

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

Études de cas Logement d'abord

Victoria COLOMBIE BRITANNIQUE

Streets to Homes

Messages clés :

- *L'étude montre comment le programme d'une grande ville peut être repris et adapté à une plus petite collectivité.*
- *Le projet présente des solutions pour offrir des logements dans un marché de l'immobilier saturé, notamment une initiative unique de logements publics et privés.*
- *Le projet vise les personnes en situation d'itinérance épisodique et chronique ayant des problèmes de santé mentale ou de toxicomanie.*



Victoria, Colombie Britannique

Streets to Homes

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

*Avec les loyers très élevés et les faibles taux d'occupation relevés à Victoria (Colombie-Britannique), une des villes où le coût de la vie est le plus dispendieux au Canada, l'itinérance est devenue un sérieux problème. En 2007, le groupe de travail Mayor's Task Force a été mis sur pied afin de chercher des moyens d'améliorer la façon de traiter certains problèmes sociaux de la ville. Le rapport qui a suivi, *Breaking the Cycle of Mental Illness, Addictions and Homelessness*, a fait état de dépenses annuelles de 76 millions de dollars répartis entre plus de 200 organismes desservant les personnes vivant dans l'itinérance ou ayant des problèmes de santé mentale ou de toxicomanie. Au moins 62 millions de dollars en fonds supplémentaires ont été dépensés pour des services additionnels, notamment des services policiers, des établissements pénitentiaires, des services hospitaliers et des refuges d'urgence (Mayor's Task Force, 2007), mais malgré tout, de nombreux besoins demeurent insatisfaits.*

Le rapport *Breaking the Cycle* présentait un plan pour combler l'écart entre les dépenses et les résultats, en exigeant ce qui suit :

« [...] ce travail consistera à définir la nature et le coût des solutions de modèles globaux, intégrés et axés sur le client, qui sont destinés à aider les personnes les plus à risque de connaître l'itinérance, les logements inadéquats, la pauvreté, les problèmes de santé mentale et les dépendances. À ces résultats s'ajouteront des recommandations sur les étapes subséquentes de mise en œuvre à suivre. » [traduction libre] (Mayor's Task Force, 2007 : 4)

La Greater Victoria Coalition to End Homelessness a été créée en 2008, à la suite des recommandations formulées dans *Breaking the Cycle*. La Coalition est un partenariat communautaire regroupant des fournisseurs de services locaux, des organismes sans but lucratif, tous les ordres de gouvernement, des entreprises, le milieu postsecondaire et des organismes confessionnels. Son objectif est de mettre fin à l'itinérance dans la région de la capitale d'ici 2018.

La Coalition a fait appel à différents partenaires et ordres de gouvernement afin de créer un modèle de prestation de services intégré et coordonné visant à lutter contre l'itinérance chronique à Victoria. Elle voulait aussi compléter d'importants investissements déjà faits dans la région, notamment en ce

qui a trait au traitement communautaire dynamique (TCD), au Victoria Integrated Community Outreach Team (VICOT), au Homelessness Intervention Project (HIP) du ministère du Développement social ainsi qu'à d'autres programmes sans but lucratif en place dans le secteur.

C'est en examinant les efforts de lutte contre l'itinérance d'autres villes du Canada que la Coalition a découvert le programme Streets to Homes de Toronto. Mis en place en 2005, le programme produisait d'excellents résultats en parvenant à loger les gens et en les aidant à conserver leur logement. En s'inspirant de l'exemple de Toronto, la Coalition a donc lancé le projet pilote du programme Streets to Homes (S2H) de la région de Victoria en avril 2010. Bien que la responsabilité de l'administration de S2H relève maintenant de Pacifica Housing, le programme est essentiellement le même. Seuls des changements et ajouts mineurs ont été faits à mesure de son évolution.

La présente étude de cas est une analyse du programme Streets to Homes de Victoria, un programme axé sur l'approche Logement d'abord. Elle met l'accent sur les principes sous-jacents du programme, sur le processus d'obtention du soutien pour l'initiative, sur les difficultés de planification et de mise en œuvre et sur les preuves de réussite. Elle se termine par la présentation des principales conclusions tirées dans le cadre de ce programme axé sur l'approche Logement d'abord.

Pour commencer : formuler la problématique

Le concept Logement d'abord existe à petite échelle dans la ville de Victoria depuis le début des années 1990. Pacifica Housing avait exploité des programmes d'aide au logement à faibles contraintes respectant une approche de réduction des préjudices dans quatre immeubles : d'abord en 1988 avec Medewiwin, un projet de la Victoria Street Community Association (Pacifica en est devenu le gestionnaire en 1999), puis avec Waterview en 2008, Clover Place en 2010 et Camas Gardens en 2011. L'idée d'offrir des logements et du soutien aux personnes en situation d'itinérance n'était pas nouvelle à Victoria, mais elle n'avait jamais été appliquée à grande échelle en tant que principal type d'intervention.

