutte contre l'itinérance

La ville a réuni des représentants du gouvernement, des organismes de services sociaux, des groupes de défense d'intérêts, du personnel de la ville et des personnes qui ont déjà été sans abri pour procéder à une série de consultations communautaires. On a notamment tenu le Homelessness Summit en 2006, de même que des groupes de discussion et des entrevues individuelles afin de recueillir des commentaires à intégrer au plan. Les représentants de ces secteurs ont également fait partie des deux comités consultatifs chargés de contribuer à l'élaboration du plan. La base du plan a donc été établie grâce à ces consultations et à ces groupes consultatifs.

Il était évident que le statu quo n'était pas une solution et que pour atteindre les objectifs du plan, des changements s'imposaient relativement à la prestation des programmes et des services.

En outre, l'importance de la collaboration entre les personnes et les organismes a été un sujet récurrent des consultations. On a reconnu que tous devaient travailler ensemble à l'établissement de nouveaux partenariats et à la mobilisation de ressources. Une réunion avec la communauté pour examiner une ébauche du plan a eu lieu le 12 septembre 2006.

LE PLAN

En 2007, on a lancé le plan stratégique *Everyone Has a Home: A Strategic Plan to Address Homelessness*. La ville de Hamilton allait réaliser son souhait de devenir « une collectivité où chacun a un toit », en insistant sur ce qu'elle voulait pour ses citoyens et non sur sa réaction à leurs situations immédiates. Le cadre de planification du système est conçu pour :

- sensibiliser toute la collectivité à la lutte contre l'itinérance;
- fournir un ensemble de logements supervisés qui aideront les résidents à atteindre leur potentiel;
- fournir des services de soutien qui aideront les résidents à trouver et à conserver un logement;
- aider les citoyens à disposer d'un revenu adéquat;
- illustrer comment on peut utiliser efficacement les ressources communautaires.
(ville de Hamilton, 2007a)

L'ÉVOLUTION DE L'APPROCHE LOGEMENT D'ABORD À HAMILTON

Le programme Hostels to Homes a été mis à l'essai de 2007 à 2009. Effort de collaboration financé par la province, le programme visait à placer dans des logements plus abordables, viables et permanents les personnes pour qui le système des refuges d'urgence était la solution de logement à long terme. Le programme comprenait une équipe mobile intégrée chargée de gérer les cas graves, d'offrir des services mobiles de soutien 24 heures par jour, 7 jours par semaine, d'offrir un accès à des options de logement durables, d'orienter les personnes vers les services de soutien à l'emploi appropriés et de les guider vers les services communautaires (ville de Hamilton, 2007).

Le modèle Hostels to Homes, semblable à l'approche Logement d'abord, avait déjà permis d'aider des personnes ayant des antécédents d'itinérance chronique à emménager dans des logements permanents. Ce programme découlait du « constat selon lequel presque 25 p. cent de la population ayant recours aux refuges d'urgence passe plus de 42 jours par année dans les lits de ces refuges. » [traduction libre] (ville de Hamilton, 2009a). Le programme pilote a aidé 80 personnes à trouver et à garder un logement sûr et abordable. Les intervenants étaient sceptiques, mais lorsqu'ils ont appris que le taux de rétention des logements était de plus de 80 p. cent un an après le départ du refuge, ils étaient convaincus.

Cependant, malgré le succès du programme pilote et le désir de le maintenir, son financement arrivait à échéance. À cette époque, les services de refuges d'urgence de la ville de Hamilton faisaient l'objet d'un examen. Le rapport *Homelessness Blueprint for Emergency Shelter Services* avait comme objectif d'élaborer un système durable qui permettrait de mieux aider les personnes sans abri à emménager dans des logements permanents. On y recommandait que les partenaires « participent à l'élaboration d'un réseau intégré de refuges d'urgence qui permettrait de réaliser la vision et les objectifs du plan directeur, le tout dans le respect des normes relatives aux refuges d'urgence » [traduction libre] (ville de Hamilton, 2009a).

