

Repenser la sécurité communautaire à Ottawa

Octobre 2021



Centretown Community
Health Centre

Centre de santé
communautaire du Centre-ville



Centre des services
communautaires Vanier

Vanier Community
Services Centre



Community
Health Centre
Centre de santé
communautaire



Centre de ressources communautaires
RIDEAU-ROCKCLIFFE
Community Resource Centre

Overbrook • Forbes • Carson Grove • Manor Park
Lindenlea • Rockcliffe • New Edinburgh

Centre de
ressources
communautaires
de la Basse-Ville



Lowertown
Community
Resource
Centre



South-East Ottawa
Community
Health Centre

Centre de santé
communautaire
du sud-est d'Ottawa



CRCNRO

Centre de ressources communautaires
Nepean • Rideau • Osgoode



CENTRE DE SANTÉ COMMUNAUTAIRE
PINECREST-QUEENSWAY
COMMUNITY HEALTH CENTRE



Sandy Hill
Community Health Centre

Centre de santé
communautaire Côte-de-Sable

SOMERSET WEST
**COMMUNITY
HEALTH
CENTRE**



CENTRE DE
**SANTÉ
COMMUNAUTAIRE**
SOMERSET OUEST

Orléans-Cumberland
Community
Resource Centre



Centre de ressources
communautaires
Orléans-Cumberland

Table des matières

Repenser la sécurité communautaire à Ottawa	1
Méthode	2
Race et maintien de l'ordre	3
Race et maintien de l'ordre à Ottawa	5
Les contrôles de routine montrent un biais racial	5
Les contrôles routiers confirment les constats de l'étude	5
Des progrès limités, même après un examen très médiatisé	6
Recours à la force	7
Coûts	7
Domaines possibles d'intervention non policière	8
Situations d'itinérance et de précarité du logement	8
Coût et nombre des interventions policières actuelles	8
Incidence	10
Des solutions de rechange efficaces	11
Récapitulatif	20
Santé mentale	20
Coût et nombre des interventions policières actuelles	20
Incidence	21
Des solutions de rechange efficaces	21
Récapitulatif	28
Jeunes	28
Coût et nombre des interventions policières	28
Incidence	29
Des solutions de rechange efficaces	31
Récapitulatif	42
Violence contre les femmes	42
La voie de la « justice pénale » ne fonctionne pas	43
Des solutions de rechange efficaces	45
Récapitulatif	46
Service 911	46
La plupart des appels au service 911 ne requièrent pas une intervention policière	47
Une réponse non policière aux appels au service 911 est logique	48
Des solutions de rechange efficaces	48
Récapitulatif	49
Recommandations	49
Annexe : Limites du champ de recherche	52

Repenser la sécurité communautaire à Ottawa

Dans la foulée des préoccupations grandissantes au Canada et dans toute l'Amérique du Nord au sujet du racisme contre les personnes noires, du sentiment anti-autochtone et de la réévaluation continue de la structure de sécurité communautaire, plusieurs centres de ressources et de santé communautaires (CRSC) ont vu le besoin de se pencher sur l'affectation des ressources en matière de sécurité à Ottawa. De concert avec des partenaires ayant de l'expérience dans des efforts connexes et avec les membres de la collectivité les plus touchés par les problèmes systémiques, les CRSC ont préparé le présent rapport afin de guider les premières étapes cruciales de cette démarche.

Ce rapport étudie dans quelle mesure la structure actuelle de sécurité communautaire atteint les objectifs qu'elle s'est fixés. Il s'attarde tout particulièrement à déterminer avec quelle efficacité les services de maintien de l'ordre répondent aux besoins de la collectivité et produisent des résultats qui contribuent effectivement à assurer la sécurité à Ottawa. Dans les cas où rien ne montre que ces services contribuent à une sécurité accrue, le rapport explore les solutions de rechange qui s'avèrent efficaces dans d'autres compétences et examine les moyens à la disposition d'Ottawa afin de voir où se trouvent les outils et les occasions de faire mieux.

Ce rapport ne constitue qu'une modeste partie de vastes efforts communautaires de longue haleine en vue d'amener des changements. Il se penche sur la façon dont les fournisseurs de services actuels pourraient intensifier leurs programmes pour réagir immédiatement aux crises communautaires, mais il essaie aussi de voir ce qu'un réseau élargi de services arriverait à accomplir, y compris le rôle que pourraient jouer des services moins institutionnels, moins établis et plus près du terrain s'ils étaient soutenus. Les personnes noires, autochtones et racisées sont les plus touchées par les difficultés actuelles de la sécurité communautaire. Le travail qu'ils ont accompli est la pierre d'assise de la présente démarche; ils y ont apporté un éclairage inestimable; leur esprit d'initiative est essentiel à la réussite de tout changement possible, surtout compte tenu des efforts considérables que tous les organismes établis et traditionnels ont à déployer pour lutter contre le racisme et la discrimination systémique.

Dans le rapport figure un large éventail de possibilités sur lesquelles le Conseil municipal d'Ottawa peut se pencher afin de mieux affecter les fonds actuels pour améliorer la sécurité communautaire. Il soutient les efforts déployés par la Ville pour envisager la sécurité dans un autre cadre que celui de la justice pénale. Bien qu'il soit étoffé, ce rapport n'est pas exhaustif. Il se veut un point de départ pour examiner comment les fonds que la Ville dépense actuellement, et qui n'atteignent peut-être pas les objectifs, pourraient être réaffectés à des modèles donnant de meilleurs résultats pour toute la population d'Ottawa, en particulier pour les personnes les moins bien servies par la structure actuelle. Par ailleurs, ce rapport évite de miser sur des sources de financement externes, comme c'est habituellement le cas, pour plutôt examiner comment Ottawa peut tirer le meilleur parti de ses propres dépenses courantes. Il y a moyen d'accroître l'efficacité du système en ciblant les fonds sur des solutions utiles qui fonctionnent, mais qui sont aux prises avec un manque chronique de financement. Des programmes mis en

place sur le coin d'un bureau ou à l'aide de multiples sources de financement auront toujours plus de difficultés que ceux qui bénéficient d'un financement solide et d'un soutien adéquat.

Nous présentons ces données pour qu'elles servent de point de départ au travail qui pourrait avoir lieu afin d'améliorer la sécurité de la communauté pour tous, mais aussi pour qu'elles amènent toute la population d'Ottawa à imaginer comment veiller à la sécurité de notre ville par des moyens novateurs, grâce à de nouveaux modèles qui n'ont pas encore été pleinement étudiés au moment de publier le présent rapport ni même peut-être imaginés. Il s'agit de grandes questions qui ne conduiront pas à des changements du jour au lendemain. Nous invitons le conseil municipal et l'ensemble de la collectivité à prendre les mesures qui sont possibles immédiatement et à se pencher sur l'avenir et les perspectives qu'il sera possible de dégager pour notamment trouver de bons modèles en vue d'assurer la sécurité communautaire dans les prochaines années et les prochains budgets et de veiller à ce que les personnes qui ne se sentent pas représentées jouent un rôle actif pour mener à terme la présente analyse et la rendre représentative d'organisations dirigées par et pour la communauté des personnes autochtones, noires et de couleur.

Méthode

Les CRSC ont passé en revue les travaux publiés sur la sécurité communautaire, les services de police, les services communautaires et le soutien aux personnes, communautés et quartiers vulnérables au Canada et en Amérique du Nord. Ces travaux comprenaient des études universitaires, des reportages dans les médias et des rapports d'organismes communautaires. Les CRSC ont également examiné les données du Service de police d'Ottawa (SPO), les procès-verbaux, rapports publiés et données statistiques de la Commission de services policiers d'Ottawa, ainsi que les études et analyses sur le SPO réalisées par des organismes locaux, la Commission ontarienne des droits de la personne et les médias.

Les CRSC ont interviewé des fournisseurs de services à but non lucratif d'Ottawa afin de déterminer leur rôle dans la prestation de services et de programmes ayant une incidence sur la sécurité et le bien-être des personnes confrontées à des obstacles. Bien que nous n'ayons pas pu nous entretenir avec tous les fournisseurs de services, nous avons mené plus de 40 entrevues et avons réussi à cerner des modèles clairs et des thèmes récurrents à mesure que le cadre s'est élargi. Nous avons aussi interviewé des chefs de file des communautés touchées par le racisme systémique pour nous appuyer sur ce qu'elles font déjà en vue de résoudre ces problèmes et d'arrimer notre analyse à ces efforts. Leurs remarques ont été regroupées pour veiller à l'anonymat des répondants, ce qui a favorisé le franc-parler de ces derniers. Tout au long du rapport, nous ferons référence en bas de page à ces données comme suit : « information obtenue au cours de plus de quarante entretiens avec du personnel fournissant des services communautaires à Ottawa ». Les limites de la présente recherche sont décrites dans l'annexe.

Les CRSC ont amassé des données, tant à l'échelle locale qu'ailleurs au pays, pour bien comprendre le fonctionnement actuel des systèmes de sécurité communautaire, pour en

dégager les forces et les faiblesses, et pour aider la collectivité à envisager les solutions de rechange qui existent actuellement à Ottawa. Nous avons cherché à déterminer quelles options économiquement viables existent présentement pour améliorer la sécurité et le bien-être de la collectivité à Ottawa, et quelles options pourraient produire de meilleurs résultats pour les personnes vulnérables et l'ensemble de la collectivité.

La présente analyse n'est pas conçue pour être une critique ou pour faire la promotion d'un service en particulier. Elle fournit de l'information pour aider les décideurs politiques à s'assurer que les bonnes personnes, dotées des compétences, de la formation et des méthodes d'action adéquates, sont envoyées aux bons endroits et aux bons moments pour contribuer à des résultats optimaux. Ce rapport se penche sur les sommes investies dans les services actuels qui pourraient être augmentées immédiatement, mais il ne fait qu'effleurer les domaines où les efforts de terrain et les programmes émergents pourraient jouer un rôle accru.

Race et maintien de l'ordre

Même si bon nombre de personnes au pays ont l'impression que le racisme est une affaire plus américaine que canadienne et que le contexte du Canada est plus équitable que celui des États-Unis, la recherche sur le système de justice pénale et les expériences vécues par les communautés racisées dressent un tableau moins encourageant. L'incidence du maintien de l'ordre sur les communautés noires, racisées et autochtones suscite une profonde inquiétude. Les événements récents, notamment le décès d'Abdirahman Abdi d'Ottawa, de Rodney Levi et de Chantel Moore au Nouveau-Brunswick, d'Andre Campbell à Brampton, d'Ejaz Ahmed Choudry à Mississauga, et de Regis Korchinski-Paquet à Toronto, ont mis en évidence le problème de longue date de la disproportion des interventions policières, de la violence et des décès auxquels sont confrontées les communautés autochtones, noires et racisées. Des études ont montré à maintes reprises ce que des communautés savent depuis longtemps : la police interpelle, arrête et fouille les personnes noires et autochtones plus souvent que les personnes blanches, au Canada comme aux États-Unis.

Un rapport récent de l'association CivicAction montre « la profondeur et l'omniprésence du racisme anti-Noirs au Canada, ainsi que la façon dont le racisme systémique contre les personnes noires se présente tout au long de leur vie dans des domaines comme l'éducation, l'emploi, les soins de santé et le maintien de l'ordre¹. » Les personnes noires et autochtones en particulier, mais aussi les autres personnes racisées, sont plus susceptibles d'être expulsées de l'école, d'être sous-payées au travail, d'être mal servies par le réseau de la santé et, plus inquiétant encore, de mourir aux mains de la police².

¹ Nan DasGupta, Vinay Shandal, Daniel Shadd et Andrew Segal. « La réalité omniprésente du racisme anti-Noirs au Canada », BGC Canada en collaboration avec CivicAction, 10 mars 2021, <https://www.bcg.com/fr-ca/publications/2020/reality-of-anti-black-racism-in-canada>.

² *Ibid.*

Une analyse des activités de la police à Halifax en 2019 a montré que les personnes noires étaient six fois plus susceptibles que les personnes blanches de subir un contrôle de rue³. En 2017, les Autochtones représentaient plus de 16 % des personnes ayant subi un contrôle policier de routine à Vancouver, alors qu'ils ne constituent qu'un peu plus de 2 % de la population, et les Noirs comptaient pour 5 % des contrôles même s'ils représentent moins de 1 % de la population de la ville⁴. Une étude réalisée à Montréal a montré que près d'un Autochtone sur six se faisait interpellé pour un contrôle de routine et qu'un Noir sur sept subissait le même sort, contre moins d'un Blanc sur vingt⁵. Une analyse des statistiques de la police de Toronto a montré que les personnes noires étaient 3,8 fois plus susceptibles de se faire demander de présenter des papiers d'identité que les Blancs, et que les personnes brunes étaient 1,8 fois plus susceptibles de se faire arrêter⁶. Les Noirs composent 7,2 % de la population carcérale au Canada⁷, mais seulement 3,5 % de la population générale⁸, ce qui les rend deux fois plus susceptibles d'être incarcérés. Les Autochtones sont cinq fois plus susceptibles d'être incarcérés que le reste de la population et ils constituent 25,2 % de la population carcérale⁹ même s'ils ne représentent que 4,9 % de la population dans son ensemble¹⁰.

Selon une étude de la Commission ontarienne des droits de la personne menée à Toronto, le taux de recours à la force de faible intensité par la police était cinq fois plus élevé à l'égard des personnes noires que des personnes blanches¹¹, et le taux de recours à la force d'intensité entraînant des blessures graves ou la mort était environ 30 % supérieur à l'égard des personnes noires, même si elles ne composent que 8,8 % de la population de Toronto¹².

³ Scot Wortley. « Halifax NS: Street Checks Report », Commission des droits de la personne de la Nouvelle-Écosse, mars 2019.

⁴ Lettre de l'Union des chefs indiens de la Colombie-Britannique et de l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique adressée au Commissariat aux plaintes contre la police de la Colombie-Britannique, 14 juin 2018, « Policy Complaint Concerning Street Checks by the Vancouver Police Department », <https://bccla.org/wp-content/uploads/2018/06/UBCIC-BCCLA-OPCC-Complaint-re-Street-Checks-Jun-14-2018-Approved-1.pdf>.

⁵ Jennifer Yoon et Jaela Bernstein. « Black, Indigenous People Four to Five Times More Likely Than Whites to Be Stopped by Montreal Police », *CBC News*, 7 octobre 2019, <https://www.cbc.ca/news/canada/montreal/spvm-racial-profiling-report-recommendations-and-findings-1.5311589>.