Le rapport *Breaking the Cycle* du Mayor's Task Force (2007) a fait état du besoin de changer le statu quo de la prestation de services aux personnes qui vivent dans l'itinérance ou qui ont des problèmes de santé mentale ou de toxicomanie. Parallèlement, de plus en plus de frustration se faisait ressentir face au nombre de personnes évoluant dans le système des refuges. La collectivité voulait du changement pour ses citoyens vivant dans l'itinérance.

Pour les responsables de la planification et de la prestation de services à Victoria, il était évident que l'approche Logement d'abord serait un élément clé de la solution à l'itinérance dans la ville. Comme il n'y avait pas de fonds d'immobilisation pour de nouveaux logements, l'équipe de la Coalition savait que le programme devait prévoir des suppléments au loyer afin de pouvoir offrir des logements.

L'expérience de Pacifica Housing dans la gestion des relations avec les propriétaires du marché privé a aussi été utile aux programmes de la ville.

Pour favoriser l'appui à l'approche Logement d'abord, il a fallu que de nombreux secteurs de la collectivité participent au dialogue et aux efforts de sensibilisation. Les intervenants de première ligne provenant de divers organismes du domaine du logement ont été réunis afin d'en apprendre davantage sur le programme et sur ses objectifs, et pour participer aux discussions de la collectivité. L'équipe a aussi tenu des séances avec les propriétaires pour leur demander de participer et leur expliquer comment l'approche Logement d'abord fonctionnerait à Victoria. Le succès des programmes axés sur l'approche Logement d'abord dans d'autres villes, comme New York, confirmait la pertinence des efforts investis dans le programme de Victoria.

Le manque de logements de transition abordables est un autre facteur qui a façonné l'approche Logement d'abord de Victoria. Les intervenants et les fournisseurs de logements supervisés savaient que certains des résidents n'avaient plus besoin de soutien intensif, mais qu'ils y restaient inutilement en raison de la pénurie de logements de transition abordables. Mettre en œuvre l'approche Logement d'abord à l'aide d'un programme flexible permettrait à ceux qui vivent inutilement dans des logements supervisés de déménager dans un logement du marché et de laisser leur place aux personnes qui ont besoin d'aide.



*Le rapport *Breaking the Cycle* du Mayor's Task Force (2007) a fait état du besoin de changer le statu quo de la prestation de services aux personnes qui vivent dans l'itinérance ou qui ont des problèmes de santé mentale ou de toxicomanie. Parallèlement, de plus en plus de frustration se faisait ressentir face au nombre de personnes évoluant dans le système des refuges. La collectivité voulait du changement pour ses citoyens vivant dans l'itinérance.*



Aller de l'avant : planifier

TIRER DES LEÇONS D'AUTRES PROGRAMMES AXÉS SUR L'APPROCHE LOGEMENT D'ABORD...

Une des premières choses qu'a faite la Coalition pour étendre l'approche Logement d'abord à toute la ville de Victoria a été d'examiner les modèles d'autres collectivités qui sont parvenues à réduire l'itinérance chez les personnes plus vulnérables. En 2009, à la suite de recherche et de discussions avec les intervenants, on a constaté que divers programmes étaient actifs dans plusieurs villes nord-américaines. En plus d'être particulièrement efficace pour réduire l'itinérance, le programme Streets to Homes de Toronto s'est avéré un excellent exemple de partenariats solides, conclus avec le marché privé pour offrir des logements aux clients.

... MAIS LES ADAPTER AU CONTEXTE LOCAL

Comme modèle de l'approche Logement d'abord, Victoria a retenu le programme Streets to Homes de Toronto parce qu'il était un programme canadien exécuté dans un climat politique semblable à celui de Victoria. Plusieurs différences ont néanmoins été relevées, notamment en ce qui concerne le contexte de planification et de mise en œuvre du programme. L'équipe de planification savait que les marchés immobiliers de Victoria et de Toronto étaient différents : les choix de logements étaient beaucoup plus variés à Toronto, et les faibles loyers étaient plus courants. Loger des personnes à Victoria s'annonçait comme un véritable défi et

exigerait l'établissement de relations avec un organisme qui pourrait fournir des fonds pour des suppléments au loyer. Pour ce faire, l'équipe s'est donc associée à BC Housing.