Les organismes œuvrant dans le secteur de la lutte contre l'itinérance, ainsi que tous les refuges d'urgence, se sont alors réunis pour trouver un moyen de concerter leurs efforts, ce qui a mené à l'élaboration du programme Transitions to Home (T2H), pris en charge par Wesley Urban Ministries.

Le modèle du programme Transitions to Home

Transitions to Home (T2H) vise les hommes sans abri qui ont recours depuis longtemps aux refuges d'urgence, afin de les aider à trouver et à conserver un logement sûr, abordable et durable dans la collectivité (l'organisme Supporting Our Sisters vient en aide aux femmes sans abri). Le programme s'appuie sur cinq « points d'ancrage » qui s'harmonisent aux principes fondamentaux définis dans *Aperçu de l'approche Logement d'abord* (Gaetz, 2013 :11). Ces points d'ancrage témoignent de la fidélité du programme à l'approche Logement d'abord.

- 1. Les utilisateurs de refuges à long terme et les personnes sans abri passent directement de la rue ou du refuge à un logement, sans être tenus d'entreprendre au préalable un traitement en santé mentale ou un programme de désintoxication.** La possibilité de passer immédiatement à un logement dépend de l'accessibilité du soutien financier et des logements, ainsi que des besoins des participants.
- 2. Transitions to Home offre des services continus et illimités de gestion de cas.** Les participants à T2H doivent s'engager à recevoir des services de soutien de gestion de cas. Cette entente est prise dans le cadre d'un plan qu'ils élaborent avec un gestionnaire de cas.
- 3. Transitions to Home utilise une approche axée sur la réduction des préjudices liés à la toxicomanie.** Les clients ne sont pas tenus de s'abstenir de consommer pour accéder aux services, mais on les encourage à réduire les préjudices liés à leur dépendance.
- 4. La loi protège les résidents locataires ainsi que les baux.** Transitions to Home travaille principalement avec des propriétaires du marché privé afin de trouver des logements permanents pour les participants au programme.
- 5. Une fois logé, le client n'est pas tenu de continuer d'utiliser les services pour maintenir sa location.** De plus, si la situation locative du client se détériore si bien que celui-ci est expulsé, T2H l'aidera à trouver un autre logement et lui offrira des services de soutien.



PRINCIPAUX SERVICES DE SOUTIEN

ÉQUIPE MOBILE DE GESTION DE CAS INTENSIVE – PLUS

Une équipe mobile de gestion de cas intensive (GCI) fournit des services de soutien directs destinés à aider les personnes forcées de recourir à des refuges d'urgence pour se loger à long terme à devenir de bons locataires dans des logements privés abordables. Les personnes vulnérables qui vivent dans la rue reçoivent également de l'aide pour trouver des logements abordables et devenir de bons locataires.

L'équipe est composée de quinze gestionnaires de cas intensifs, d'un travailleur en toxicomanie, d'un intervenant en loisirs thérapeutiques, d'un agent de logement, d'un superviseur et d'un gestionnaire. Du personnel infirmier du Wesley Centre travaille également à temps partiel pour offrir du soutien aux participants du T2H. Enfin, trois travailleurs sociaux offrent de l'aide aux clients sans toutefois être directement associés au programme T2H.

La charge de travail est en moyenne de 18 à 20 clients actifs par gestionnaire de cas. Les gestionnaires de cas ont également quelques clients « à charge ». Ces derniers ne reçoivent pas « activement » de services de soutien, mais peuvent communiquer avec T2H s'ils ont des problèmes de logement.

Le volet *PLUS* consiste en une équipe de cinq cliniciens qui offrent aux participants une thérapie de soutien qui tient compte des traumatismes subis, du counseling en matière de toxicomanie et des interventions en loisirs thérapeutiques. En outre, les gestionnaires de cas et les cliniciens s'efforcent d'aiguiller les participants au programme vers des services de soins primaires au moyen du réseau d'intégration des services de santé des refuges.