⁶ Jim Rankin and Patty Winsa. « Known to Police: Toronto Police Stop and Document Black and Brown People Far More Than Whites », *Toronto Star*, 21 August 2013, https://www.thestar.com/news/insight/2012/03/09/known_to_police_toronto_police_stop_and_document_black_and_brown_people_far_more_than_whites.html.

⁷ Sécurité publique Canada. *Rapport annuel de 2019. Aperçu statistique : Le système correctionnel et la mise en liberté*, <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/ccrso-2019/ccrso-2019-fr.pdf>.

⁸ Statistique Canada. « Profil du recensement, Recensement de 2016 », 8 février 2017, <https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=F&Geo1=PR&Code1=01&Geo2=PR&Code2=01&Data=Count&SearchText=canada&SearchType=Begins&SearchPR=01&B1=All&TABID=1>.

⁹ Sécurité publique Canada. *Rapport annuel de 2019*.

¹⁰ Statistique Canada. « Profil du recensement, Recensement de 2016 ».

¹¹ Commission ontarienne des droits de la personne. « Un impact disparate : Deuxième rapport provisoire relatif à l'Enquête de la Commission ontarienne des droits de la personne sur le profilage et la discrimination raciale par le service de police de Toronto », 2020, <http://www.ohrc.on.ca/fr/un-impact-disparate-deuxieme-rapport-provisoire-relatif-a-l-enquete-de-la-commission-ontarienne-des>.

¹² *Ibid.*

Les personnes noires comptent pour 60 % des interactions mortelles avec la police, et 70 % des personnes abattues par la police sont noires, ce qui fait que ce groupe de la population court près de vingt fois plus de risques que les Blancs d’être impliqué dans une fusillade mortelle¹³. À Winnipeg, les Autochtones composent quelque 10,6 % de la population, mais ils représentaient plus de 60 % des personnes décédées lors d’affrontements avec la police entre 2000 et 2017¹⁴. Entre 2007 et 2017, plus du tiers des personnes abattues par la Gendarmerie royale du Canada étaient des Autochtones, même s’ils ne constituent que 5 % de la population totale¹⁵.

Ottawa ne fait pas exception à la règle.

Race et maintien de l’ordre à Ottawa

Les contrôles de routine montrent un biais racial

Des études montrent que les contrôles de routine à Ottawa visaient de manière disproportionnée les groupes racisés. Selon une étude de 2015, 20 % des plus de 4 000 personnes arrêtées l’année antérieure étaient noires et 14 % originaires du Moyen-Orient, alors qu’elles représentent respectivement moins de 6 % et 4 % de la population¹⁶. Seulement 58 % des personnes soumises à un contrôle de routine étaient blanches¹⁷ alors qu’elles représentent 74 % de la population.

Les contrôles routiers confirment les constats de l’étude

Deux études subséquentes sur les contrôles routiers ont montré que ces enjeux persistaient, même quand des efforts considérables étaient déployés pour résoudre le problème des traitements inéquitables de la part des services policiers. L’examen de plus de 80 000 contrôles routiers entre 2013 et 2015 a montré que 69 % seulement des personnes interpellées étaient blanches – alors qu’elles représentent 74 % de la population d’Ottawa –, 12 % étaient originaires du Moyen-Orient et près de 9 % étaient noires alors qu’elles représentent respectivement 4 % et 6 % de la population. Les jeunes hommes racisés étaient fortement surreprésentés. Les jeunes hommes du Moyen-Orient étaient environ douze fois plus susceptibles d’être interpellés que ce à quoi il serait possible de s’attendre en fonction de leur population, et les jeunes hommes noirs étaient interpellés plus de huit fois plus souvent que leur nombre ne le laisserait supposer¹⁸.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Natasha Simpson. « Canada Has Race-Based Police Violence Too. We Don’t Know How Much », *The Tyee*, 2 juin 2020, <https://thetyee.ca/Analysis/2020/06/02/Canada-Race-Based-Violence>.

¹⁵ Colin Freeze. « More Than One-Third of People Shot to Death Over a Decade by RCMP Officers Were Indigenous », *The Globe and Mail*, 17 novembre 2019, <https://www.theglobeandmail.com/canada/article-more-than-one-third-of-people-shot-to-death-over-a-decade-by-rcmp>.

¹⁶ Shaamini Yogaretnam, « Street Checks Data About Racialized Men Concerning to Civil Liberties Advocates », *Ottawa Citizen*, 26 juillet 2015, <https://ottawacitizen.com/news/local-news/street-checks-data-about-racialized-men-concerning-to-civil-liberties-advocates>.

¹⁷ Chef de police d’Ottawa. « Ottawa Police Service Plan For Participation in Provincial Street Check Review », de la Commission de services policiers d’Ottawa, 27 juillet 2015.

¹⁸ Lorne Foster, Les Jacobs et Bobby Siu, « Données sur la race et contrôles routiers à Ottawa, 2013-2015 : Un rapport sur Ottawa et les divisions policières », octobre 2016, https://www.ottawapolice.ca/en/about-us/resources/.TSRDCP_York_Research_Report_FR.pdf.

Des progrès limités, même après un examen très médiatisé

L'étude sur les données raciales et les contrôles routiers à Ottawa a suscité de nombreuses préoccupations et a mené à un examen attentif de ses incidences. De nouveaux programmes, politiques et formations, y compris le Comité d'intervention policière et communautaire, l'Initiative en faveur des nouveaux arrivants et le Plan d'action pluriannuel pour des services policiers sans parti pris, ont été mis en place. Malgré cela, les progrès ont été limités. Une analyse approfondie de l'activité policière, parue en 2019, a continué à montrer une attention disproportionnée sur les Noirs et les personnes du Moyen-Orient¹⁹. Les conducteurs du Moyen-Orient faisaient encore l'objet de contrôle routier trois fois plus souvent que ce à quoi il serait possible de s'attendre en fonction de leur population, les conducteurs noirs deux fois plus souvent, et les conducteurs blancs étant toujours aussi sous-représentés qu'avant.

La seule amélioration appréciable se trouve dans la réduction des taux de contrôle routier des jeunes hommes noirs et du Moyen-Orient. Ces taux, même s'ils ont diminué, sont toujours inquiétants : les jeunes hommes du Moyen-Orient ont fait l'objet d'un contrôle routier presque neuf fois plus souvent que ce à quoi il serait possible de s'attendre en fonction de leur population, et les jeunes hommes noirs sept fois plus souvent en proportion de leur population. Dans un rapport commandé par le SPO, il est écrit que ces tendances générales « sont conformes aux constatations de profilage » et « ne peuvent être justifiées »²⁰. Une enquête de 2018 menée par le SPO a montré que seulement 56 % des répondants étaient satisfaits du niveau de sensibilité aux différentes cultures de la police²¹.

Ces résultats sont d'autant plus préoccupants que le SPO entreprenait son Plan d'action pluriannuel pour des services policiers sans parti pris lors de la période à l'étude. Le programme, qui a coûté quelque 500 000 \$ uniquement dans l'exercice de 2017²², a mené des vérifications, mis en place des mesures de responsabilisation et fait de la formation. Ces résultats d'enquête ont aussi été obtenus *après* que la police ait offert le Programme de formation des services de police équitables et impartiaux à tous les agents en 2016 et adopté sa politique en matière de droits de la personne et de profilage racial²³.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Lorne Foster et Les Jacobs. « Projet II de collecte de données fondées sur la race aux contrôles routiers. Vers une politique de maintien de l'ordre exempte de préjugés : Cinq années de données fondées sur la race aux contrôles routiers à Ottawa », 12 novembre 2019, <https://www.ottawapolice.ca/fr/news-and-community/resources/EDI/fixed/Ottawa-Police-Service-TSRDCP-II-Report-November-20-2019-FR-Final.pdf>.

²¹ Melanie Bania, Bureau des services à la jeunesse d'Ottawa, partenaire du comité directeur de la Stratégie d'Ottawa relative aux bandes de rue et à la violence dans les rues. « Stratégie d'Ottawa relative aux bandes de rue et à la violence dans les rues 2018-2020. Rapport d'évaluation 2018-2020 », Prévention du crime Ottawa et comité directeur de la Stratégie d'Ottawa relative aux bandes de rue et à la violence dans les rues, 3 mai 2021, <https://www.crimepreventionottawa.ca/wp-content/uploads/2021/05/Ottawa-Street-Violence-and-Gang-Strategy-Evaluation-2018-2020-presented-May-10-2021.pdf>.

²² Chef de police, Service de police d'Ottawa, « Vérification de la diversité et plan d'action pluriannuel pour des services policiers sans parti pris : mise à jour », Commission de services policiers d'Ottawa, 29 mai 2017, https://www.ottawapolice.ca/en/news-and-community/resources/Projects/DiversityAuditandMYAP_BoardReportUpdatePDF.docx.pdf.

²³ *Ibid.*

Ces défis se reflètent dans les statistiques sur le maintien de l'ordre de différentes compétences, ce qui indique que les préjugés raciaux dans le maintien de l'ordre sont courants en Amérique du Nord et persistent malgré des investissements coûteux dans la formation, les réformes et les transformations.

Recours à la force

Nous n'avons pas été mesure de trouver des données désagrégées sur le recours à la force policière dans des communautés précises d'Ottawa. Toutefois, les statistiques sur le sujet à Ottawa soulèvent tout de même des préoccupations. Le recours à la force a considérablement augmenté au cours des cinq dernières années. Même s'il y a eu d'importantes fluctuations d'une année à l'autre, la tendance globale continue à connaître une hausse soutenue. Pour les cinq dernières années où il y a des données (2015 à 2019), le recours à la force a augmenté de plus de 30 % dans l'ensemble et les décharges d'armes à feu de plus de 50 %. Quant à l'utilisation des pistolets Taser, elle s'est accrue de presque 50 %. Ces augmentations sont d'autant plus préoccupantes qu'elles s'inscrivent dans le contexte d'une baisse du nombre d'appels à la police. Dans l'ensemble, le taux de recours à la force en fonction du nombre d'appels s'est accru de plus de 50 % et celui de l'utilisation d'une arme à feu et d'un pistolet Taser par appel de plus de 75 %. Il se pourrait que ces taux élevés reflètent le fait que les recrues du SPO reçoivent davantage de formation sur le recours à la force que sur tout autre domaine du travail policier²⁴.

Coûts

Malgré les chiffres sur les services policiers qui portent sur la race et le recours à la force, la Ville d'Ottawa a continué d'investir toujours davantage dans le SPO. Le budget de la police s'est accru de près de 50 millions de dollars de 2015 à 2019²⁵, soit environ 240 % du taux d'inflation²⁶. Malgré cette augmentation rapide, le SPO a dépassé son budget d'au moins 4 millions de dollars chaque année au cours de cette période²⁷. Ces hausses rapides des coûts ont porté les salaires annuels et les avantages sociaux du personnel du SPO à plus de 140 000 \$ en moyenne²⁸.

Ces coûts élevés soulèvent des questions sur la pertinence de dépêcher la police dans des situations pour lesquelles d'autres entités seraient peut-être mieux outillées. Le taux d'incidents expressément criminels, dangereux ou violents auquel le SPO répond est relativement faible, ce qui fait que le recours à du personnel armé ou ayant l'expérience de la gestion de situations violentes n'est pas toujours justifié. Selon le rapport annuel de 2019 du SPO, sur les

²⁴ Chef de police, Service de police d'Ottawa. « Réponse à la demande de renseignements I-20-08 : Usage de la force et désescalade – Partie B », procès-verbal de la Commission de services policiers d'Ottawa, 28 septembre 2020, réunion régulière, point 16.B, <http://app05.ottawa.ca/sirepub/agdocs.aspx?doctype=agenda&itemid=402183>.

²⁵ Service de police d'Ottawa. « Le coût des services policiers », rapport annuel de 2019 du Service de police d'Ottawa, <https://www.ottawapolicy.ca/fr/annual-report-2019/cost-of-policing.aspx>.

²⁶ « Canada Historical Inflation Rates – 1989 to 2021 », 2021, taux d'inflation, <https://www.rateinflation.com/inflation-rate/canada-historical-inflation-rate/>.

²⁷ Service de police d'Ottawa. « Le coût des services policiers », rapport annuel de 2019 du Service de police d'Ottawa, 8 mars 2021, <https://www.ottawapolicy.ca/fr/annual-report-2019/cost-of-policing.aspx>.

²⁸ *Ibid.*

709 000 appels reçus par le SPO, seulement 35 % (246 000) ont nécessité la présence d'un policier. Parmi les appels pour lesquels la police se déplace, 40 % proviennent de la police elle-même et non du grand public. Même quand la police se déplace, l'urgence et le risque physique semblent avoir été de niveau modeste dans la plupart des cas.

La police a dressé des constats de toute nature pour moins de la moitié (43 %) des appels pour lesquels elle s'est déplacée. Seulement un de ces appels sur six avait pour objet une infraction au Code criminel, et seul un appel sur soixante avait pour objet un crime en cours ou un danger physique potentiel. En bref, les 1 200 membres du personnel de première ligne²⁹ du SPO se rendent sur environ 42 000 scènes de crime par an (environ trois par mois par personne). Ils s'occupent de 4 300 incidents liés à un crime ou un danger en cours, soit tout juste plus de trois par an par personne. Seulement 34 % des crimes sont résolus³⁰.

Compte tenu de ces statistiques, il serait intéressant d'évaluer si les dépenses permettent d'atteindre des résultats optimaux. Une analyse de quatre aspects du maintien de l'ordre donne à penser que des solutions de rechange pourraient être intéressantes.

Nous nous sommes penchés sur les stratégies de sécurité communautaire à Ottawa portant sur les personnes en situation d'itinérance, la santé mentale et la toxicomanie, les jeunes, ainsi que la violence faite aux femmes afin d'en évaluer l'efficacité et de déterminer si d'autres méthodes pourraient donner de meilleurs résultats sans augmenter les dépenses globales de la Ville. Ces méthodes offrent des solutions de recherche au maintien de l'ordre, mais ne répondent pas, à elles seules, à la nécessité de lutter contre le racisme et la discrimination systémique qui touchent les communautés noires, autochtones et racisées. Il y a encore beaucoup à faire pour aider le secteur des services communautaires à adapter pleinement son travail afin de répondre adéquatement aux besoins de ces communautés, et encore plus de travail pour étendre le soutien et les ressources aux organismes dirigés par des Noirs et des Autochtones et aux initiatives de proximité qui continuent à élaborer, modifier et réorienter les programmes afin qu'ils répondent aux réalités des communautés les plus marginalisées par le racisme et la discrimination systémique.