ATTIRER LES PROPRIÉTAIRES ET LES FOURNISSEURS DE LOGEMENTS

Afin d'assurer des logements à leurs clients, les fournisseurs de l'approche Logement d'abord de Victoria ont dû créer des liens avec les propriétaires et les fournisseurs de logements de la ville. Ils savaient déjà que les propriétaires, en tant que gens d'affaires, hésitaient à accepter des clients ayant vécu dans la rue. Ils voulaient connaître les avantages de l'approche Logement d'abord non seulement pour les clients, mais aussi pour eux. Le personnel de S2H a constaté qu'au lieu de tenter de convaincre les propriétaires d'appuyer l'approche Logement d'abord pour le bien de la collectivité, il devait leur assurer que l'initiative ne leur poserait pas de risque important.

Le personnel a donc fait de la sensibilisation auprès des propriétaires en trouvant des immeubles, en parlant aux propriétaires et en écoutant leurs frustrations. Les propriétaires ont souvent affirmé qu'une chose qui les empêchait de participer à un programme axé sur l'approche Logement d'abord est que ces clients sont des locataires pouvant occasionner des problèmes. Pour éliminer cet obstacle, le personnel a travaillé de concert avec les clients et avec les propriétaires pour établir de bonnes relations et s'assurer de mettre en place des mesures de soutien afin de pouvoir corriger toutes les situations négatives éventuelles.

Le modèle de l'approche Logement d'abord Streets to Homes à Victoria¹

Le programme S2H permet aux clients de trouver des logements du marché privé en plus d'offrir des suppléments au loyer et de l'aide pour conserver leur logement. S2H repose sur les principes suivants, qui s'harmonisent à ceux énoncés dans le document *Framework for Housing First* (Gaetz, 2013).

- Être logé est un droit et tout le monde peut l'être, peu importe sa situation et ses comportements.
- Pour pouvoir être logés, les clients ne sont pas tenus de cesser de consommer de la drogue ou de l'alcool.
- Une fois logés, les clients ont besoin de services de soutien uniques pour stabiliser leur situation et progresser.

POPULATION CIBLE

S2H vise les personnes en situation d'itinérance chronique qui rencontrent des obstacles qui les empêchent de stabiliser leur logement, comme l'abordabilité des loyers, ou encore des problèmes de santé mentale ou de toxicomanie. Pour être admissibles au S2H, les locataires potentiels doivent :

- avoir été en situation d'itinérance pendant au moins 12 mois au cours des deux dernières années;
- avoir un problème de santé mentale ou de toxicomanie visible;
- accepter les modalités du programme et le soutien qui leur est offert.

Des organismes se sont regroupés en un réseau afin de collaborer et de répondre aux divers besoins des clients, notamment :

- en les aidant à trouver des logements permanents sur le marché privé;
- en leur offrant un supplément au loyer pouvant atteindre 300 \$;
- en les aidant à acquérir les aptitudes nécessaires pour trouver et conserver un logement;
- en les aidant et en les soutenant dans l'acquisition des capacités nécessaires pour s'orienter dans des systèmes complexes et devenir autonomes, répondant ainsi à leurs besoins personnels;
- en faisant de la planification de cas, en référant les clients dans la collectivité, et en offrant des services de soutien directs pour traiter leurs problèmes de santé physique et mentale ou de toxicomanie;
- en les aidant à obtenir des prestations et des subventions, qu'elles soient nouvelles ou non;
- en les aidant à accéder à du soutien et à de la formation leur permettant d'accroître leurs compétences, notamment en ce qui concerne les finances, l'établissement d'un budget, l'autonomie fonctionnelle et l'employabilité;
- en les aidant à accéder à des activités récréatives et sociales;
- en les aidant à trouver des moyens utiles de renforcer leur inclusion sociale.

1. La description du programme Streets to Homes de Victoria est tirée du document « *Streets to Homes Pilot Program Evaluation* » (2011).

PROCESSUS D'ADMISSION

Le Greater Victoria Centralized Access to Supported Housing (CASH) a été créé en juin 2012. Le CASH est un système centralisé d'admission qui comprend tous les fournisseurs de logements supervisés de Victoria, y compris les programmes qui ne suivent pas l'approche Logement d'abord. Il s'agit d'un portail administratif auquel on peut accéder par la plupart des fournisseurs de services de la collectivité, comme les hôpitaux, les refuges, les banques alimentaires, les cliniques de santé, les centres de désintoxication et les programmes de sensibilisation.