SOUTIEN DE SUIV – TRAVAILLEURS DE SOUTIEN AU LOGEMENT

Le programme *Transitions to Home* administre également des programmes de loisirs destinés aux personnes sans abri, afin de faciliter un lien avec le programme et d'offrir des périodes de loisirs sains. Des activités de la ligue de baseball et de la ligue de quilles pour les personnes sans abri de Hamilton, ainsi que d'autres événements ont lieu avec l'appui des participants au programme (site Web de [Wesley Urban Ministries](#)).

RECRUTEMENT

On recrute principalement les clients dans les refuges d'urgence pour hommes de Hamilton, et aussi au moyen du navigateur social du service de police de Hamilton (plus de détails à la page 75). Pour ce faire, le personnel de gestion de cas passe de deux à quatre heures par semaine dans chaque refuge d'urgence. Les clients sont orientés vers T2H selon le principe du premier arrivé, premier servi.

FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME

Le programme est étroitement harmonisé au modèle *At Home/ Chez Soi* de l'approche Logement d'abord. Il a également adopté les directives du ministère de la Santé de l'Ontario relativement à la gestion de cas intensive. Chaque personne dont le dossier est actif est vue au moins une fois par semaine, et on rend visite aux participants chez eux au moins une fois par mois.

T2H travaille actuellement avec environ 250 personnes, dont 170 bénéficient de services de gestion de cas intensive, et 75 reçoivent des « soins d'entretien » après avoir réussi à louer un logement et déterminé qu'elles n'ont plus besoin d'un soutien hebdomadaire. Ces personnes reçoivent une visite tous les trois mois pendant un an, puis bénéficient d'un contact annuel par la suite. Le programme est souple, et les clients peuvent réactiver les services de soutien en tout temps. De plus, la gestion de cas intensive n'est assujettie à aucune limite de temps.

Outre le soutien reçu grâce à l'aide sociale (environ 55 p. cent des clients participent au programme Ontario au travail, et environ 45 p. cent reçoivent de l'aide financière au titre du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées), la plupart des clients ne touchent pas de supplément au loyer dans le cadre de T2H. La ville de Hamilton fournit environ 90 allocations de loyer à T2H grâce au programme d'investissements dans des logements abordables.

LE LOGEMENT ABORDABLE À HAMILTON

La situation du logement à Hamilton est relativement meilleure que dans des villes comme Toronto — le taux d'inoccupation de 3,5 p. cent est plutôt sain, comparativement au taux de 1,7 p. cent à Toronto — mais la qualité du parc de logements reste un enjeu (État de l'itinérance au Canada). Il est cependant moins difficile de trouver un logement que de trouver des propriétaires prêts à collaborer avec un travailleur de soutien au logement en cas de problème. À l'instar des programmes *At Home/Chez Soi* et *Pathways to Housing*, deux programmes axés sur l'approche Logement d'abord, T2H a décidé de faire une distinction entre les rôles de gestionnaire des logements et de gestionnaire de cas. De cette façon, le gestionnaire de cas peut se concentrer sur la prestation de services de soutien et le travailleur de soutien au logement peut mettre l'accent sur la gestion immobilière et sur les relations avec les propriétaires. Les personnes vulnérables en raison de leur faible revenu sont souvent stigmatisées comme des personnes irresponsables et violentes. Les travailleurs de soutien au logement consacrent beaucoup de temps à déstigmatiser les locataires potentiels afin de recruter des propriétaires. Ils expliquent également les avantages du programme T2H à toutes ces parties de même qu'à la collectivité en général.

Aller de l'avant : planifier

Les responsables de la mise en œuvre de Transitions to Home ont déterminé que les enjeux suivants avaient une incidence sur la planification.

MODIFICATION DU SYSTÈME ACTUEL

Pour assurer la réussite du programme, les organismes de services aux personnes sans abri devaient faire preuve de bonne volonté. Après des conversations difficiles entre les groupes concernés, on a finalement convenu que le Wesley Centre, dont les lits étaient plus nombreux que nécessaire, fermerait son refuge pour prendre en charge l'équipe mobile intégrée de gestion de cas, devenant ainsi un prestataire de programme axé sur l'approche Logement d'abord.