Domaines possibles d'intervention non policière

Situations d'itinérance et de précarité du logement

Coût et nombre des interventions policières actuelles

Nous n'avons pas été en mesure d'obtenir des statistiques complètes sur le maintien de l'ordre des personnes en situation d'itinérance à Ottawa, puisque le SPO ne publie aucune donnée à cet égard. Toutefois, l'information disponible indique que d'importantes ressources du SPO sont consacrées au maintien de l'ordre auprès des sans-abri, mais les résultats laissent à désirer.

²⁹ Service de police d'Ottawa. « Notre effectif », rapport annuel de 2019 du Service de police d'Ottawa, <https://www.ottawapolice.ca/fr/annual-report-2019/staff-complement-and-organization-chart.aspx>.

³⁰ Service de police d'Ottawa. « Appels de service », rapport annuel de 2019 du Service de police d'Ottawa, <https://www.ottawapolice.ca/fr/annual-report-2019/calls-for-service.aspx>.

Des entretiens menés directement avec les personnes qui travaillent étroitement avec les sans-abri à Ottawa confirment que la ville se situe dans la fourchette des chiffres rapportés dans des études nord-américaines, ce qui veut dire que les personnes en situation d'itinérance interagissent en moyenne plus de quarante fois par an avec la police, soit vingt fois plus que la moyenne de la plupart des gens³¹. Ottawa compte plus de 1 400 personnes chaque jour en situation d'itinérance³², et plus de 8 000 personnes différentes en situation d'itinérance chaque année³³. Une part disproportionnée de ces personnes sont issues des communautés marginalisées³⁴. Par exemple, les estimations officielles montrent que 24 % des personnes en situation d'itinérance à Ottawa sont autochtones (même si les chefs de file autochtones avancent que ce pourcentage est en fait beaucoup plus élevé)³⁵, même si seulement 2,5 % de la population est autochtone³⁶. Étant donné qu'une personne en situation d'itinérance interagit généralement plus de 40 fois par année avec la police³⁷ et que, chaque jour, plus de 1 400 se trouvent en situation d'itinérance à Ottawa, nous estimons que la police a au moins 60 000 interactions avec ces personnes par année. Les données du SPO indiquent que le coût de ce volume d'interventions s'élève au moins à 25 millions de dollars par an³⁸.

Toutefois, le coût des interventions policières auprès des personnes en situation de précarité liée au logement est encore plus élevé. Même s'il n'y a aucune donnée pour les interventions auprès de la plupart des personnes aux prises avec des difficultés de logement, certains fournisseurs de logements ont suivi les interventions de la police à leur adresse. La police se rend des milliers de fois par année dans des quartiers de logements abordables, mais ces interventions sont surtout pour des affaires non criminelles et non violentes, comme des perturbations de la paix. Totalisant plus de 14 000 appels par an³⁹, ces interventions comptent pour au moins 4 % de tous les appels auxquels le SPO a répondu, ce qui représente un coût de quelque 14 millions de dollars. Des appels semblables proviennent aussi de maisons privées où des locataires sont en

³¹ Janey Rountree, Nathan Hess et Austin Lyke. « Health Conditions Among Unsheltered Adults in the US », Université de Californie à Berkeley, California Policy Lab, document de politique, <https://www.capolicylab.org/wp-content/uploads/2019/10/Health-Conditions-Among-Unsheltered-Adults-in-the-U.S.pdf>.

³² Ville d'Ottawa. « Tout le monde compte. Dénombrement ponctuel de 2018 à Ottawa », 2018, https://documents.ottawa.ca/sites/documents/files/Point%20in%20Time%20Report_FR.pdf.

³³ Ville d'Ottawa. « Données sur les refuges communautaires et familiaux d'Ottawa, de 2014-2019. Rapport d'étape 2019 », juin 2020.

³⁴ Ville d'Ottawa. « Tout le monde compte. Dénombrement ponctuel de 2018 à Ottawa », 2018 https://documents.ottawa.ca/sites/documents/files/Point%20in%20Time%20Report_FR.pdf.

³⁵ Information obtenue au cours de plus de quarante entretiens avec du personnel fournissant des services communautaires à Ottawa.

³⁶ Matt Curtis, Brandi Awad, and Dana Heatherly, "Ottawa's Housing First Strategy Not Working for Homeless Indigenous People," *Capital Current* (blog), 26 November 2018, <https://capitalcurrent.ca/indigenous-homeless-ottawa-failed-housing-first/>.

³⁷ Janey Rountree, Nathan Hess et Austin Lyke. « Health Conditions Among Unsheltered Adults in the US », Université de Californie à Berkeley, California Policy Lab, document de politique, <https://www.capolicylab.org/wp-content/uploads/2019/10/Health-Conditions-Among-Unsheltered-Adults-in-the-U.S.pdf>.

³⁸ Service de police d'Ottawa, rapport annuel de 2019.

³⁹ Information obtenue au cours de plus de quarante entretiens avec du personnel fournissant des services communautaires à Ottawa.

situation de crise, mais où aucune loi n'est enfreinte et où personne ne risque d'être blessé. Ainsi, les coûts des interventions liées au logement peuvent être raisonnablement estimés à 40 ou 50 millions de dollars par an.

Incidence

La police et les fonctionnaires en ont assez de consacrer du temps à des interventions auprès de personnes en situation d'itinérance, vu que ces efforts ont peu d'effets, voire aucun, sur les activités criminelles graves⁴⁰. La plupart des interactions entre la police et ces personnes sont liées à des perturbations de la qualité de vie et des complications de la vie dans les espaces publics, comme dormir dans des lieux publics, ne pas avoir accès à des toilettes ou être en état d'ébriété, et ont peu à voir avec la criminalité ou la sécurité. Malgré cela, la police d'Ottawa déploie beaucoup d'efforts autour des personnes en situation d'itinérance. Après l'adoption de la *Loi sur la sécurité dans les rues*, le nombre de contraventions remises à ces personnes à Ottawa a augmenté rapidement, passant de 103 en 2000 à 1 527 en 2006. En tout, près de 5 000 contraventions ont été dressées durant cette période⁴¹, dont plus de la moitié ont été remises à des personnes qui en ont reçu six ou plus⁴².

La police continue de consacrer des efforts intensifs pour maintenir l'ordre auprès des personnes en situation d'itinérance. Le « Projet d'application des règles contre les nuisances » a ajouté quatorze agents pour patrouiller dans le centre-ville en « réaction à des plaintes pour vagabondage⁴³ » et a donné 1 607 contraventions en seulement deux mois⁴⁴. Les appels pour des plaintes de « vagabondage » continuent d'être un facteur important des efforts de maintien de l'ordre à Ottawa. La police a signalé que les appels pour des affaires d'itinérance ont augmenté de 94 % l'année dernière, atteignant 180 appels par mois au printemps dernier⁴⁵.

Mais tous ces efforts portent peu de fruits. Les personnes qui travaillent le plus étroitement avec la population itinérante, les entreprises locales et les résidents sont mécontents de ces pratiques

⁴⁰ City and County of San Francisco Board of Supervisors Budget et Legislative Analyst's Office, « Policy Analysis Report: Homelessness and the Cost of Quality of Life Laws », 1^{er} juin 2016, <https://sfbos.org/sites/default/files/FileCenter/Documents/56045-Budget%20and%20Legislative%20Analyst%20Report.Homelessness%20and%20Cost%20of%20Quality%20of%20Life%20Laws.Final.pdf>; Robert Hartmann McNamara, Charles Crawford et Ronald Burns. « Policing the Homeless: Policy, Practice, and Perceptions », *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, vol. 36, n° 2 (2013) : 357-374, doi: 10.1108/13639511311329741.

⁴¹ Catherine Chesnay, Céline Bellot et Marie-Ève Sylvestre. « Taming Disorderly People One Ticket at a Time: The Penalization of Homelessness in Ontario and British Columbia », *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, vol. 55, n° 2 (2013). <https://doi.org/10.3138/cjccj.2011-E-46>.

⁴² Marie-Ève Sylvestre et Céline Bellot. « Challenging Discriminatory and Punitive Responses to Homelessness in Canada », *Advancing Social Rights in Canada*, 30 janvier 2014. Homeless Hub, <https://www.homelesshub.ca/resource/challenging-discriminatory-and-punitive-responses-homelessness-canada>.

⁴³ Aaron L. Pope. « Ottawa Police Foot Patrol Welcomed Presence in Market », *Ottawa Star*, 12 septembre 2013, vol. 1, n° 6, https://issuu.com/ottawastar/docs/ottawa_star_volume1_issue6.

⁴⁴ J. Justin Dallaire. « Criminalizing Homelessness », *The Fulcrum*, 25 septembre 2014, <https://thefulcrum.ca/features/criminalizing-homelessness/>.

⁴⁵ Matthew Kupfer. « Please Don't Call Police If You See a Homeless Person, Advocates Urge », *CBC News*, 12 mai 2020, <https://www.cbc.ca/news/canada/ottawa/covid-19-police-calls-vagrancy-1.5565022>.

et estiment que la remise de contraventions est « une farce ». Ils soulignent que peu de contraventions sont payées et que celles-ci ne servent qu'à créer l'illusion d'une action, puisque la police ne dispose d'aucun outil efficace pour lutter contre l'itinérance⁴⁶. Des données du début des années 2000 le confirment. Un total de 14 contraventions sur le 4 882 émises ont effectivement été payées⁴⁷. Ces contraventions ont toutefois de sérieuses conséquences. Les amendes non payées peuvent s'accumuler et conduire à des infractions plus graves, notamment des violations d'ordonnances judiciaires, qui entraînent des incarcérations inutiles.

Le taux élevé de contraventions relativement inefficaces reflète la difficulté fondamentale que représente le maintien de l'ordre auprès des personnes en situation d'itinérance. La police admet elle-même⁴⁸ qu'elle ne dispose pas des outils nécessaires pour lutter contre l'itinérance et qu'elle n'est pas la mieux placée pour faire face aux circonstances auxquelles sont confrontées les personnes en situation d'itinérance. Lors d'entretiens, des fournisseurs de services ont noté que les interactions entre la police et leurs clients sont souvent infructueuses. Ils rapportent que leurs clients ont tendance à « se disperser » quand une présence policière apparaît. Certains signalent que leur travail devient d'autant plus difficile quand il doit recouper celui de la justice, ajoutant que « la police perturbe nos clients par leur simple présence ».

Des solutions de rechange efficaces

Les fournisseurs de services communautaires, en revanche, offrent un éventail d'interventions qui répondent plus efficacement aux problèmes affectant les personnes en situation d'itinérance et les communautés qui les entourent. La recherche montre que les services axés sur les véritables besoins des personnes en situation d'itinérance réduisent considérablement les interventions du système judiciaire, notamment les arrestations, les incarcérations et le temps passé au tribunal. Les évaluations de ce genre de programmes montrent qu'ils réussissent à sortir des personnes de l'itinérance pour les installer dans un logement stable, avec un soutien adéquat, et qu'ils réduisent ainsi les arrestations de 80 % et la durée d'incarcération de 90 %⁴⁹ (ainsi que le temps passé à l'urgence des hôpitaux de 60 %)⁵⁰.

Des études de suivi portant sur des personnes en situation d'itinérance à Toronto, par exemple, ont montré qu'un éventail complet de mesures de soutien avait mené à une diminution de 56 % des arrestations et de 68 % des incarcérations (ainsi qu'une réduction d'environ 40 % de

⁴⁶ Information obtenue au cours de plus de quarante entretiens avec du personnel fournissant des services communautaires à Ottawa.

⁴⁷ Marie-Ève Sylvestre et Céline Bellot. « Challenging Discriminatory and Punitive Responses to Homelessness in Canada ».

⁴⁸ City and County of San Francisco Board of Supervisors Budget et Legislative Analyst's Office, « Policy Analysis Report: Homelessness and the Cost of Quality of Life Laws », 1^{er} juin 2016; Robert Hartmann McNamara, Charles Crawford et Ronald Burns. « Policing the Homeless: Policy, Practice, and Perceptions », *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, vol. 36, n° 2 (2013) : 357-374, doi: 10.1108/13639511311329741.

⁴⁹ M. Lori Thomas, Jeffrey K. Shears, Melannie Clapsadl Pate et Mary Ann Priester. « Moore Place Permanent Supportive Housing Evaluation Study: Year 1 Report », Université de Caroline du Nord, 2014, <https://shnny.org/images/uploads/Charlotte-Moore-Place-Study.pdf>.

⁵⁰ Cheryl Forchuk, Jan Richardson et Heather Atyeo. « Addressing Homelessness Among Canadian Veterans », Canadian Observatory on Homelessness, 2016, https://www.homelesshub.ca/sites/default/files/attachments/3.8%20Forchuk%2C%20Richardson%2C%20Atyeo_0.pdf.

l'utilisation des ambulances et des salles d'urgence)⁵¹. Les fournisseurs de services communautaires à Ottawa estiment que les démêlés avec la justice diminuent de 80 % lorsque des services adéquats sont offerts. Comme l'a fait remarquer un fournisseur de services à Ottawa, dans la plupart des cas, « le sans-abri n'a pas besoin de la police; il a besoin d'eau et d'une paire de chaussettes. » Bien sûr, l'incidence la plus grande qu'il est possible d'avoir sur cette personne est de lui fournir un endroit sûr et stable où vivre.

Des interventions adaptées peuvent avoir une incidence considérable sur les coûts du système. Les personnes dont les comportements perturbateurs, après des années passées dans la rue, comprennent des accès de violence et d'autres comportements nuisibles répétés, ont des interactions permanentes avec la police. Les personnes sans abri ont fréquemment recours au réseau de la santé, et beaucoup de gens estiment qu'il est impossible de loger cette population. Or, de bonnes mesures de soutien peuvent avoir et ont une incidence impressionnante. Dans les services locaux de logement avec soutien se trouvent des personnes ayant initialement besoin d'un soutien intensif qui peut aller jusqu'à vingt-quatre heures par jour, mais elles passent progressivement à dix-huit heures, puis à huit heures et ainsi de suite jusqu'à ce qu'elles vivent de manière indépendante. De tels services communautaires exigent certes des investissements substantiels, mais ils mènent au fil du temps à une diminution remarquable des coûts du système et à des améliorations exceptionnelles de la qualité de vie de la personne⁵².