Le système CASH a été élaboré après que l'on ait constaté la présence d'un obstacle administratif aux logements supervisés à Victoria. Avant la centralisation, les clients devaient soumettre leur demande directement à chaque fournisseur de logements de la ville et remplir plusieurs formulaires pour chacun d'entre eux. En huit mois, des critères d'admission, d'évaluation, d'infrastructure et de financement ont été définis afin de créer un portail centralisé où quiconque ayant des problèmes d'accès à un logement stable ou œuvrant auprès d'une personne dans cette situation peut remplir une seule demande et obtenir le logement qui lui conviendra le mieux parmi ceux des divers fournisseurs de logements supervisés — y compris ceux de l'approche Logement d'abord — qui sont disponibles.

Le groupe des intervenants de première ligne de S2H (composé de représentants du refuge Cool Aid de Victoria, de l'Armée du Salut et d'autres organismes partenaires) se réunit chaque semaine pour examiner les références à S2H provenant de CASH. Il formule des recommandations en fonction des demandes et de la disponibilité des logements.

PERSONNEL

TRAVAILLEURS DE SOUTIEN DE SUIVI (5)

Un travailleur de soutien de suivi (TSS) est affecté à chaque client. Il travaille en étroite collaboration avec l'agent de liaison avec les propriétaires et le client de S2H pour trouver un logement approprié et convenable sur le marché privé. Il aide aussi le client à conserver son logement, en lui offrant du soutien dans des domaines comme l'établissement d'un budget et l'entretien d'un appartement, et en lui facilitant l'accès à du soutien communautaire. Deux TSS sont embauchés et rémunérés par le Victoria Native Friendship Centre (VNCF), alors que les trois autres sont des employés de Pacifica Housing.

COORDONNATEUR DU PROGRAMME

Le coordonnateur du programme S2H est notamment responsable de la gestion financière et de la surveillance du programme, de la collecte de données et de l'établissement de rapports, de l'élaboration de politiques ainsi que de l'évaluation du programme. Ce poste relève du directeur des services de soutien de Pacifica Housing. Le Service Integration Committee de la Coalition surveille le programme de façon générale.

AGENT DE LIAISON AVEC LES PROPRIÉTAIRES

L'agent de liaison avec les propriétaires est un employé de Pacifica Housing qui est chargé de trouver des propriétaires potentiels et d'établir des liens avec eux afin que les participants puissent accéder à un plus grand nombre de logements. Il collabore aussi avec les propriétaires pour régler les problèmes qui surviennent.



Le Greater Victoria Centralized Access to Supported Housing (CASH) a été créé en juin 2012. Le CASH est un système centralisé d'admission qui comprend tous les fournisseurs de logements supervisés de Victoria, y compris les programmes qui ne suivent pas l'approche Logement d'abord.

Passer à l'action : mettre en oeuvre

Le programme S2H de Victoria a été inspiré du modèle Logement d'abord de Toronto qui a connu du succès. La situation immobilière et socioéconomique de Victoria étant différente de celle de Toronto — notamment un faible taux d'inoccupation et un manque de logements abordables dans le marché privé — on a donc dû adapter le programme.

TAUX D'INOCCUPATION EXTRÊMEMENT FAIBLE

Le taux d'inoccupation à Victoria est généralement très faible. Ceux relevés entre 2005 et 2011 variaient de 0,5 à 2,5 p. cent (Crewson, 2011). Avec d'aussi faibles taux, il peut être très long de trouver un logement convenable à Victoria, même si le roulement des locataires est constant.

PÉNURIE DE LOGEMENTS ABORDABLES DANS LE MARCHÉ PRIVÉ

En réponse à la grande demande, les loyers ont augmenté si bien que les gens vivant dans la pauvreté ne peuvent les assumer. Les personnes qui vivent ou risquent de vivre dans l'itinérance se retrouvent donc confrontées à un manque criant d'options. En outre, contrairement à plusieurs autres villes, Victoria n'a pas beaucoup d'autres solutions de rechange — comme des maisons de chambre — en partie parce qu'elle a fermé de nombreuses habitations à loyer modéré qui étaient mal entretenues. Pour sa part, le programme S2H de Toronto pouvait compter sur un parc de logements publics comprenant des logements sociaux dont le loyer est établi en fonction du revenu.

UNE SOLUTION : LA PRIVATE-PUBLIC HOUSING INITIATIVE (PPHI)

Face à la pénurie de logements abordables, la Private-Public Housing Initiative (PPHI) a été créée comme solution permettant d'avoir accès à un logement. Partenariat entre la ROMs et S2H, cette initiative vise à augmenter le parc de logements en déménageant dans des logements du marché privé les résidents de logements supervisés qui n'ont plus besoin de soutien intensif. On libère ainsi des logements supervisés pour les personnes qui en ont vraiment besoin. S2H veille à ce que la transition se fasse en douceur en offrant du soutien plus léger et des subventions. Comme on demande aux propriétaires de loger des personnes