MISE EN PLACE DU PROGRAMME

Pour que le programme puisse répondre à de nombreuses questions, sa mise en œuvre a exigé beaucoup de planification et de consultations. Où les clients seraient-ils logés? Combien d'employés seraient nécessaires? Quel serait le meilleur coefficient client-gestionnaire de cas? À quoi correspondrait la gestion de cas? Combien de fois par semaine allait-on voir les clients? Le personnel s'est tourné vers des experts qui avaient déjà mis en œuvre l'approche Logement d'abord, notamment Sam Tsemberis, de *Pathways to Housing* à New York. Les normes de gestion de cas ont été définies à partir des lignes directrices provinciales déjà en place.

Mais comme le programme H2H tirait à sa fin, la tâche est devenue encore plus ardue pour l'équipe de T2H, qui devait également s'occuper des participants qu'on libérerait du programme. On a offert aux clients de participer au programme Transitions to Home.

RESSOURCES HUMAINES

On a demandé aux personnes qui œuvraient déjà dans le milieu du logement à Hamilton d'élaborer le programme et de le mettre en œuvre. Elles devaient toutefois croire en une nouvelle approche vis-à-vis de l'itinérance (y compris l'approche Logement d'abord) et savoir faire preuve de compassion, d'empathie et de patience. On a ainsi respecté l'esprit de collaboration intrinsèque derrière ce que ces personnes s'apprétaient à élaborer.

L'IMPORTANCE DES RELATIONS AVEC LES PROPRIÉTAIRES

Les logements utilisés dans le cadre du programme sont dispersés et les relations avec les propriétaires du marché privé et d'autres fournisseurs de logements sont donc essentielles au succès du programme. Les travailleurs de soutien au logement agissent comme médiateurs entre les propriétaires, les locataires et les gestionnaires de cas. Ils créent des liens avec les propriétaires afin de pouvoir résoudre les problèmes efficacement à mesure qu'ils surgissent. Les travailleurs de soutien au logement aident également les locataires et renforcent leur autonomie en leur offrant des outils qui leur permettront de régler eux-mêmes leurs problèmes de logement.

COMMENTAIRES DES CONSOMMATEURS CONCERNANT L'ÉLABORATION ET LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME

Le personnel œuvrant auprès des personnes sans abri de Hamilton a reconnu que pour être efficaces, les programmes devaient répondre aux besoins de la clientèle qu'ils desservait. Des consultations auprès de personnes qui avaient déjà été sans abri ont donc été primordiales dans l'élaboration du plan de la ville de Hamilton pour lutter contre l'itinérance.

FONDS ET INVESTISSEMENTS INITIAUX

L'obtention de fonds a toujours été, et demeure, le principal défi à relever pour assurer la mise en œuvre et la viabilité de l'approche Logement d'abord à Hamilton. Le programme est financé par la Stratégie des partenariats de lutte contre l'itinérance (SPLI) et par l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités (IPIC). T2H reçoit également du financement de la ville de Hamilton. Assurer le soutien financier continu du programme dans un contexte de modification des priorités gouvernementales continue d'être une préoccupation.

Passer à l'action : mettre en œuvre

Hamilton est une ville relativement petite dont les organismes desservant les personnes sans abri sont interreliés. Ces organismes, notamment la ville de Hamilton et tous les partenaires communautaires, participent à divers groupes de planification des systèmes afin de lutter contre les problèmes de logement et d'itinérance. On compte notamment le Hamilton Emergency Shelter Integration and Coordination Committee et le Housing and Homelessness Planning Group.