Les possibilités de réduire les coûts globaux en diminuant le recours au système judiciaire sont considérables. Étant donné qu'une intervention policière coûte entre 1 000 \$ et 2 500 \$, qu'un procès moyen coûte plus de 6 000 \$⁵³ et qu'une journée de prison coûte entre 200 \$ et 300 \$⁵⁴, les économies possibles sont substantielles. Même lorsque les investissements sont réalisés dans des domaines habituellement sous la responsabilité d'un autre ordre de gouvernement, les municipalités ont tout intérêt à pallier les lacunes du système, puisqu'elles finissent par payer les coûts par le biais de leurs budgets de police si elles ne peuvent pas garantir un soutien suffisant aux services communautaires.

⁵¹ Ville de Toronto. « What Housing First Means for People: Results of Streets to Homes 2007 Post-occupancy Research », Toronto, Shelter and Housing Administration, 2007.

⁵² Information obtenue au cours de plus de quarante entretiens avec du personnel fournissant des services communautaires à Ottawa.

⁵³ Sécurité publique Canada. « Coûts de la criminalité et des interventions du système de justice pénale Sécurité publique Canada, 21 décembre 2018, <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrcls/pblctns/2015-r022/index-fr.aspx>.

⁵⁴ Gouvernement du Canada. « Statistiques sur les services correctionnels pour adultes au Canada, 2015-2016. Tableau 6 : Dépenses de fonctionnement du système correctionnel pour adultes, selon le secteur de compétence, 2015-2016 », Statistique Canada, 1^{er} mars 2017, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2017001/article/14700/tbl/tbl06-fra.htm>; Ben Segel-Brown. « Mise à jour sur les coûts d'incarcération », Bureau du directeur parlement du budget, 22 mars 2018, https://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/Documents/Reports/2018/Update%20Incarceration%20Costs/Update%20on%20Costs%20of%20Incarceration_FR.pdf.

L'inefficacité de la réponse du système judiciaire à l'itinérance a conduit des villes d'Amérique du Nord, notamment Olympia (Washington)⁵⁵, Honolulu (Hawaï)⁵⁶, Chicago (Illinois)⁵⁷, Denver (Colorado)⁵⁸ et Charleston (Caroline du Nord)⁵⁹, à changer de façons de faire pour plutôt offrir en première ligne une aide pertinente aux personnes en situation d'itinérance et à réduire les interventions de la police dans les situations non criminelles et non violentes impliquant des personnes sans domicile.

Ottawa a un net avantage en ce sens. La ville dispose déjà d'un large éventail de services pertinents et efficaces qui, s'ils étaient étendus et coordonnés de manière appropriée, pourraient réduire considérablement le volume de travail et les coûts des services de police en plus d'améliorer les résultats pour les personnes en situation d'itinérance. Ces services comprennent des programmes déjà en place qui pourraient être étendus. Il ne s'agit toutefois pas d'une liste exhaustive des investissements potentiels à faire, en particulier compte tenu du rôle des programmes informels, à petite échelle et de proximité qui sont les mieux à même de répondre aux besoins des communautés marginalisées. Il ne s'agit pas non plus de programmes qu'il ne serait pas nécessaire d'étoffer pour qu'ils puissent s'occuper pleinement d'enjeux de discrimination systémique.

Centres d'accueil sans rendez-vous et programmes de jour. Une part importante des activités policières découlent du fait que les personnes en situation d'itinérance n'ont nulle part où aller. Être ivre en public, dormir dans des espaces publics, entrer quelque part par effraction et commettre d'autres actes répréhensibles sont le résultat de ce qu'un fournisseur de services appelle « les conséquences de vivre toute sa vie dans les espaces publics ». Avoir un endroit où aller peut remédier à de tels comportements. Malheureusement, les « programmes de jour » à Ottawa souffrent d'un manque chronique de ressources⁶⁰. Ces programmes donnent généralement accès à des toilettes, des douches, de la nourriture et des installations pour faire des lessives ainsi qu'à de l'aide pour éviter de commettre des méfaits et à du soutien social, des interactions avec des pairs et un endroit tranquille où se rendre. Toutefois, ces programmes ne

⁵⁵ Christie Thompson. « This City Stopped Sending Police to Every 911 Call: Riding Along with the Civilian 'Crisis Responders' of Olympia, Washington », The Marshall Project, 24 juillet 2020, <https://www.themarshallproject.org/2020/07/24/crisisresponders>.

⁵⁶ Natanya Friedheim. « Honolulu Police Try Building More Trust with the Homeless », *Civil Beat*, 27 décembre 2017, <https://www.civilbeat.org/2017/12/honolulu-police-try-building-more-trust-with-the-homeless/>.

⁵⁷ Bureau du maire de Chicago. « Mayor Emanuel Announces Pilot to Address Chronic Homelessness with Viable Housing Options for Residents », <https://www.chicago.gov/city/en/depts/fss/provdrs/emerg/news/2016/april/mayor-emanuel-announces-pilot-to-address-chronic-homelessness-wi.html>.

⁵⁸ Kevin Beaty. « A Long-Planned Program to Remove Police from Some 911 Calls Launched as Denver's Streets Erupted in Police Brutality Protests », *Denverite*, 8 juin 2020, <https://denverite.com/2020/06/08/a-long-planned-program-to-remove-police-from-some-911-calls-launched-as-denvers-streets-erupted-in-police-brutality-protests/>.

⁵⁹ « Ending Homelessness for People Living in Encampments: Lessons from Charleston, SC », United States Interagency Council on Homelessness, 2017, https://www.usich.gov/resources/uploads/asset_library/encampment-case-study-charleston.pdf.

⁶⁰ Information obtenue au cours de plus de quarante entretiens avec du personnel fournissant des services communautaires à Ottawa.

fonctionnent généralement que six heures par jour environ, ce qui laisse de grandes périodes vides, et ils disposent de trop peu d'espace et de lieux pour répondre pleinement aux besoins⁶¹.

La demande de services est forte. Le Centre 507 réalise 50 000 interactions par année, le Centre St. Joe's reçoit 13 000 visites par année et d'autres endroits s'occupent de dizaines de milliers d'autres visites. Les programmes actuels, souvent mis en place grâce à un mélange de financement, de collectes de fonds, de bénévolat et d'espaces donnés, coûtent entre 400 000 \$ et 800 000 \$ par an. Aujourd'hui, un investissement d'un million de dollars permettrait de créer un nouveau programme solide dans n'importe lequel des quartiers qui ont besoin de ces services ou encore permettrait de doubler la capacité d'un centre existant⁶².

Il faut aussi assurer un soutien intensif. Un centre d'accueil sans rendez-vous peu restrictif, en particulier un centre fondé sur des principes de réduction des méfaits qui permet aux personnes ayant une grave dépendance aux substances de s'y rendre, serait un atout important pour l'infrastructure des services communautaires d'Ottawa. L'élargissement de programmes intensif de santé et de soutien social, comme l'Ottawa Inner City Health et le Programme de santé urbaine du Centre de santé communautaire du Centre-ville, ainsi que des services cliniques et des orientations activement soutenues vers d'autres services permettraient de fournir des soins complexes et d'éviter des millions de dollars en coûts de santé et autres interventions⁶³. Ces programmes diminuent également le nombre de crises que le système judiciaire doit gérer en donnant aux personnes un endroit où elles peuvent aborder les problèmes émergents avant que ne survienne une crise. L'élargissement de tels programmes peut se faire moyennant des investissements modestes. Bien que les professionnels de la santé, dont les honoraires sont élevés, aient un rôle à jouer dans ce travail, les fournisseurs de services de première ligne font remarquer qu'« un peu de temps avec un psychiatre mène loin » dans ce modèle, où les infirmières et les travailleurs sociaux assument généralement la majeure partie de la charge. Il serait possible de bien répondre aux besoins locaux ou de fournir des services dans de nouvelles zones géographiques pour une somme allant de 500 000 \$ à 1 million de dollars⁶⁴.

Soutien de proximité et soutien en cas de crise. Bien que de nombreuses personnes en situation d'itinérance aient besoin d'un endroit où aller, en période de difficultés graves, il vaut mieux que les fournisseurs de services puissent les atteindre et intervenir directement là où les problèmes se produisent. Ottawa a pris d'importantes mesures en ce sens, mais il y a encore des lacunes importantes. Le Programme de santé urbaine du Centre de santé communautaire du Centre-ville, l'Ottawa Inner City Health et le Projet de sensibilisation en cas de crise des sans-abri du Centre de santé communautaire Somerset Ouest proposent tous des services de proximité pour aider les personnes vivant dans la rue et ayant des besoins complexes. Ils offrent des soins de base, adressent les personnes aux bons services et fournissent des produits de première nécessité comme de l'eau et des vêtements.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

Le Projet de sensibilisation en cas de crise des sans-abri du Centre de santé communautaire Somerset Ouest répond aux personnes en détresse et les aide à s'y retrouver dans le réseau des services. Il offre aussi des services de counselling. Le financement de ce programme se terminera en décembre 2021, mais il continuera à y avoir besoin de ce service essentiel dans l'ouest du centre-ville. Moyennant 315 000 \$ par an, ce service nécessaire pourrait être maintenu dans une collectivité où le nombre de personnes sans domicile ou en situation de précarité liée au logement a considérablement augmenté dans les dernières années. La gravité des besoins s'est aussi accrue avec la crise des opioïdes et les incidences de la COVID-19 sur la santé mentale.

Le Programme de santé urbaine du Centre de santé communautaire du Centre-ville offre un service de prise en charge globale aux personnes qui consomment des drogues et facilite les interactions avec les services sociaux et les services de santé, ce qui permet de s'occuper de la santé et du bien-être dans leur globalité. Ces services sont assurés à temps partiel et l'accès est limité à un territoire restreint. Un investissement de 350 000 \$ pourrait doubler la portée du programme et accroître sa capacité à offrir un soutien en matière de santé et de services sociaux, et ce, grâce à l'ajout d'une demi-journée de consultations.

Le programme Ottawa Inner City Health assure des services de proximité et de soutien par les pairs aux personnes en crise vivant dans la rue, mais le financement en limite le fonctionnement à des heures à temps partiel et à une zone géographique restreinte. Un investissement de 350 000 \$ permettrait de faire passer les services de proximité à temps plein et d'améliorer la mobilité du personnel, la zone qu'il peut servir et sa capacité de prise charge en lui fournissant des vélos électriques⁶⁵.

L'Armée du Salut intervient davantage dans les situations de crise grâce à deux fourgonnettes qui répondent à jusqu'à trente appels par jour, mais l'organisme doit quand même en refuser. Ces fourgonnettes transportent des fournitures et servent à offrir du soutien. Elles sont dépêchées en cas de crise, souvent à la demande de la police. Elles assurent des interventions d'urgence et la gestion de conflits. Elles servent aussi à transporter des personnes vers les centres accueil sans rendez-vous appropriés et même à faire du transport médical d'urgence, tout en mettant les personnes en relation avec les services d'aide au logement et les services du programme « Homes First ». Toutefois, le personnel dans les fourgonnettes de l'Armée du Salut ne compte pas de premiers intervenants, contrairement à des services semblables en Oregon, à Washington et au Colorado. Il n'est dépêché qu'après que la police se soit rendue sur les lieux, ce qui augmente inutilement les coûts pour des situations non violentes et non criminelles. Par opposition, le programme bien connu CAHOOTS d'Eugene, en Oregon, agit comme premier répondant pour jusqu'à 20 % de tous les appels logés à la police et ne fait appel à cette dernière que dans une infime partie des cas – il n'y a eu presque aucun cas de blessure à un participant⁶⁶.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ « Client-led Mobile Crisis Teams and Front-line Staff Safety: An Analysis of Existing Data », Reach Out Response Network, 2020, <https://static1.squarespace.com/static/5f29dc87171bd201ef5cf275/t/5fdce298429eb3707cbb0814/1608311449175/Mobil+e+Crisis+Response+Safety+Facts+-+Reach+Out+Response+Network.pdf>.

Les fourgonnettes de l'Armée du Salut s'occupent déjà de quelque 700 incidents par mois. L'organisme estime que, compte tenu des pressions exercées sur les ressources actuelles, un investissement de 500 000 \$ permettrait d'étendre son programme de fourgonnettes pour répondre aux besoins actuels et de ne plus refuser de clients. L'Armée du Salut arriverait à servir entièrement sa clientèle actuelle avec une fourgonnette supplémentaire et un investissement de 500 000 \$ par an⁶⁷.

Les services de proximité par les pairs, comme ceux assurés par le Centre de santé communautaire Somerset Ouest, offrent des options très efficaces et souvent moins coûteuses pour élargir l'action de proximité. Mais les programmes par les pairs sont seulement offerts dans quelques quartiers. Ces initiatives pourraient atteindre deux fois de personnes moyennant un modeste investissement de 350 000 \$ et, comme l'a fait remarquer un fournisseur de services, « il est tout simplement plus économique de payer pour le soutien tout de suite que pour la cellule de prison lorsque tout s'écroule ».

Les programmes de santé communautaire offrent un éventail de services de soutien aux personnes en situation d'itinérance ou de précarité liée au logement, mais il n'y a aucun centre de santé communautaire à l'est de la rivière Rideau, ce qui fait que de nombreux résidents d'Ottawa-Vanier en sont privés. Pour la somme d'environ 2 millions de dollars, les collectivités majoritairement francophones qui habitent dans l'est de la ville auraient un meilleur accès à des soins. Les programmes de proximité sont aussi à bout de ressources dans Vanier, Overbrook et Rideau/Rockcliffe. Les interventions au cours de la pandémie ont fait ressortir à quel point trois travailleurs de proximité bilingues, pour moins de 250 000 \$, pourraient aider à orienter ces populations vulnérables de cette communauté diversifiée vers des services d'aide essentiels⁶⁸.

Interventions et soutien en matière de logement. Pour contrer l'itinérance, il faut arriver à pérenniser les locations, mais les personnes en crise arrivent difficilement à conserver un logement. Les 14 000 interventions de la police dans des logements sociaux ont rarement à avoir avec des enjeux criminels. Elles ont trait à la forte proportion de locataires dans les logements sociaux qui sont issus de populations très vulnérables⁶⁹. Bien que ces situations posent des défis, elles ne constituent pas des problèmes criminels et il vaut mieux faire intervenir des services qui se concentrent sur les problèmes sociaux ou de santé sous-jacents.