En réponse à la grande demande, les loyers ont augmenté si bien que les gens vivant dans la pauvreté ne peuvent les assumer. Les personnes qui vivent ou risquent de vivre

dans l'itinérance se retrouvent donc confrontées à un manque criant d'options.

dont le niveau de stabilité est plus grand, les risques potentiels les inquiètent moins. Cette initiative a permis d'augmenter le nombre de logements disponibles, tout en améliorant les relations entre les propriétaires et les organisations offrant des logements. Al Kemp, président et chef de la direction de la ROMs, a affirmé ce qui suit :

« Ce projet pilote n'est pas une réussite seulement parce qu'il a "créé" 15 logements sociaux subventionnés, mais aussi parce qu'il a prouvé qu'un partenariat privé-public peut faire changer des choses dans notre collectivité. J'espère sincèrement que la création de ces logements et l'hébergement de 15 personnes dans des appartements du secteur privé annonceront la continuité de ce partenariat. »
[traduction libre](Crewson, 2011:14).

MAINTENIR LES LIENS AVEC LES PROPRIÉTAIRES ET ATTÉNUER LES RISQUES MITIGATING RISKS

C'est compréhensible, les propriétaires du secteur privé sont souvent inquiets des risques associés à l'hébergement de personnes ayant différents problèmes. Le programme S2H permet d'atténuer bon nombre d'entre eux. Par exemple, une fois le client logé, le paiement de son loyer passe directement de l'administration de S2H (à Pacifica Housing) au propriétaire, ce qui élimine les risques de non-paiement. Une autre des préoccupations courantes

des propriétaires était la possibilité que la propriété soit endommagée. Le personnel de S2H a constaté que l'approche Logement d'abord devait avoir des ressources financières pour pouvoir rembourser tout dommage causé. Un autre aspect important est l'affectation d'un membre du personnel pour faire la liaison avec les propriétaires, afin d'établir des relations de confiance — comme c'est le cas avec les clients — et de traiter les problèmes pouvant survenir. Pour les propriétaires, savoir qu'ils peuvent communiquer avec un membre du personnel pour lui faire part de leurs préoccupations est rassurant et essentiel à l'établissement d'une relation de confiance à long terme avec le programme S2H. La plupart des problèmes liés aux locations dans le cadre du programme S2H sont gérés par un travailleur de soutien de suivi et par l'agent de liaison avec les propriétaires. On donne également aux clients les moyens nécessaires pour assumer de plus en plus de responsabilités.

Les propriétaires de Victoria avaient aussi connu différents autres programmes de logement. Il est arrivé à quelques occasions que les propriétaires, lorsque le personnel de S2H communiquait avec eux pour s'informer de la disponibilité de logements, signalaient des problèmes qu'ils avaient eus avec un ancien locataire du programme S2H. Mais au fil de la conversation, on constatait que ce locataire n'était pas du programme S2H. Cela prouve qu'une collaboration plus étroite est nécessaire entre les fournisseurs de services qui travaillent avec les propriétaires du marché privé.

L'établissement de relations de partenariats avec les propriétaires a été un élément fondamental de l'élaboration du programme S2H à Victoria. L'équipe a trouvé 20 propriétaires et 50 immeubles pour assurer l'accès à un logement aux clients de S2H; ces 20 propriétaires sont présents depuis le début du programme.

BESOIN D'UN SOUTIEN ÉLEVÉ

Comme l'approche Logement d'abord vise les citoyens les plus vulnérables, les clients du programme peuvent avoir d'importants problèmes sociaux et comportementaux. Comme l'explique Brad Crewson, coordonnateur de S2H :

« [...] des facteurs structurels et systémiques associés à l'itinérance dans la région de Victoria, notamment le manque de loyers abordables, le faible salaire minimum (8 \$ au moment de la rédaction), les maigres taux d'aide au revenu, les ressources

limitées pour le traitement de la toxicomanie, pour ne nommer que ceux-là, ont fait augmenter de façon disproportionnelle le nombre de participants ayant différents problèmes sociaux et de santé chroniques non traités. » [traduction libre] (Crewson, 2011:13).

Les personnes qui ont vécu longtemps dans la rue, ou qui ont des problèmes de santé mentale ou de toxicomanie peuvent avoir des comportements dérangeants. À Victoria, le personnel de S2H a constaté que certains clients avaient besoin de beaucoup plus de temps que d'autres pour s'ajuster à leur nouvelle situation. Le changement n'est jamais facile. Ceux qui doivent adopter un nouveau mode de vie et composer avec de nouvelles règles et responsabilités peuvent trouver extrêmement difficile de contrôler leurs émotions et comportements. Certains participants dont l'état était stable à leur évaluation initiale ont adopté des comportements agressifs ou destructeurs une fois logés.