Le programme Transitions to Home a été élaboré par le Hamilton Emergency Shelter Services Integration and Coordination Committee (HESICC). Le HESICC est un partenariat entre la ville de Hamilton, les centres Good Shepherd, le Hamilton Housing Help Centre, les Mission Services, l'Armée du Salut et Wesley Urban Ministries. Wesley Urban Ministries administre le programme et agit comme employeur du personnel affecté au programme Transitions to Home. Ces organismes se réunissent depuis 2007 afin de discuter des réussites du programme et des améliorations que l'on pourrait apporter.

Tous les arrêtés de projet, les cadres de référence et le plan directeur pour les services de refuges d'urgence de la ville insistent sur la nécessité que les organismes travaillent en collaboration. Cette philosophie est également partagée par les intervenants du secteur de la lutte contre l'itinérance de Hamilton : le seul moyen d'avoir un impact est en collaborant et en tirant parti des forces de chacun.

L'esprit de collaboration démontré par la ville de Hamilton pour ce qui touche les services aux personnes vulnérables a instauré une culture de partenariats. Les employés de la ville et des organismes ont communiqué avec d'autres secteurs, leur ont expliqué ce qu'ils tentaient de réaliser, faisant valoir qu'ils avaient des clients communs, et leur présentant les avantages et la forme que pourrait prendre une éventuelle collaboration. On convenait qu'aucun organisme ni service ne pouvait tout faire seul.

PRINCIPAUX PARTENARIATS QUI ONT FAVORISÉ LA RÉUSSITE DE L'APPROCHE LOGEMENT D'ABORD À HAMILTON

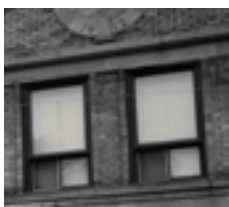
Tout le monde a un rôle à jouer dans la lutte contre l'itinérance, et le plan de Hamilton indique clairement que les collaborations entre les organismes, les agences et les secteurs sont essentielles à la résolution des problèmes que connaissent les personnes sans abri. Le secteur de la lutte contre l'itinérance est proactif quand il s'agit d'établir des liens avec la police, les secteurs de la santé physique et mentale et les organismes qui s'occupent de l'aide financière.

SERVICE DE POLICE DE HAMILTON

Le personnel du service de police de Hamilton participe chaque mois à une réunion sur les normes relatives aux refuges, où l'on met l'accent sur les difficultés opérationnelles rencontrées dans le système des refuges d'urgence. Pendant ces réunions, les représentants du service de police fournissent de l'information sur les tendances qu'ils observent à Hamilton, et plus précisément au centre-ville. Ils connaissent bon nombre des personnes qui ont recours aux services d'urgence et tentent de créer des liens avec elles dans l'optique de favoriser l'harmonie relativement à l'espace public du centre-ville. Le service de police et T2H travaillent ensemble pour s'attaquer aux problèmes qui surgissent et qui exigent une présence policière.

PROGRAMME ONTARIEN DE SOUTIEN AUX PERSONNES HANDICAPÉES (POSPH)

Un gestionnaire de la division du POSPH à Hamilton participe aux réunions mensuelles sur les normes relatives aux refuges. Son rôle consiste à commenter les nouveaux processus et les nouvelles lois qui pourraient avoir une incidence directe sur les personnes ayant recours aux refuges d'urgence et sur les participants au programme T2H. Il répond également aux questions des gestionnaires de refuges et des gestionnaires de cas du T2H au sujet du POSPH.



Tout le monde a un rôle à jouer dans la lutte contre l'itinérance, et le plan de Hamilton indique clairement que les collaborations entre les organismes, les agences et les secteurs sont essentielles à la résolution des problèmes que connaissent les personnes sans abri.