Les fournisseurs de services communautaires peuvent assurer et assurent un tel soutien dans certaines communautés de logements sociaux. Par exemple, Options Bytown a du personnel sur place pendant les heures de travail dans les centres de ressources locaux de huit quartiers de Logement communautaire d'Ottawa. Ces centres reçoivent plus de 20 000 visites par année et

⁶⁷ Information obtenue au cours de plus de quarante entretiens avec du personnel fournissant des services communautaires à Ottawa.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

effectuent entre 500 et 700 interventions urgentes annuellement⁷⁰. Des services similaires sont proposés à leurs clients par l'entremise du programme « Housing First », qui connaît un taux de réussite élevé (ce programme « Housing First » se vante d'une stabilité à long terme pour environ 80 % de sa clientèle)⁷¹. Les programmes de soutien par les pairs permettent d'étendre au maximum les ressources pour fournir un soutien en dehors des heures de travail. L'expansion des centres de ressources à davantage de communautés servies par Logement communautaire d'Ottawa coûterait moins de 100 000 \$ par emplacement, et le soutien au logement par les pairs pourrait être élargi pour la modique somme de 36 000 \$ par communauté. Pour répondre aux besoins de soutien des 1 233 clients figurant sur la liste d'attente centralisée⁷² actuelle des logements supervisés il faudrait injecter 7,2 millions de dollars en plus⁷³. Pour les locataires de maisons de chambres, l'Armée du Salut offre des services du même genre dans le but de « prévenir les expulsions » et affecte du personnel à cette tâche, mais il en faudrait plus, ce qui serait possible moyennant la somme de 200 000 \$⁷⁴.

Les maisons communautaires offrent également des services d'accueil sans rendez-vous pour les résidents, y compris ceux qui n'ont pas de domicile permanent. Le Centre familial Caldwell vient en aide à plus de 4 000 clients et assure plus de 90 000 contacts par année, mais même son agrandissement prévu est déjà trop petit pour les besoins locaux. D'autres ont conçu à dessein des programmes sur mesure – indépendamment et avec des organismes partenaires locaux – pour mieux servir les membres de la communauté noire et racisée en leur offrant des services d'accueil et des programmes structurés.

Le Centre de santé communautaire Somerset Ouest compte un agent de santé communautaire et une infirmière praticienne qui travaillent ensemble pour aller dans les maisons de chambres afin de fournir des services sociaux et un soutien médical, orienter les résidents vers les services dont ils ont besoin, et fournir des informations et un soutien pratique. Toutefois, cet important service n'est assuré qu'une demi-journée par semaine. Avec une somme supplémentaire de 226 000 \$, il serait possible d'avoir une infirmière praticienne à temps plein et un agent de la santé communautaire à temps plein.

Ce genre de modèle de « logement avec soutien » ou de « logement légèrement supervisé » répond efficacement aux ménages ayant des difficultés intermittentes – ceux qui n'ont pas besoin de la fréquence ou de l'intensité des interventions qu'un logement supervisé fournit. Ce modèle stabilise les locations, prévient les expulsions et évite que les crises ne s'aggravent. La coercition a des conséquences beaucoup moins bénéfiques. Même la police admet que les

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Tim Aubry, Himmy Bourque, Paula Goering et coll., « A Randomized Controlled Trial of the Effectiveness of Housing First in a Small Canadian City », *BMC Public Health*, vol. 19, n° 1154, 2019.

⁷² Ville d'Ottawa et SHS Consulting. « Ville d'Ottawa : Plan décennal de logement et de lutte contre l'itinérance 2020-2030 », juin 2020, <http://ottwatch.ca/meetings/file/653315>.

⁷³ Information obtenue au cours de plus de quarante entretiens avec du personnel fournissant des services communautaires à Ottawa.

⁷⁴ *Ibid.*

personnes en crise ont besoin de soutien plutôt que de coercition et qu'elles ont plus de chances de conserver leur logement et de stabiliser leur situation grâce à des interventions sanitaires plutôt que judiciaires⁷⁵. Et chaque personne qui conserve son logement permet de compenser les coûts d'en moyenne 40 interactions avec la police par an. Malheureusement, les ressources sont consacrées à des mesures de coercition qui ont peu d'effet pour résoudre le problème, mais qui en plus nuisent aux efforts de logement des personnes en situation précaire puisque, par l'entremise du Programme de logements multiples sans criminalité⁷⁶, elles incitent les propriétaires à refuser de louer à des personnes ayant eu des démêlés avec la justice⁷⁷.

Logement supervisé. Certains locataires se trouvent à une étape qui nécessite un soutien plus intensif et fréquent. Le logement supervisé est le modèle qui convient le mieux dans ces cas. Les personnes qui se trouvent dans une telle situation sont très peu susceptibles de s'en sortir si elles n'ont pas de logement, mais elles éprouvent de grandes difficultés à respecter un bail. Les personnes confrontées à des problèmes complexes ont un taux beaucoup plus élevé de fréquentation des urgences, d'admission à l'hôpital et d'incarcération, ce qui leur cause des contraintes considérables et ce qui entraîne des coûts élevés à la société. Par exemple, un logement supervisé coûte 53 \$ par jour – soit moins du quart des 233 \$ d'un séjour d'une journée dans une prison provinciale, moins du sixième des 330 \$ d'un séjour d'une journée dans une prison fédérale⁷⁸ et moins du huitième des 441 \$ de l'occupation d'un lit dans un hôpital ontarien pour des problèmes de santé mentale⁷⁹.

La réponse du système judiciaire à des défis complexes ne s'est pas avérée efficace. Toutefois, les fournisseurs de services à Ottawa ont conçu des modèles qui sont très efficaces et éprouvés pour soutenir les locataires dans de telles situations et qui ont fait leurs preuves en permettant à ces personnes de passer à un niveau de soutien moins intensif au fil du temps. Dans certains cas, l'encadrement assuré par le personnel durant le jour est appuyé par le soutien de pairs pendant la nuit, ce qui s'est révélé plus efficace et moins coûteux que des services de sécurité et beaucoup moins coûteux que des interventions policières quand une crise survient. En moyenne, les services de soutien coûtent 6 000 \$ annuellement par logement supervisé. Par rapport au coût de la fréquentation des salles d'urgence, de l'imposition de mesures de coercition et de l'incarcération, un logement supervisé est, comme le dit un fournisseur de services, « beaucoup moins cher que l'itinérance ». Même s'il conviendrait de compter sur des fonds provinciaux pour ce programme, les dirigeants municipaux doivent reconnaître qu'ils paient déjà la note des

⁷⁵ Hartmann McNamara, Charles Crawford et Ronald Burns. « Policing the Homeless: Policy, Practice, and Perceptions », *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, vol. 36, n° 2, 2013, p. 357-374, doi: [10.1108/13639511311329741](https://doi.org/10.1108/13639511311329741).

⁷⁶ Service de police d'Ottawa. « Programme de logements multiples sans criminalité », <https://www.ottawapolice.ca/fr/safety-and-crime-prevention/Crime-Free-MultiHousing.aspx>.

⁷⁷ Information obtenue au cours de plus de quarante entretiens avec du personnel fournissant des services communautaires à Ottawa.

⁷⁸ Jamil Malakieh. « Statistiques sur les services correctionnels pour les adultes et les jeunes au Canada, 2017-2018 », Statistique Canada, 9 mai 2019, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/85-002-x/2019001/article/00010-fra.htm>.

⁷⁹ Institut canadien d'information sur la santé. « Tendances des dépenses hospitalières, 2005-2006 à 2019-2020 – Tableaux de données – Série C : coût direct moyen par patient selon le centre d'activité choisi », 29 octobre 2020, <https://www.cihi.ca/fr/depenses-hospitalieres>.

lacunes de ce système par l'entremise de leur budget affecté au maintien de l'ordre. Il serait plus efficace et moins coûteux d'investir dans la prévention.

Lits de récupération, traitement médical de désintoxication, programme TED, soins particuliers.

Certaines personnes en situation de crise grave ont besoin de soins intensifs ou complexes. Des programmes pour répondre à leurs besoins ont été mis sur pied en partenariat avec Ottawa Inner City Health, la Société John-Howard, les Bergers de l'espoir, l'Association canadienne pour la santé mentale et d'autres entités, y compris les programmes Targeted Emergency Diversion (TED) et Special Care for Men, la Résidence Rita-Thompson et des installations de lits sûrs. Montfort Renaissance offre des services de logement qui visent principalement à assurer aux personnes à risque d'itinérance un logement ainsi que les services de soutien dont elles ont besoin pour conserver ce logement et favoriser leur autonomie. Ces services s'adressent principalement aux personnes qui sont ou ont été en situation d'itinérance chronique ainsi qu'aux personnes ayant une maladie mentale grave et persistante ou de troubles concomitants, y compris de problèmes complexes de dépendance. Ces programmes peuvent soutenir et aider des personnes qui, autrement, risqueraient d'être incarcérées ou arrêtées pour cause de troubles mentaux⁸⁰. Certains programmes, comme ceux proposant des lits sûrs, offrent un soutien très intensif aux clients qui séjournent chez eux pendant de courtes périodes de transition. Ottawa a besoin de quinze autres programmes du genre, ce qui coûterait 1,5 million de dollars. D'autres programmes fournissent généralement des logements à plus long terme qui comprennent des services intégrés de santé et de santé mentale. C'est le cas du programme Special Care for Men et de la Résidence Rita-Thompson. Il faudrait 40 lits de transition supplémentaires à Ottawa, ce qui ne coûterait annuellement que 550 000 \$⁸¹.

Sensibilité culturelle. Le manque d'accès à des logements ne se fait pas sentir dans les mêmes proportions pour tous les résidents d'Ottawa. Les personnes noires et autochtones sont surreprésentées dans les données officielles et elles sont probablement encore plus gravement touchées dans les faits que ce que les chiffres indiquent. Selon le Dénombrement ponctuel de 2018 à Ottawa, les Autochtones représentent 24 % des personnes sans abri et les Noirs 21 %, même si ces groupes constituent respectivement moins de 2,5 % et 6 % de la population. Les chefs de file des communautés noires et autochtones font remarquer que ces chiffres sous-estiment probablement la réalité, puisque les Autochtones se trouvent souvent en retrait du système officiel de lutte contre l'itinérance et que les communautés noires fournissent souvent un soutien de rechange aux personnes itinérantes vu que le système en place n'est pas bien adapté aux besoins de ces communautés. Pour répondre aux besoins de ces populations, il faudra non seulement accroître l'offre de services d'aide, mais aussi mettre en place des modèles plus adéquats, mieux adaptés aux populations qui constituent près de la moitié des sans-abri.

⁸⁰ Information obtenue au cours de plus de quarante entretiens avec du personnel fournissant des services communautaires à Ottawa.

⁸¹ *Ibid.*

Récapitulatif

Ottawa assure un maintien de l'ordre intensif auprès des personnes en situation d'itinérance et des personnes qui vivent précairement dans un logement à grands frais, mais tous ces investissements donnent peu de résultats positifs. Certains fournisseurs de services à Ottawa offrent déjà des programmes qui pourraient produire des résultats supérieurs et réduire le nombre d'interventions policières s'ils pouvaient bénéficier des ressources nécessaires pour étendre leurs services et leur territoire. La plupart des investissements requis seraient inférieurs à 1 million de dollars par année. Ensemble, ils ne nécessiteraient qu'une fraction de ce qui est dépensé pour le maintien de l'ordre auprès de cette même population, mais qui donne des résultats moins bénéfiques. Il est toujours moins coûteux et plus efficace d'investir dans des centres d'accueil sans rendez-vous, des programmes de proximité et de l'aide au logement que de maintenir les méthodes actuelles axées sur la coercition. La réorientation des investissements vers des options plus efficaces constitue une solution logique tant du point de vue pratique et que budgétaire.

Santé mentale

Coût et nombre des interventions policières actuelles

Il est complexe de faire le suivi du nombre d'appels pour des problèmes de santé mentale auxquels le SPO doit répondre. Ces appels sont codés de différentes manières, ce qui produit des données contradictoires. Si les codes liés à la santé mentale sont pris cumulativement, le SPO répond à plus de 6 000 de ces appels chaque année, ce qui en 2019 a atteint 6 844 personnes⁸². Ces appels représentent maintenant environ 3 % des 246 000 appels qui ont nécessité une intervention policière⁸³. Selon le SPO, le nombre de ces appels augmente de façon constante, mais leur complexité s'est aussi intensifiée, ce qui fait augmenter le temps par appel chaque année⁸⁴. En conséquence, les appels pour des problèmes de santé mentale occupent maintenant plus de 3 % du temps des agents de première ligne.

Pour compliquer encore davantage les choses, ces appels reçoivent un code lié à la santé mentale uniquement lorsqu'il s'agit du principal problème énoncé – les données ne tiennent pas compte de la liste complète des appels pour des personnes en situation de crise psychologique. Une analyse du SPO de janvier 2021 montre que les appels ayant reçu un code lié à la santé mentale ne représentent « qu'une fraction des appels de service dans lesquels la santé mentale a été un facteur contributif⁸⁵. » La recherche du SPO note que d'autres municipalités de l'Ontario ont déterminé que le nombre d'interactions avec des personnes ayant des ennuis

⁸² Nicole Williams. « Police Force Turns to Public for Help Forging Mental Health Strategy », *CBC News*, 24 janvier 2021, <https://www.cbc.ca/news/canada/ottawa/ottawa-police-mental-health-response-report-1.5884148>; Josh Pringle. « Ottawa Police Asking for Help Developing New Mental Health Response Strategy », *CTV News*, 25 janvier 2021, <https://ottawa.ctvnews.ca/ottawa-police-asking-for-help-developing-new-mental-health-response-strategy-1.5280343>.

⁸³ Service de police d'Ottawa, rapport annuel de 2019.

⁸⁴ Chef de police. « Consultation pour une stratégie d'intervention en santé mentale », Commission des services policiers d'Ottawa, 25 janvier 2021, <https://www.ottawapolice.ca/en/news-and-community/resources/FINAL-Mental-Health-Response-Strategy-Consultation-Report-CK-FR-EDT-1.pdf>.

⁸⁵ *Ibid.*

psychologiques est plus de quatre fois supérieur au nombre d'appels précisément codé comme de la santé mentale⁸⁶. Si les proportions sont les mêmes à Ottawa, les appels liés à la santé mentale représenteraient environ 13 % de tous les appels logés à la police.