« Les mécanismes d'adaptation qui les ont maintenus en vie dans la rue se sont enracinés de plus en plus profondément à mesure qu'ils devaient s'adapter à des situations extrêmes. Mais une fois logés, bon nombre de ces facteurs de stress disparaissent et certains participants ont tendance à réagir instinctivement en agissant ou en adoptant des comportements qui augmentent leur stress et leur état de crise à des niveaux avec lesquels ils sont plus familiers. Bien que S2H savait que de tels comportements étaient possibles, avec quatre travailleurs de soutien de suivi (TSS)² qui offraient des services de soutien hors site, on pouvait difficilement réagir efficacement aux besoins et comportements des participants. » [traduction libre] (Crewson, 2011:13).

Un autre problème possible qui a été relevé est la capacité d'un participant à gérer ses invités. Nombreuses sont les personnes anciennement sans abri qui ont un important réseau social composé de personnes qui vivent actuellement dans l'itinérance. Il arrive parfois qu'une personne qui est logée soit exhortée à aider ses amis vivant encore dans l'itinérance. Les fêtes, le bruit et le surpeuplement découlant de ces pressions peuvent causer des problèmes avec le voisinage. Il a été essentiel au succès du programme S2H d'avoir un membre du personnel qui collabore avec les clients et les propriétaires pour régler ces problèmes.

2. Quatre TSS étaient en poste pendant le projet pilote, mais on en compte maintenant cinq.

AJUSTER LES MODÈLES DE DOTATION EN FONCTION DES BESOINS

Pendant le projet pilote, le modèle de dotation du S2H ne permettait pas toujours de répondre aux niveaux élevés de soutien dont certains clients avaient besoin, et devait être ajusté. Il comprenait un agent de liaison avec les propriétaires, un facilitateur du programme et un coordonnateur du programme. Comme tous ces rôles ne se sont pas avérés essentiels, on les a revus. Dans le nouveau modèle, le coordonnateur du programme a hérité de certaines tâches du facilitateur. De même, à la lumière de l'augmentation des suppléments au loyer et des pratiques exemplaires en matière de coefficients clients-travailleurs, on a augmenté à cinq le nombre de TSS.

CHARGE DE TRAVAIL MAXIMALE

À mesure que le programme se faisait connaître et que de nouvelles subventions devenaient disponibles, on a embauché plus de personnel en vue de maintenir une charge de travail d'au plus 24 personnes par travailleur. Avec cette charge de travail maximale, on s'assure que les clients reçoivent l'aide dont ils ont besoin pour obtenir et conserver un logement.

RÉMUNÉRATION

Les salaires sont notoirement faibles dans le secteur sans but lucratif. Le programme S2H de Victoria a toutefois compris que des employés qualifiés contribuent à accroître l'efficacité du programme, et prévoit dans son budget les frais nécessaires pour attirer et conserver un personnel de qualité. Il s'efforce donc d'offrir des salaires et des incitatifs qui attireront des travailleurs de soutien de haut calibre et ayant de l'expérience.

SURVEILLANCE ET ÉVALUATION CONTINUES POUR ADAPTER LE PROGRAMME

Il était essentiel d'adapter les programmes aux besoins des clients afin que S2H obtienne des résultats encore meilleurs. Les données qui ont été recueillies et étayées pendant le projet pilote ont permis de définir les problèmes qui devaient être corrigés et d'orienter l'évolution du programme. Le personnel continue d'améliorer et d'adapter les pratiques exemplaires, ainsi que d'intégrer les recommandations formulées dans le cadre de l'exécution du programme et de ses évaluations.

NÉCESSITÉ DE LA COLLABORATION ET DE L'INTÉGRATION DES SERVICES

À Victoria, on croit fermement que la lutte contre l'itinérance

est un effort collectif : on ne peut y parvenir sans le soutien des acteurs majeurs de la ville dans les secteurs de l'itinérance, de la santé et des soins sociaux. Le programme S2H a été lancé par la Coalition et est actuellement exécuté par Pacifica Housing, mais sa réussite dépend des contributions d'autres organismes.

PRINCIPAUX PARTENARIATS QUI ONT PERMIS LA MISE EN ŒUVRE DE L'APPROCHE LOGEMENT D'ABORD À VICTORIA

S2H est un partenariat et un effort de collaboration de la Coalition avec différents organismes. Comme le mandat de la Coalition ne comprenait pas la prestation de services directs, on a chargé un organisme qui disposait déjà de l'infrastructure administrative nécessaire (liste de paye, espace physique de bureau, communications, comptabilité, etc.) d'administrer le programme au nom de la collectivité. Bien que Pacifica Housing et le Victoria Native Friendship Centre (VNFC) fournissent la structure et voient à la rémunération du personnel, tous les partenaires font partie de l'équipe S2H. Chacun a un rôle clé à jouer.