NAVIGATEUR SOCIAL DES SERVICES MEDICAUX D'URGENCE DE HAMILTON

Le service de police de Hamilton a créé ce poste unique pour gérer les dossiers de personnes ayant des besoins élevés, qui vivent dans l'itinérance ou dans un logement précaire, qui ont fréquemment des démêlés avec la police et sont de grands consommateurs de services médicaux d'urgence et d'autres services d'urgence. Le personnel des services médicaux d'urgence participe aux conférences de cas bihebdomadaires qui concernent les refuges, où l'on discute des défis de clients précis. Le navigateur social est ainsi en mesure de discuter des besoins particuliers de ces clients et, conjointement avec le personnel des refuges et de T2H, d'élaborer des services de planification de cas et d'aiguillage destinés à ces clients. Et comme il peut créer des liens avec des personnes dans la rue, le navigateur social jette les bases des relations avec le programme T2H.

PROGRAMME HOMES DE GOOD SHEPHERD

HOMES est un programme qui fournit des services de logement et de soutien aux personnes sans abri ayant des troubles mentaux. Son personnel offre des services de consultation à d'autres organismes dont les clients ont des problèmes de santé mentale. L'organisme est aussi un partenaire essentiel à l'offre de logements aux clients.

SURVEILLANCE ET COLLECTE DE DONNÉES

Le programme T2H recueille des données au moyen du Client Outcome Tracking System (COTS). Cette base de données a été retenue à la suite d'un processus de demande de propositions, parce qu'elle a été jugée la plus utile aux gestionnaires de cas qui recueillent de l'information sur les clients auprès desquels ils travaillent. La ville surveille et mesure les indicateurs du secteur des urgences et du programme T2H. Dans le cas des services d'urgence, par exemple, elle surveille la réduction du nombre de nuits que les personnes passent dans des refuges ainsi que le recours aux refuges en général. Elle surveille les taux de placement des clients et de conservation des logements.

QUESTIONS DE VIABILITE

Le meilleur argument en faveur de la viabilité d'une approche Logement d'abord à Hamilton est que le programme Transitions to Home est moins dispendieux que l'approche fondée sur un taux quotidien que les services d'urgence suivent actuellement. La volonté de mettre en œuvre les programmes Hostels to Homes et Transitions to Home n'est toutefois pas motivée par des contraintes financières, mais plutôt par l'engagement proactif de la collectivité à s'assurer que les personnes qui utilisent un refuge passent du système d'urgence à une forme plus durable et permanente de logement. L'objectif du Blueprint for Emergency Shelter Services (ville de Hamilton, 2009a) était en partie de faciliter l'élaboration de solutions aux séjours à long terme dans les refuges et aux contraintes financières. Les taux quotidiens vont à l'encontre de cet objectif puisqu'ils favorisent l'occupation.

La province ayant récemment revu les fonds affectés à la lutte contre l'itinérance, le personnel de la ville et l'Initiative de prévention de l'itinérance dans les collectivités (IPIC) ont entrepris de revoir les possibilités de financement provincial, les services de base offerts aux personnes sans abri par la ville ainsi que ce qui est nécessaire pour maintenir le succès du système actuel. On espère ainsi formuler des recommandations sur le financement futur des programmes financés par l'IPIC, notamment des refuges d'urgence.

Le plan stratégique de la ville est exhaustif et, par conséquent, exige des ressources supplémentaires en plus des fonds opérationnels afin d'appuyer les activités de collecte de données, de planification et de développement communautaire.

COÛTS

Transitions to Home est financé par des contributions fédérales, provinciales et municipales. La ville de Hamilton a engagé une partie de ses allocations de loyer (financées par le Programme d'investissement dans le logement abordable de l'Ontario) dans T2H. Le programme T2H tire parti des contributions et des collectes de fonds de ses organismes, ainsi que d'autres services et soutien de la collectivité.

Au total, T2H coûte 911 537 \$ par année (ou environ 3700 \$ par personne), excluant les allocations de loyer et l'ensemble des services de soutien clinique.