Une analyse récente menée par Vivic Research et le groupe 613-819 Black Hub estime le volume à 15 % de tous les appels à la police⁸⁷. D'autres endroits ont déterminé que le taux d'appels liés à la santé mentale était largement supérieur. Par exemple, le programme CAHOOTS en Oregon assure des interventions non policières dans des cas liés à la santé mentale, ce qui permet de rediriger ainsi 17 % de tous les appels à la police⁸⁸. Statistique Canada a constaté que près de 20 % des interactions avec la police impliquaient une personne souffrant d'une maladie mentale ou de toxicomanie⁸⁹, une estimation largement jugée comme étant conservatrice. Ces estimations ne tiennent pas compte non plus des nombreux cas où les troubles de santé mentale s'accompagnent de problèmes de toxicomanie. Tout cela suggère que la police d'Ottawa dépense entre 50 et 75 millions de dollars par an pour des interventions liées à la santé mentale.

Incidence

Cette somme représente une part importante de toutes les dépenses en santé mentale à Ottawa, mais elle ne mène peut-être pas à des résultats optimaux. Selon la propre analyse du SPO, les interventions policières ne résolvent souvent pas les problèmes. Comme le souligne un rapport récent du SPO, « les membres du SPO répondent souvent à plusieurs reprises pour aider les mêmes personnes, les mêmes familles⁹⁰. » Ce rapport décrit les activités policières liées à la santé mentale comme étant souvent des « mesures provisoires » et reconnaît le besoin de soutenir « le réalignment des services existants et la mise en place de services permettant de mieux soutenir les membres de la communauté confrontés à des problèmes de santé mentale ». Cela cadre avec les données d'autres villes et à l'analyse d'autres services de police. Comme le notait le chef de police de Houston, Art Acevedo, « les arrestations n'arriveront jamais à nous sortir des problèmes sociaux⁹¹. »

Des solutions de rechange efficaces

Plus d'une décennie de recherche et d'analyses fait ressortir les avantages d'une méthode moins axée sur la coercition. Les données policières montrent que les appels pour des problèmes de santé mentale sont rarement liés à de la violence et presque jamais liés à des activités

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Vivic Research. « Alternatives for a Safer Ottawa: Non-Police Mental Health Crisis Response Report », parrainé par 613-819 Black Hub, 2021, <https://vivicaresearch.ca/assets/PDFS/BH-Final-Report.pdf>.

⁸⁸ White Bird Health Clinic. « CAHOOTS Media Guide 2020: Mental Health First Response and Mobile Crisis Intervention Since 1989 », 2020, <https://whitebirdclinic.org/wp-content/uploads/2020/06/CAHOOTS-Media-Guide-20200624.pdf>.

⁸⁹ Jillian Boyce, Christine Rotenberg et Maisie Karam. « La santé mentale et les contacts avec la police au Canada, 2012 », *Juristat*, vol. 34, n° 1, 2012, <https://www150.statcan.gc.ca/n1/fr/pub/85-002-x/2015001/article/14176-fra.pdf?st=2PuU1b83>.

⁹⁰ Chef de police. « Consultation pour une stratégie d'intervention en santé mentale ».

⁹¹ Art Acevedo, Steven Casstevens et Sylvia Moir. « Police Chiefs: 'We Can't Arrest Our Way out of Societal Problems' —Invest in Families, Communities to Prevent Crime », *Houston Chronicle*, 10 septembre 2020.

criminelles⁹². Les agents expriment eux-mêmes de la frustration quant à leur incapacité à résoudre ces appels⁹³. Ce schéma a mené la Commission de la santé mentale du Canada et le Centre de toxicomanie et de santé mentale à suggérer que des personnes autres que la police seraient mieux placées pour traiter efficacement des crises de santé mentale⁹⁴.

Dans d'autres villes, des stratégies citoyennes pour s'occuper des crises psychologiques ont été mises en œuvre et donnent de bons résultats. Le programme CAHOOTS très acclamé du centre de santé communautaire White Bird Clinic à Eugene (Oregon) fait appel à des travailleurs de proximité pour répondre aux appels non violents liés à des troubles de santé mentale et la toxicomanie. Ce programme s'occupe de 17 % de tous les appels logés à la police et revient à moins d'un septième du coût pour le maintien de l'ordre dans de tels cas⁹⁵. Il intervient en orientant les personnes vers les services dont elles ont besoin, en désamorçant les crises et en offrant du soutien⁹⁶. Des programmes semblables ont été mis en œuvre à Washington DC⁹⁷, Baltimore⁹⁸, Houston⁹⁹, Olympia¹⁰⁰ et Denver¹⁰¹. Des premiers intervenants civils sont en mesure de s'occuper de 99,6 % des appels sans l'aide de la police, et ce, sans que personne ou presque ne soit blessé¹⁰². À Ottawa, le 613-819 Black Hub a travaillé avec Vivic Research pour concevoir une version ottavienne de ce genre de ce programme qui a été rendue publique cette année¹⁰³.

Capacité d'intervention en cas de crise à Ottawa. Ottawa possède l'infrastructure nécessaire pour que des initiatives civiles répondent à un éventail de besoins en santé mentale, comme cela se fait dans d'autres villes, mais il y a le problème des listes d'attente et du sous-financement.

⁹² Krystle Shore et Jennifer A.A. Lavoie. « Exploring Mental Health-Related Calls for Police Service: A Canadian Study of Police Officers as 'Frontline Mental Health Workers' », *Policing: A Journal of Policy and Practice*, vol. 13, n° 2, 2019, p. 157-171, <https://doi.org/10.1093/police/pay017>.

⁹³ Frank Iacobucci. *Police Encounters with People in Crisis*, juillet 2014.

https://www.torontopolice.on.ca/publications/files/reports/police_encounters_with_people_in_crisis_2014.pdf.

⁹⁴ Johann Brink et coll. « Étude portant sur les perceptions des personnes atteintes de maladie mentale à l'égard de la police et sur leurs interactions avec elle », Calgary (Alberta), Commission de la santé mentale du Canada, 2011, <https://commissionsantementale.ca/>; Centre de toxicomanie et de santé mentale. « CAMH Statement on Police Interactions with People in Mental Health Crisis », 23 juin 2020, <https://www.camh.ca/en/camh-news-and-stories/camh-statement-on-police-interactions-with-people-in-mental-health-crisis>.

⁹⁵ White Bird Clinic. « CAHOOTS Media Guide 2020: Mental Health First Response and Mobile Crisis Intervention Since 1989 ».

⁹⁶ Omar Villifranca. « An Alternative to Police: Mental Health Team Responds to Emergencies in Oregon », *CBS News Online*, 23 octobre 2019, <https://www.cbsnews.com/news/mental-health-team-responds-to-emergencies-oregon-alternative-to-police-2019-10-23/>.

⁹⁷ DC Department of Behavioral Health. « Community Response Team », <https://dbh.dc.gov/service/community-response-team>.

⁹⁸ Baltimore Crisis Response Inc. « Mobile Crisis Team », <https://bcresponse.org/our-work/mobile-crisis-team.html>.

⁹⁹ Service de police de Houston. « Crisis Call Diversion Program (CCD) », <https://www.houstoncit.org/ccd/>.

¹⁰⁰ Christie Thompson. « This City Stopped Sending Police to Every 911 Call ».

¹⁰¹ Kevin Beaty. « A Long-Planned Program to Remove Police from Some 911 Calls Launched as Denver's Streets Erupted in Police Brutality Protests ».

¹⁰² Reach Out Response Network. « Client-led Mobile Crisis Teams and Front-line Staff Safety: An Analysis of Existing Data », préparé par le Reach Out Response Network, 2020, <https://static1.squarespace.com/static/5f29dc87171bd201ef5cf275/t/5fdce298429eb3707cbb0814/1608311449175/Mobil+e+Crisis+Response+Safety+Facts+-+Reach+Out+Response+Network.pdf>.

¹⁰³ Vivic Research. « Alternatives for a Safer Ottawa: Non-Police Mental Health Crisis Response Report ».

L'équipe d'intervention sur la prévention des surdoses et l'éducation (programme DOPE) se déploie pour offrir des services de proximité dans les quartiers des centres de santé communautaire de Centretown, Carlington et Somerset Ouest. Ce programme dirigé par des pairs est en contact direct avec les personnes de la communauté qui risquent de faire une surdose, leur fournissent des ressources et un soutien par les pairs, font de la prévention des surdoses et orientent ces personnes vers les services dont elles ont besoin.

Comme il a été noté précédemment, Ottawa Inner City Health et le Programme de santé urbaine du Centre de santé communautaire du Centre-ville mènent déjà des interventions auprès de personnes en situation d'itinérance et vivant une crise psychologique. Ces programmes sont gérés par des organismes de confiance disposant d'équipes qualifiées capables de soutenir efficacement des personnes en détresse et de désamorcer des crises liées à des problèmes de santé mentale grâce à du personnel clinique et à des réseaux de pairs. Toutefois, ils ne sont pas centralisés, ne fonctionnent pas 24 heures par jour et sept jours par semaine, et ne couvrent pas tout le territoire de la ville.

Il faudrait des investissements pour que ces programmes couvrent un territoire élargi. Ottawa Inner City Health et le Programme de santé urbaine offrent un soutien utile, mais des services en continu nécessiteraient de nouveaux investissements. Des gestionnaires ayant l'expérience des interventions en situation de crise recommandent une équipe de onze personnes pour le centre-ville qui serait composée de pairs et d'infirmières en santé mentale, avec un accès à des services psychiatriques cliniques. Un programme de ce genre coûterait 1,5 million de dollars par année¹⁰⁴. Ce coût équivaut à celui de programmes pilotes non policiers de Toronto¹⁰⁵, qui ont créé une équipe pour le centre-ville et d'autres équipes pour couvrir les grandes banlieues de 300 000 à 400 000 habitants. Toutes proportions gardées, Ottawa pourrait répondre aux besoins communautaires avec trois ou quatre équipes moyennant 4,5 à 6 millions de dollars. Étant donné l'étendue du territoire d'Ottawa et la diversité des espaces urbains, des banlieues et des secteurs ruraux, il faudra à la fois de services centralisés et des services locaux pour répondre aux besoins de l'ensemble des communautés. Même si de tels investissements ne diminuaient que de 10 % le nombre d'appels à la police pour des problèmes de santé mentale, le programme coûterait moins cher à la Ville que ce qu'elle débourse actuellement.

Approche communautaire en santé mentale. Les interventions en cas de crise ne constituent qu'une étape de la réponse. Il faut aussi du soutien pour prévenir les crises. Ottawa dispose d'un atout exceptionnel pour s'occuper des crises en santé mentale. Les maisons communautaires d'Ottawa et les initiatives citoyennes et communautaires constituent une première ligne de soutien essentielle pour les personnes confrontées à des problèmes de santé mentale, avec des équipes bien placées pour s'occuper de prévention et d'intervention précoce dans des espaces familiers et sûrs pour les personnes les plus vulnérables de nos communautés. Ces efforts communautaires locaux déjà déployés dans les collectivités touchées peuvent aussi mener à des

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ Ville de Toronto. « Community Crisis Support Service Pilot », 13 janvier 2021, <https://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2021/ex/bgrd/backgroundfile-160016.pdf>.

initiatives communautaires de prévention du crime qui permettront aux résidents de s'investir activement dans la recherche de solutions pour assurer la sécurité.

Des organismes sur place et des initiatives en faveur de groupes ethniques précis sont sur le terrain et très près des enjeux communautaires, notamment des problèmes de santé mentale et de sécurité dans les quartiers. Bien souvent, il faut s'occuper d'incidents en temps réel et assurer une intervention en situation de crise. Les maisons communautaires sont situées directement dans les quartiers aux prises avec des difficultés partout dans Ottawa. Ces maisons profitent d'un engagement continu de la part des résidents et de leur présence sur le terrain, ce qui permet aux fournisseurs de services de se tenir au courant des besoins et des tendances qui émergent. Ces maisons arrivent ainsi à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies de soutien adéquat pour les personnes là où elles se trouvent en leur offrant les services dont elles ont besoin au bout du compte. Le soutien communautaire d'une personne avant et après une intervention en santé mentale (qu'il s'agisse d'une hospitalisation, d'un traitement et de counselling) pourrait aussi améliorer sa transition et soutenir sa réintégration dans la communauté.

Il existe une relation de confiance avec le personnel des maisons communautaires et les autres fournisseurs de services localisés qui est nouée délibérément parce qu'elle mise précisément sur l'engagement des personnes les plus touchées par les problèmes de sécurité communautaire. En conséquence, les résidents demandent de l'aide en période de crise et obtiennent le soutien nécessaire à un stade précoce. Cette façon de faire est plus efficace que de reconstruire son bien-être après coup, ce qui exigerait davantage d'efforts de la part des personnes touchées et des programmes nécessaires pour les soutenir. Comme des études l'ont montré à maintes reprises, « la prévention et l'intervention précoce auprès des jeunes ayant des problèmes de santé mentale [...] peuvent améliorer considérablement les résultats immédiats et à long terme¹⁰⁶. »

Malheureusement, ces mêmes programmes communautaires gérés localement souffrent d'un manque chronique d'espace et de financement, ce qui nuit à leur capacité d'assumer pleinement leur rôle, de répondre au volume de la demande et de réagir en temps opportun de la manière la plus avantageuse possible pour la communauté. Avec un investissement de 1,25 million de dollars, il serait possible de créer une équipe communautaire complète en santé mentale pour soutenir l'infrastructure communautaire existante dans seize quartiers de logements sociaux à haut risque afin d'aider les familles négligées, marginalisées, noires et racisées; la somme de 500 000 \$ pourrait créer un programme modeste de maisons communautaires; et 1,5 million de dollars serait suffisant pour créer un programme complet.

Services de prise en charge globale. En plus de services de prévention et d'intervention, les personnes en crise ont besoin de services de soutien une fois que la crise est passée.

¹⁰⁶ « Getting in Early: A Framework for Early Intervention and Prevention in Mental Health for Young People in New South Wales », SW Health Department, 2001, p. 4, <https://www.nasmhpd.org/sites/default/files/Getting-in-early.pdf>.

Lits sûrs : Les personnes en proie à de graves crises de toxicomanie et de santé mentale peuvent avoir besoin d'un soutien intensif, notamment d'une surveillance jour et nuit. Les « lits sûrs » constituent un outil bien établi pour offrir un tel niveau d'intervention intensive sans devoir faire appel aux hôpitaux ou recourir à l'incarcération. Toutefois, Ottawa ne dispose pas d'assez de tels lits pour répondre à la demande. Compte tenu du nombre habituel de crises et de la durée moyenne des séjours, Ottawa aurait besoin de cinquante lits pour répondre aux besoins actuels, mais il n'en a que trente-cinq. Ce manque de lits sûrs pourrait être comblé par un investissement d'environ 1,5 million de dollars¹⁰⁷.