BBC Housing offre le financement pour les suppléments au loyer de S2H.

La société Cool Aid de Victoria, la société Our Place et l'Armée du Salut offrent des refuges et des logements de transition, en plus de référer des clients. Elles envoient aussi des représentants au groupe des intervenants de première ligne responsable de prendre des décisions relatives aux admissions au S2H.

Pacifica Housing fournit l'infrastructure administrative du programme S2H de Victoria, en plus de compter parmi ses employés le coordonnateur du programme, l'agent de liaison avec les propriétaires ainsi que 3 TSS.

Le Victoria Native Friendship Centre compte parmi ses employés deux des cinq travailleurs de soutien de S2H qui apportent de l'expertise additionnelle, notamment en ce qui concerne les questions qui touchent les Autochtones.

La Vancouver Island Health Authority a offert une subvention de fonctionnement ponctuelle.

Le ministère du Développement social offre du soutien au personnel, un accès à de l'information et des politiques qui facilitent la prestation des services aux clients de S2H.

L'organisme **Centraide** de la région de Victoria fournit la majorité des fonds opérationnels du programme S2H.

Preuves de l'efficacité

S2H a fait l'objet d'une évaluation menée à l'été 2011 avec l'aide du Community Social Planning Council. L'objectif de l'évaluation était de prouver l'efficacité de S2H en notant les résultats individuels des participants, ainsi que les changements systémiques permettant de traiter la situation d'itinérance des personnes faisant face à de multiples obstacles au logement dans la région de Victoria. Une évaluation interne, réalisée ensuite en 2012, a fourni de nouvelles données sur les résultats de tous les clients qui ont été desservis par le programme depuis ses débuts.

Depuis le début du programme (août 2010) jusqu'en décembre 2012 :

- 130 participants ont été logés;
- on sait que 63 des 86 participants qui étaient logés au 1er janvier 2012 (soit 73 p. cent) le sont encore (il est possible que certains clients ayant abandonné le programme soient encore adéquatement logés, mais S2H est incapable de confirmer leur condition de logement).

Des 35 participants logés qui ont abandonné le programme depuis ses débuts :

- 13 ont été orientés vers des logements supervisés ou vers un niveau de soutien plus élevé;
- 4 ont opté pour d'autres solutions de logement avant la fin du programme;
- 7 ont terminé le programme (ont stabilisé leur logement et leur revenu);
- 6 ont été contraints d'abandonner le programme pour des raisons de non-conformité;
- on ignore la situation de 3 d'entre eux;
- 2 sont décédés.

Des sondages ont aussi été administrés aux clients pour connaître leur avis sur le programme et les conséquences qu'il a eues sur leur vie. Voici quelques réponses :

- 36 des 57 participants qui ont répondu au sondage (63 p. cent) ont mentionné l'accès accru à l'aide relative aux problèmes de santé mentale et de toxicomanie;
- 22 des 95 participants actuels (23 p. cent) ont touché un certain revenu d'emploi en plus de leurs prestations et subventions actuelles;
- 26 des 95 participants actuels (27 p. cent) font du bénévolat;
- 39 des 95 participants actuels (41 p. cent) suivent une formation d'emploi ou de préemploi, ou de perfectionnement.

VIABILITÉ

Le modèle S2H de la région de Victoria est devenu une solution de rechange rentable et efficace pour les personnes qui vivent dans l'itinérance et font face à plusieurs obstacles les empêchant d'avoir accès à un logement stable et abordable. Les frais d'exécution du programme s'élèvent à environ 7000 \$ par participant, par année, ce qui est beaucoup moins que ce qu'il en coûte pour exploiter des logements supervisés construits dans cet objectif.

FINANCEMENT

À la fin du projet pilote de deux ans, S2H a reçu un financement de trois ans de l'organisme Centraide de la région de Victoria, de même que des subventions de BC Housing, de la ville de Victoria, de la Victoria Foundation et de la Coalition. En janvier 2012, S2H est devenu un programme permanent. La responsabilité de son administration a été transférée à un de ses partenaires communautaires, Pacifica Housing. Le modèle de prestation des services de base reste le même; les changements ont été notés à la page 100.

La continuité du programme dépendra du maintien de ses résultats et de son efficacité au sein de la collectivité et auprès de ses intervenants. Sa viabilité à long terme sera également tributaire de l'assurance de financement provenant de différentes sources.