Preuves de l'efficacité

Transitions to Home utilise le Client Outcome Tracking System (COTS) pour recueillir des données sur le logement des participants au programme. Selon les plus récentes données recueillies auprès du programme Transitions to Home (du 1er janvier 2012 au 31 décembre 2012, inclusivement) :

- *74 p. cent des clients avaient toujours leur logement après six mois;*

et de ce 74 p. cent :

- *90 p. cent avaient encore leur logement après douze mois.*

Le gouvernement fédéral a récemment octroyé au T2H une subvention de recherche destinée à la réalisation d'une analyse coûts-bénéfices du programme. Les résultats du projet de recherche mené en collaboration avec l'Université McMaster contribueront à définir la rentabilité du programme T2H, dans l'optique de démontrer aux bailleurs de fonds son rendement d'investissement et son efficacité dans la lutte contre l'itinérance à Hamilton. Le dépôt du rapport final est prévu pour mars 2014.

Principales leçons

Comme c'est le cas pour les autres programmes axés sur l'approche Logement d'abord, des leçons clés tirées de cette étude de cas peuvent aider les collectivités à élaborer et à mettre en place l'approche Logement d'abord.

1. LA PRÉSENCE D'UN PARC DE LOGEMENTS APPROPRIÉS (ABORDABLES, CONVENABLES ET SÛRS) EST ESSENTIELLE AU FONCTIONNEMENT D'UNE APPROCHE LOGEMENT D'ABORD DANS N'IMPORTE QUELLE COLLECTIVITÉ.

Le programme ne peut être efficace si les clients n'ont aucun endroit où vivre. On prévoit que la population de Hamilton augmentera d'environ 26 p. cent au cours des 20 prochaines années et selon le plan d'urbanisme officiel de la ville, il faudrait construire 629 nouveaux logements chaque année pour satisfaire à cette demande (ville de Hamilton, 2009).

2. LA COLLABORATION DES SECTEURS DE LUTTE CONTRE L'ITINÉRANCE ET DU LOGEMENT EST ESSENTIELLE.

Afin de loger les personnes sans abri, il est important que les organismes de services d'urgence et ceux qui fournissent des logements créent des liens entre eux. De nombreux enjeux sont le résultat de complexités inhérentes à ces secteurs, plutôt que de situations complexes des clients. Les partenaires communautaires, ainsi que les intervenants des secteurs du logement et de la lutte contre l'itinérance, doivent concerter leurs efforts pour assurer l'offre de logements durables.

Étant donné le besoin d'assurer la viabilité du système des refuges d'urgence, la ville de Hamilton a choisi de fermer un de ses refuges pour pouvoir affecter plus de ressources aux autres services. Cependant, cette décision ne pouvait fonctionner que si le taux d'occupation demeurait raisonnablement faible. Le T2H s'est donc avéré un élément primordial du soutien offert aux personnes qui ont quitté le refuge.

Dans son *Housing and Homelessness Action Plan*, la ville de Hamilton précise comment elle compte lutter contre l'itinérance et résoudre les problèmes de logement sur une période de dix ans. Le plan porte sur tout ce qui concerne les logements, y compris la prévention de l'itinérance et les services connexes, les refuges d'urgence, les logements de transition et les logements supervisés, les logements à loyer indexé sur le revenu, les logements locatifs du marché et l'accession à la propriété abordable. Un groupe de planification en matière

de logement et de lutte contre l'itinérance, coparrainé par la ville de Hamilton et l'organisme Affordable Housing Flagship, et comprenant plus de 20 représentants de ces secteurs, participe à la réalisation de la vision d'une « collectivité où chacun a un toit » (ville de Hamilton, 2007 c).

3. NE LAISSER TOMBER PERSONNE.

Tout le monde a le droit d'être logé. De nombreuses personnes qui utilisent les refuges pourraient ne jamais avoir eu la possibilité de gérer leur propre logement, ce qui peut leur faire commettre des erreurs. Tout le monde a droit à l'erreur. Bien souvent, ces personnes ont aussi vécu des événements traumatisants, ou ont des problèmes de toxicomanie, ou de santé mentale ou physique. Leur situation d'itinérance, bien souvent compliquée par ces problèmes, vient alors aggraver ces derniers. La plupart des programmes imposent à leurs participants des conditions irréalistes qu'ils doivent respecter pour rester admissibles au programme ou pour conserver leur logement. Il est toutefois plus réaliste de convenir qu'un grand nombre d'entre eux auront besoin de soutien à long terme et surtout, de ne pas les abandonner s'il leur faut plusieurs tentatives avant de réussir.