ECTI : Les personnes ayant besoin d'un soutien de haute intensité se voient souvent confiées à une équipe communautaire de traitement intensif (ECTI). Cette équipe assure l'aide nécessaire pour répondre à des problèmes très aigus liés à la santé mentale et la toxicomanie. Ottawa compte cinq ECTI situées dans divers coins de la ville qui œuvrent de concert avec des partenaires communautaires, dont l'Association canadienne de santé mentale, le Centre de santé communautaire Pinecrest-Queensway et le Centre de santé communautaire Carlington. Mais les listes d'attente sont très longues pour les nouveaux clients, en partie parce que très peu de personnes quittent ce niveau de soins, car il est très difficile d'y revenir. L'ajout d'une à deux ECTI (de concert avec une croissance adéquate des services de prise en charge qui seront abordés ci-dessous) permettrait d'alléger cette pression. Cette augmentation des services coûterait de 1,3 million à 2,6 millions de dollars¹⁰⁸.

Prise en charge intensive : La plupart des personnes confrontées à des problèmes de santé mentale sérieux et persistants se trouvent dans des situations moins graves et vivent moins de crises fréquentes ou intenses. L'accès à une prise en charge intensive de ces personnes pour s'assurer qu'elles reçoivent régulièrement les services dont elles ont besoin constitue souvent un bon modèle. La prise en charge intensive permet de coordonner l'aide nécessaire pour une personne qui a vécu une situation de crise, mais aussi d'assurer une aide pour réduire le nombre de crises au départ. Malheureusement, les listes d'attente pour ce genre de services sont actuellement de trois ans, une période durant laquelle l'état de la personne peut se détériorer. De 120 à 140 gestionnaires de cas pourraient être mis en place moyennant un investissement de 14 à 17 millions de dollars pour ne plus qu'il y ait d'attente¹⁰⁹.

Les personnes aux prises avec un problème intense de toxicomanie ou d'abus de substances pourraient aussi bénéficier d'un modèle intensif comme celui des équipes communautaires en toxicomanie proposé par l'Hôpital St. Michael's et la maison communautaire St. Stephen à Toronto. Cette méthode axée sur les pairs ne coûte que 1,5 million de dollars, assure une prise en charge intensive des personnes souffrant de dépendances qui sont confrontées à des crises fréquentes et à un taux de fréquentation élevé des institutions, et elle réussit à diminuer considérablement le nombre de visites aux urgences.

¹⁰⁷ Information obtenue au cours de plus de quarante entretiens avec du personnel fournissant des services communautaires à Ottawa.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*

Certains fournisseurs de services en périphérie, tels que le Centre de santé communautaire Pinecrest-Queensway et le Centre de santé communautaire du Sud-Est d'Ottawa, ont créé un programme connexe de « Navigation du système » pour tenter de combler le vide, en s'occupant de la prise en charge des personnes et en facilitant l'accès à des programmes, souvent avec un financement inexistant ou insuffisant et un personnel déjà débordé. Il suffirait de 225 000 \$ pour que 1 000 autres clients puissent profiter de ce programme très efficace qui prévient les crises et comblent le vide¹¹⁰.

Services en toxicomanie : La crise des opioïdes a pris beaucoup d'ampleur ces dernières années. La composition chimique des opioïdes et des drogues offertes, notamment la présence croissante du fentanyl, a rendu les surdoses fréquentes et le rétablissement difficile. En 2020 seulement, le nombre de surdoses a augmenté de 60 % et les travailleurs de première ligne disent qu'il faut jusqu'à vingt fois la dose normale de Naloxone pour réanimer un patient. La demande d'espaces de consommation sûrs est considérablement plus élevée, et la nécessité impérieuse d'assurer des interventions est conséquemment décuplée¹¹¹. Le programme Oasis du Centre de santé communautaire de Sandy Hill sert 2 000 clients en leur offrant des services de réduction des méfaits, une halte-accueil et un espace de consommation sûr. L'organisme des Bergers de l'espoir offre une série de soins en établissement ou non et abrite le programme de réduction des méfaits d'Ottawa Inner City Health, qui a permis d'éviter des centaines de visites à l'hôpital et des millions de dollars en frais de soins. L'équipe d'intervention sur la prévention des surdoses et l'éducation (programme DOPE) du Centre de santé communautaire Somerset Ouest est allée au contact de la communauté en utilisant des stratégies fondées sur les pairs. L'équipe de l'Ottawa Inner City Health assure des services de réduction des méfaits, de soins aux patients et de proximité en partenariat avec d'autres fournisseurs de services de la ville.

Le personnel de ces programmes souligne la demande croissante de services de réduction des risques et les conséquences de plus en plus mortelles du fait de ne pas mettre en œuvre de services en toxicomanie. Le personnel de première ligne et les responsables de la santé publique s'entendent pour dire que les arrestations n'arriveront pas à nous sortir de la crise des opioïdes.

L'élargissement des programmes de consommation sûre nécessiterait un investissement supplémentaire d'environ 2,5 millions de dollars pour doubler la capacité dans les communautés existantes¹¹². Un tel investissement serait judicieux puisque la recherche montre que des programmes de consommation sûre permettent d'économiser plus de 10 000 \$ par personne en prévenant des interventions médicales coûteuses¹¹³. Bien que les services volants d'échange de seringues permettent de contribuer à réduire les méfaits dans un nombre accru de communautés, il n'y a pas d'espace d'injection sûr dans l'Est d'Ottawa et les communautés

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Eva A. Evans et coll. « Potential Cost-effectiveness of Supervised Injection Facilities in Toronto and Ottawa, Canada », *Addiction*, vol. 111, n° 3, 2015, p. 475-489, [doi: 10.1111/add.13195](https://doi.org/10.1111/add.13195).

trouvent qu'il y en a grandement besoin d'un. Pour pallier cette iniquité, il ne faudrait que 1,2 million de dollars¹¹⁴. Des programmes de proximité peuvent répondre aux besoins actuels si les programmes d'intervention en cas de crise décrits précédemment étaient mis en place¹¹⁵. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un domaine d'investissement municipal traditionnel, les municipalités paient le coût du sous-investissement par l'entremise de leur budget affecté aux services policiers. Investir le même montant en amont est moins coûteux et plus efficace.

Sensibilité culturelle. La planification et la mise en œuvre de stratégies solides en santé mentale pour les immigrants, les nouveaux arrivants ainsi que les populations noires et autochtones accusent encore du retard par rapport à la demande, surtout vu toute l'étendue des conséquences importantes que peuvent avoir la guerre, les relocalisations, les perturbations et le choc culturel sur les néo-Canadiens.

Des efforts appréciables ont été déployés pour améliorer l'accès. L'expansion du Centre de santé pour nouveaux arrivants d'Ottawa et du Programme de navigateur multiculturel en santé du Centre de santé communautaire Somerset Ouest a permis à davantage de nouveaux arrivants d'avoir accès à des services de soutien en santé mentale dans un contexte culturellement sensible. Les cliniques de santé mentale sans rendez-vous des Services familiaux juifs ont élargi leurs services pour accroître l'accessibilité linguistique en somali, cantonais et arabe. D'autres ont répondu au besoin de services pour une culture en particulier, ce qui a mené au portail axé sur les communautés africaines, caribéennes et noires de la plateforme Counseling On Connecte de la ville. Ce portail est né grâce à une collaboration avec la Coalition pour la santé mentale des Noirs d'Ottawa.

Toutefois, le Partenariat local pour l'immigration d'Ottawa (PLIO) souligne qu'il faudrait assurer un service semblable dans un plus grand nombre de secteurs et un développement sur cinq axes (y compris une formation clinique de sensibilisation au fait immigrant) pour offrir des services adéquats en santé mentale. Il serait possible d'établir un centre de connaissances pour la planification et l'intégration de services adaptés à la culture moyennant seulement 300 000 \$.¹¹⁶

Le Regroupement ethnoculturel des parents francophones de l'Ontario (REPFO) répond aux besoins urgents des nouveaux arrivants francophones noirs qui sont confrontés à de multiples défis en raison des approches qui ne sont pas adaptées à leurs problèmes particuliers et multidimensionnels, et en raison d'une infrastructure de services sociaux qui n'est pas conçue pour composer avec cette combinaison d'obstacles. Les demandes adressées au REPFO dépassent les capacités de l'organisme de presque 100 %. Il faudrait doubler le personnel pour arriver à répondre aux besoins de la communauté. L'organisme Muslim Family Services est confronté au même problème et travaille avec le REPFO et d'autres organismes soutenant les nouveaux arrivants noirs francophones, qui sont mal desservis. Un investissement de 1,9 million

¹¹⁴ Information obtenue au cours de plus de quarante entretiens avec du personnel fournissant des services communautaires à Ottawa.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*

de dollars permettrait d'étendre les services de santé mentale adaptés pour les nouveaux arrivants francophones racisés à tous les secteurs de la ville.

La modeste somme de 140 000 \$ permettrait au Centre somalien d'arriver à répondre aux besoins en santé mentale des jeunes immigrants racisés de manière sensible et adaptée sur le plan culturel, avec des méthodes familières et dans des lieux géographiques qui répondent aux besoins des clients.

Selon le PLIO, la planification et la coordination continuent de souffrir d'un manque de soutien, ce qui complique la prise en compte des besoins des communautés les plus marginalisées.

Récapitulatif

Pour s'occuper des crises en santé mentale à Ottawa, il faut augmenter considérablement les investissements destinés aux interventions sociales en cas de crise, à des lits sûrs, aux équipes communautaires de traitement intensif, à la prise en charge intensive, aux services de toxicomanie et aux programmes adaptés sur le plan culturel. Globalement, ces services pourraient coûter jusqu'à 30 millions de dollars. Or, une telle somme est *déjà* dépensée, plusieurs fois, pour les interventions policières en cas de crise en santé mentale qui coûtent entre 50 et 75 millions de dollars, mais qui ne donnent pas de résultats aussi fructueux que ce qu'arriveraient à obtenir les services en santé mentale. Ces économies réalisables s'ajoutent à celles qui découleraient dans le domaine de la santé et le système carcéral.

Jeunes

Coût et nombre des interventions policières

Même s'il y a très peu d'information exhaustive sur les interactions du SPO avec les jeunes, les données probantes montrent que ces derniers font l'objet d'une attention excessive de la part des forces de maintien de l'ordre à Ottawa. Selon des études américaines, les jeunes sont la cible de plus de 38 % de toutes les interactions avec la police¹¹⁷, alors qu'ils ne représentent que 14 % de la population. Les données d'Ottawa sont conformes à celles de ces études. La recherche montre que 40 % des contrôles de rue à Ottawa visaient des personnes entre 20 et 29 ans¹¹⁸, même si ce groupe d'âge ne représente que 14 % de la population¹¹⁹. La recherche montre aussi que les jeunes hommes entre 16 et 24 ans sont deux fois plus susceptibles de subir un contrôle routier à Ottawa que leurs homologues plus âgés.

La race et le sexe viennent exacerber les choses. Par rapport à leurs homologues plus âgés, les jeunes hommes du Moyen-Orient sont presque cinq fois plus susceptibles de subir un contrôle, les jeunes femmes du Moyen-Orient environ trois fois plus, les jeunes hommes noirs presque

¹¹⁷ Development Services Group. « Interactions between Youth and Law Enforcement », revue de la littérature, Washington DC, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, 2018, <https://www.ojjdp.gov/mpg/litreviews/Interactions-Youth-Law-Enforcement.pdf>.

¹¹⁸ Chef de police d'Ottawa. « Ottawa Police Service Plan For Participation in Provincial Street Check Review », de la Commission de services policiers d'Ottawa, 27 juillet 2015.

¹¹⁹ Statistique Canada. « Profil du recensement, Recensement de 2016, Ottawa ».

quatre fois plus, et les jeunes femmes noires environ trois fois plus. Même quand la race n'est pas un facteur, les jeunes hommes blancs étaient 75 % plus susceptibles de subir un contrôle que ce à quoi il serait possible de s'attendre en fonction de leur population¹²⁰.

Cette surveillance policière intense a lieu même si des études canadiennes montrent que les jeunes ne sont responsables que de 13 % des infractions au *Code criminel*¹²¹ et que les infractions dont ils sont accusés sont généralement de gravité mineure, même lorsqu'il y a arrestation¹²².

Les coûts associés au maintien de l'ordre chez les jeunes sont élevés. Le SPO a récemment mis fin au Programme des agents scolaires qui affectait une vingtaine de policiers dans les écoles de la ville, un programme qui coûtait 3,69 millions de dollars¹²³ en plus des 100 000 \$ qu'y versait l'Ottawa Carleton District School Board (OCDSB) à partir de son budget serré. Une comparaison des coûts avec des travailleurs communautaires très efficaces est frappante. Par exemple, le personnel qui soutient les élèves nouveaux arrivants affecte vingt-trois personnes dans 103 écoles d'Ottawa pour la moitié du coût et a une incidence positive soutenue sur la réussite des élèves, en particulier des plus vulnérables¹²⁴.

Globalement, vu que de 38 % à 40 % des interactions de la police ont lieu avec des jeunes, le SPO dépense plus de 100 millions de dollars par an pour le maintien de l'ordre chez ce groupe de la population. Cette somme très importante devrait produire des résultats exceptionnels, mais les données indiquent qu'il en est autrement.

Incidence

Bien que les services de maintien de l'ordre soient largement utilisés et financés comme moyen d'intervention auprès des jeunes, les données indiquent que cette méthode est souvent mal avisée pour traiter des problèmes sous-jacents et qu'elle engendre en fait plusieurs répercussions négatives inquiétantes. Des démêlés avec la justice entraînent des conséquences graves à long terme pour les jeunes sur leurs perspectives d'emploi, d'éducation, de logement et de revenu¹²⁵. Des études américaines montrent que les jeunes qui ont été arrêtés ont un taux de décrochage scolaire 22 % plus élevé, un taux d'inscription aux études postsecondaires 16 %

¹²⁰ Foster, Jacobs et Siu. « Données sur la race et contrôles routiers à Ottawa, 2013-2015 : Un rapport sur Ottawa et les divisions policières ». https://www.ottawapolice.ca/en/about-us/resources/TSRDCP_York_Research_Report_FR.pdf.

¹²¹ Sécurité publique Canada. « Aperçu statistique des jeunes à risque et de la délinquance chez les jeunes au Canada », Centre national de prévention du crime, 2018, <https://www.securitepublique.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/ststclsnpst-yth/index-fr.aspx-fn48-rf>.