L'IMPORTANCE DE LA MOBILISATION DU SAVOIR POUR MAINTENIR S2H

Faire connaître la réussite du programme assurera sa viabilité. Les membres de la collectivité, les bailleurs de fonds et les Canadiens en général doivent savoir que le programme axé sur l'approche Logement d'abord de Victoria connaît du succès. Les dirigeants de la collectivité profitent de diverses occasions — notamment de la récente conférence de la BC Non-Profit Housing Association — pour parler de l'approche Logement d'abord et du programme S2H de Victoria avec d'autres groupes et collectivités. Le personnel de S2H croit que l'appui général au programme augmentera inévitablement, tant à Victoria qu'ailleurs, à mesure que les gens entendront parler de la réussite des programmes axés sur l'approche Logement d'abord dans différentes villes.

SOURCES DE FINANCEMENT VARIÉES

Les programmes qui ne dépendent que d'une ou deux sources de financement risquent de connaître une instabilité financière si un de ses bailleurs de fonds décide de se retirer. La diversification des sources de financement à Victoria a eu un effet de levier. Comme la présence de plusieurs bailleurs de fonds signifie que des organisations appuient déjà le programme, cela encourage d'autres organisations à faire de même.



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



Principales leçons

ÊTRE LOGÉ EST FONDAMENTAL

Peu importe le niveau de soutien qu'une personne reçoit dans la collectivité, il lui sera très difficile — voire impossible — de se concentrer sur ses autres besoins (comme se trouver un emploi ou rester sobre) si elle n'a pas son propre logement. Être logé facilite la stabilité, la santé et l'inclusion sociale. Pour que les programmes de lutte contre l'itinérance de Victoria produisent de bons résultats, ils doivent absolument offrir des logements.

L'IMPORTANCE DU CONTEXTE

Chaque collectivité est unique. Ce qui fait que l'approche Logement d'abord est une option viable est la possibilité de l'adapter aux besoins précis d'une collectivité, ainsi que sa capacité à combler les lacunes en matière de services. Bien que le programme S2H de Victoria s'inspire du modèle de Toronto, il a été adapté au marché locatif particulier de Victoria. Tant que le programme respecte les principes fondamentaux de l'approche Logement d'abord, les services de soutien et les activités qu'il offre peuvent être adaptés aux besoins des clients et de la collectivité.

L'IMPORTANCE DES SUPPLÉMENTS AU LOYER

Le programme S2H de Victoria offre chaque mois jusqu'à 300 \$ en supplément au loyer à ses participants. Sans ce supplément, le personnel estime que les options de logement seraient beaucoup plus restreintes, que les délais pour trouver un logement seraient plus longs et que moins de personnes seraient capables de se loger.

Au début de 2013, BC Housing avait prévu d'éliminer graduellement le supplément au loyer en recourant à l'attrition. Mais comme le marché locatif de Victoria était encore trop dispendieux pour bon nombre de ses citoyens, les membres de la collectivité se sont regroupés pour convaincre le bailleur de fonds de renouveler son engagement de fonds. Les suppléments au loyer sont clairement un aspect du programme qui, selon les intervenants, est important pour son succès.

ÉDUCATION DU PUBLIC

Selon les données sur l'itinérance au Canada, n'importe qui peut se retrouver sans abri. De nombreuses personnes en situation d'itinérance ont connu de graves problèmes qui les ont menées à la rue, certaines ont perdu leur emploi, certaines ont été victimes d'un incendie ou d'autres tragédies. Si les méthodes de gestion traditionnelle de l'itinérance ne fonctionnent pas, c'est parce qu'il manque un élément clé : un logement. Les personnes sans abri ont besoin d'un logement ainsi que d'aide pour le trouver et le conserver.

Le déploiement d'efforts pour éduquer le public afin d'éliminer les stéréotypes relatifs à l'itinérance et faire connaître les réalités des personnes sans abri est un élément essentiel de l'approche Logement d'abord. Les villes deviendront de plus en plus capables et intéressées à appuyer les programmes axés sur l'approche Logement d'abord à mesure qu'elles comprendront la philosophie de l'approche et qu'elles constateront le succès, tant à l'échelon local que national, des différents programmes.

RÉFÉRENCES

Crewson, B. (2012). *Greater Victoria Streets to Homes Program Evaluation and Report*. Pacifica Housing.

Brad Crewson, B., Moreno, A., Thompson, D., Kerr-Southin, M. (2011). *Streets to Homes Pilot Project Evaluation*.

Mayor's Task Force on Breaking the Cycle of Mental Illness, Addictions and Homelessness. (2007). *Breaking the Cycle of Mental Illness, Addictions and Homelessness*. Tiré de <http://www.victoria.ca/EN/main/city/mayor-council-committees/task-forces/homelessness.html>