4. LOGEMENT D'ABORD N'EST PAS LA SEULE SOLUTION.

Les facteurs de risque et de protection liés à la sécurité du logement varient d'une personne à l'autre. Alors que certains n'ont aucune expérience de gestion d'un logement et auront besoin d'un soutien régulier, d'autres parviendront à s'occuper de leurs factures et de l'entretien de leur logement, en ayant toutefois besoin d'aide pour accéder à des services de santé, d'emploi ou d'intégration à la collectivité. Tous les programmes axés sur l'approche Logement d'abord doivent adapter la gamme des services de soutien qu'ils offrent aux besoins de leurs clients. Ils n'ont pas à fournir directement ces services, mais doivent mettre à profit les ressources offertes dans la collectivité.

5. LES RELATIONS AVEC LES PROPRIÉTAIRES SONT TOUT AUSSI IMPORTANTES QUE CELLES AVEC LES PARTICIPANTS DU PROGRAMME.

Des problèmes surgiront avec les logements locatifs. Il faut aider les locataires à devenir autonomes et collaborer étroitement avec les propriétaires. À Hamilton, on a constaté que faire la distinction entre ces rôles contribuait à maintenir la confiance entre le locataire et son gestionnaire de cas. Un autre intervenant sert de lien avec le propriétaire pour résoudre les difficultés qui pourraient surgir.

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

CRÉDITS PHOTOS : DAMIAN ALI ET CAROLINE GDYCZYNSKI

RÉFÉRENCES

- Gaetz, S. Aperçu de l'approche Logement d'abord. Canadian Homelessness Research Network, 2013
- Gaetz, S., Donaldson, J., Richter, T. et Gulliver, T. État de l'itinérance au Canada 2013, Toronto: Canadian Homelessness Research Network Press, 2013.
- Ressources humaines et Développement des compétences Canada. Community Plan 2007-2009, 2007. Tiré de <http://www.hamilton.ca/HealthandSocialServices/SocialServices/Homelessness/>
- Ville de Hamilton. Keys to the Home: A Housing Strategy for Hamilton, 2004. Tiré de <http://www.hamilton.ca/Common/Search%20Results?txt0=0%7ckeys%20to%20the%20home%7c0&s=COH>
- Ville de Hamilton. On Any Given Night, 2007a. Tiré de <http://www.hamilton.ca/NR/rdonlyres/A85A4701-C327-459D-A66E-19D81CFA6A99/0/OnAnyGivenNight2007.pdf>.
- Ville de Hamilton. Information Report, 2007b. Tiré de <http://www.hamilton.ca/NR/rdonlyres/7EB6F5E3-C25D-452B-AA4B-1E5BB337D45F/0/Oct22Item54ECS08047INFOREPORTHostelstoHomesUpdate.pdf>
- Ville de Hamilton. Everyone Has a Home: A Strategic Plan to Address Homelessness, 2007c. Tiré de <http://www.hamilton.ca/Common/Search%20Results?txt0=0%7ceveryone%20has%20a%20home%7c0&s=COH>.
- Ville de Hamilton. Blueprint for Emergency Shelter Services, 2009a. Tiré de <http://www.wesleyurbanministries.com/cmfiles/Blueprint%20for%20Emergency%20Shelter%20Services%20-%20Council%20Report.pdf>
- Ville de Hamilton. Urban Hamilton Official Plan, 2009b. Tiré de <http://www.hamilton.ca/CityDepartments/PlanningEcDev/Divisions/StrategicServicesSpecialProjects/Policy+Planning/HamiltonNewOfficialPlan/Council+Adopted+Urban+Hamilton+Official+Plan.htm>



Pour lire le rapport complet avec études de cas :
www.homelesshub.ca/housingfirstcanada