¹²² *Ibid.*

¹²³ Craig Lord. « Ottawa Police Cancelling School Resource Officer Program City-Wide », *Global News*, 28 juin 2021, <https://globalnews.ca/news/7987548/ottawa-police-school-resource-officers-cancelled/>.

¹²⁴ Information obtenue au cours de plus de quarante entretiens avec du personnel fournissant des services communautaires à Ottawa.

¹²⁵ Robin S. Engel, Robert E. Worden, Nicholas Corsaro et coll. « Deconstructing the Power to Arrest: Lessons from Research ». ACP / UC Center for Police Research and Policy et John F. Finn Institute for Public Safety, 15 mars 2018.

moins élevé¹²⁶ et un revenu futur 20 % moins élevé par rapport aux autres jeunes¹²⁷. Ils ont aussi un taux plus élevé de démêlés futurs avec la justice¹²⁸. Même quand ils sont trouvés non coupables, les jeunes qui ont été arrêtés sont plus susceptibles de vivre dans la pauvreté et moins enclins à s'engager dans la société que les autres jeunes¹²⁹.

Des données montrent aussi que la « fermeté » avec les jeunes échoue généralement et engendre souvent des problèmes de sécurité plus importants¹³⁰. Les stratégies de fermeté qui visent les jeunes *favorisent* en fait les attitudes antisociales qui poussent les jeunes à manifester de la résistance à l'égard des autorités¹³¹. Elles font que les jeunes se forment une image d'eux-mêmes en tant que criminels¹³² et elles tendent à produire un taux de criminalité plus élevé qu'en l'absence de mesures policières énergiques¹³³.

Une surveillance policière excessive nuit aussi aux relations avec la communauté, ce qui complique les efforts pour résoudre les véritables problèmes de sécurité¹³⁴. Une étude

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Sam Allgood, David Mustard et Ronald S. Warren. « Impact of Youth Criminal Behavior on Adult Earnings », Université de Géorgie, 2007, <https://www.researchgate.net/publication/228713289>.

¹²⁸ Dinand Webbink, Pierre Koning, Sunčica Vujić et Nick Martin. « Why Are Criminals Less Educated Than Non-Criminals? Evidence from a Cohort of Young Australian Twins », *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 29, n° 1, 2013, p. 115-1444; Thomas J. Mowen, John J. Brent et Kyle J. Bares. « How Arrest Impacts Delinquency Over Time Between and Within Individuals », *Youth Violence and Juvenile Justice*, vol. 16, n° 4, 2018, p. 358-377.

¹²⁹ Engel et coll. « Deconstructing the Power to Arrest: Lessons from Research »; Amy Lerman et Vesla Weaver. « Staying Out of Sight? Concentrated Policing and Local Political Action », *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 651, n° 1, 2014, p. 202-219.

¹³⁰ Lee Ann Slocum, Stephanie Ann Wiley et Finn-Age Esbensen. « The Importance of Being Satisfied: A Longitudinal Exploration of Police Contact, Procedural Injustice, and Subsequent Delinquency », *Criminal Justice and Behavior*, vol. 43, n° 1, 2016, p. 7-26, <https://doi.org/10.1177/0093854815609069>.

¹³¹ Larry K. Brendtro. « From Coercive to Strength-based Intervention: Responding to the Needs of Children in Pain », exposé livré au congrès *Children and Youth: Their Needs, Our Commitment* de l'Alliance for Children and Families, Naples Beach (Floride), 15 janvier 2004, <https://cyc-net.org/profession/readarounds/ra-brendtro.html>; Kenneth A. Dodge et Daniel Somberg. « Hostile Attributional Biases Among Aggressive Boys Are Exacerbated Under Conditions of Threats to the Self », *Child Development*, vol. 58, n° 1, 1987, p. 213-224, <https://doi.org/10.2307/1130303>; Juan Del Toro, Tracey Lloyd, Kim S. Buchanan et coll. « The Criminogenic and Psychological Effects of Police Stops on Adolescent Black and Latino Boys », *PNAS: Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 116, n° 17, 2019, p. 8261-8268.

¹³² Stephanie A. Wiley et Finn-Age Esbensen. « The Effect of Police Contact: Does Official Intervention Result in Deviance Amplification? », *Crime and Delinquency*, vol. 62, n° 3, 2016, p. 283-307; Gary F. Jensen. « Review of *Labeling Deviant Behavior: Its Sociological Implications*, by Edwin M. Schur », *Social Forces*, vol. 51, n° 3, 1973, p. 389, <https://doi.org/10.1093/sf/51.3.389>.

¹³³ Anthony Petrosino, Carolyn Turpin-Petrosino, Meghan E. Hollis-Peel et Julia G. Lavenberg. « Scared Straight and Other Juvenile Awareness Programs for Preventing Juvenile Delinquency: A Systematic Review », *Campbell Systematic Reviews*, vol. 9, n° 1, 2013, p. 1-55, <https://doi.org/10.4073/csr.2013.5>; James O. Finckenauer. *Scared Straight and the Panacea Phenomenon*, Englewood Cliffs (New Jersey), Prentice-Hall, 1982; Roy V. Lewis. « Scared Straight—California Style: Evaluation of the San Quentin Squires Program », *Criminal Justice and Behavior*, vol. 10, n° 2, 1983, p. 209-226; Paul Gendreau, Tracy Little et Claire Goggin. « A Meta-analysis of the Predictors of Adult Offender Recidivism: What Works! », *Criminology*, vol. 34, n° 4, 1996, p. 575-607.

¹³⁴ American Public Health Association. « Addressing Law Enforcement Violence as a Public Health Issue », 3 novembre 2018, <https://www.apha.org/policies-and-advocacy/public-health-policy-statements/policy-database/2019/01/29/law-enforcement-violence>; Giffords Law Center to Prevent Gun Violence. « In Pursuit of Peace: Building Police-Community Trust to Break the Cycle of Violence », 2020, <https://giffords.org/wp-content/uploads/2020/01/Giffords-Law-Center-In-Pursuit-of-Peace.pdf>.

canadienne de 2020 a montré que les jeunes, les personnes de couleur et les Autochtones sont plus susceptibles d'avoir eu des interactions négatives avec la police que les autres groupes et aussi plus susceptibles d'avoir une opinion négative de la police et de ne pas se sentir en sécurité lorsqu'il y a une présence policière accrue¹³⁵. Ces résultats corroborent des recherches internationales approfondies selon lesquelles des interactions négatives antérieures sont des facteurs importants qui influent sur la volonté d'interagir avec la police¹³⁶.

Plus inquiétant encore, les jeunes, en particulier les Noirs, les Autochtones et les jeunes racisés, sont plus susceptibles d'être victimes de la force meurtrière de la police. Une analyse de juin 2020 a révélé que 66 % des 100 dernières personnes mortes aux mains de la police au Canada avaient entre 16 et 35 ans et que les personnes noires et autochtones étaient surreprésentées dans ce groupe¹³⁷.

Des solutions de rechange efficaces

Au lieu de recourir à une surveillance policière intensive, des collectivités d'Amérique du Nord abordent de plus en plus les enjeux des jeunes en adoptant des stratégies plus communautaires et axées sur les atouts. Celles-ci évaluent les facteurs de risque, facilitent l'accès aux facteurs de protection, créent des relations stables et établissent un lien proactif entre les services et les mesures d'aide. Ces interventions positives fondées sur des données probantes favorisent le bien-être des jeunes, misent sur des mécanismes de résolution de conflits et nouent des liens positifs avec les jeunes, axés sur le soutien et l'orientation vers des services plutôt que sur la répression et la surveillance.

Services en milieu scolaire. De nombreux organismes travaillent à soutenir les jeunes le plus tôt possible quand ils commencent à vivre des difficultés. Des organismes tels que la Société John-Howard, le Rideauwood Addictions and Treatment Centre et les centres de ressources et de santé communautaires offrent des programmes en milieu scolaire, tels que le Passeport pour ma réussite, le programme Stop, n'agis pas, analyse et planifie (SNAP), le Projet répa, le programme Choices et le programme Students Will All Graduate (SWAG), pour les jeunes confrontés à de multiples obstacles, avec des taux de réussite se situant souvent entre 80 et 90 %¹³⁸. Ces initiatives sont en lien direct avec les écoles et aident les jeunes à atteindre des objectifs

¹³⁵ Institut Angus Reid. « Policing in Canada: Major Study Reveals Four Mindsets Driving Current Opinions and Future Policy Preferences », 9 octobre 2020, http://angusreid.org/wp-content/uploads/2020/10/2020.10.09_Policing.pdf.

¹³⁶ Rod K. Brunson. « 'Police Don't Like Black People': African-American Young Men's Accumulated Police Experiences », *Criminology and Public Policy*, vol. 6, n° 1, 2007, p. 71-101; Andres F. Rengifo et Jennifer Fratello. « Perceptions of the Police by Immigrant Youth: Looking at Stop-and-Frisk and Beyond Using a New York City Sample », *Youth Violence and Juvenile Justice*, vol. 13, n° 4, 2015, p. 409-427, <https://doi.org/10.1177/1541204014547591>; Anna Clancy, Mike Hough et Chris Kershaw. « Home Office Research Study—Crime, Policing and Justice: The Experience of Ethnic Minorities », London, R-U, Home Office, 2001, https://www.researchgate.net/publication/242623007_Crime_Policing_and_Justice_the_Experience_of_Ethnic_Minorities_Findings_from_the_2000_British_Crime_Survey.

¹³⁷ Ryan Flanagan. « What We Know About the Last 100 People Shot and Killed by Police in Canada », *CTV News*, 19 juin 2020, <https://www.ctvnews.ca/canada/what-we-know-about-the-last-100-people-shot-and-killed-by-police-in-canada-1.4989794>.

¹³⁸ Information obtenue au cours de plus de quarante entretiens avec du personnel fournissant des services communautaires à Ottawa.

scolaires qui leur permettent d'avoir des options dans la vie, ce que les jeunes confrontés seuls à des défis arrivent difficilement à faire. Certains programmes, comme l'Acacia Youth Wellness, ont été adaptés par des organisations, tels que l'Organisme communautaire des services aux immigrants d'Ottawa, afin de répondre aux besoins particuliers des jeunes racisés. Toutefois, le financement de tels services adaptés sur le plan culturel est précaire. Des programmes reçoivent des fonds pendant quelques mois, mais les clients qui obtiennent enfin du soutien convenant à leurs besoins sont ensuite laissés en plan.

Malheureusement, les programmes rattachés au milieu scolaire se limitent à la ville d'Ottawa. Bien des fournisseurs de services souhaiteraient élargir considérablement leurs capacités d'intervention précoce, de manière coordonnée avec le système éducatif, pour soutenir les jeunes en crise. Leurs programmes fonctionnent dans une poignée d'écoles, mais en ayant des ressources suffisantes, ils pourraient servir largement plus de jeunes tant à l'école qu'en dehors. Le Centre des ressources de l'Est d'Ottawa sert actuellement les quatre conseils scolaires d'Ottawa dans les deux langues officielles, ce qui lui permet d'atteindre environ vingt-cinq écoles par an, mais son financement n'a pas changé depuis plus de dix ans et les demandes des écoles dépassent chaque année sa capacité¹³⁹. Les fournisseurs de services se sont souvent dits préoccupés par l'absence d'une structure méthodique et omniprésente qui garantirait aux étudiants confrontés à des crises un accès à des fournisseurs de services communautaires formés pour réagir aux traumatismes et pour utiliser les outils cliniques appropriés afin de soutenir les personnes les plus à risque.

Les remarques de plusieurs fournisseurs de services laissaient présager la récente décision de l'OCDSB de mettre fin au Programme des agents scolaires. Ils ont constaté que les clients de ce programme étaient trop facilement orientés vers le système judiciaire et une approche punitive, alors qu'un modèle fondé sur le soutien constituait la voie la plus prometteuse pour obtenir des résultats positifs à long terme. L'examen du programme mené par l'OCDSB a fait ressortir que l'intervention de la police criminalisait souvent les comportements inhabituels, indisciplinés ou perturbateurs qui ne sont pas illégaux ou dangereux pour autant et qu'elle touchait de manière disproportionnée les élèves marginalisés¹⁴⁰. Qui plus est, le coût de 3,69 millions de dollars du Programme des agents scolaires contrastait fortement avec les ressources limitées affectées aux programmes de soutien aux jeunes, aux interventions en cas de crise et aux services de conseil mentionnés précédemment, autant de solutions qui donnent manifestement de meilleurs résultats. Les fournisseurs de services sociaux attendent avec impatience de savoir comment ces fonds seront réinvestis pour soutenir les jeunes en crise.

La plupart de ces programmes recevaient une fraction d'un tel financement, et certains n'avaient pas de financement stable du tout, mais ils pourraient être élargis pour répondre aux besoins critiques moyennant un coût bien inférieur. Par exemple, avec seulement 125 000 \$, il serait

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ Carolyn Tanner. « Policy and Practice Review of Police Involvement In Schools », Ottawa-Carleton District School Board, juin 2021, <https://pub-ocdsb.escribemeetings.com/filestream.ashx?DocumentId=10365>.

possible de doubler la taille du programme SWAG, qui connaît un grand succès. Ce programme offre des services de santé mentale, de counselling et d'aide à la réussite scolaire tout au long du secondaire des jeunes confrontés à des obstacles importants. Il affiche un taux de réussite de 90 %¹⁴¹. Un investissement de 1,2 million de dollars permettrait d'ajouter une version complète du programme Passeport pour ma réussite dans une nouvelle communauté, ce qui servirait à offrir un soutien scolaire, du mentorat individuel et un soutien social et financier grâce à une approche de prise en charge et à un modèle axé sur toute la famille. Ce programme a un taux de réussite de l'ordre de 80 %¹⁴².

L'aide à l'installation que l'Organisme communautaire des services aux immigrants d'Ottawa fournit pour aider les jeunes nouveaux arrivants à s'adapter au système scolaire a besoin d'être doublée pour répondre à la demande. Avec seulement 500 000 \$, cinquante écoles supplémentaires pourraient profiter du programme Choices, ce qui permettrait aux jeunes sur le point de se retrouver devant les tribunaux d'obtenir le soutien dont ils ont besoin pour réussir¹⁴³. Il y a une série de possibilités du même genre pour financer des interventions qui ne coûtent qu'une fraction de ce qui a été dépensé pour le Programme des agents scolaires et qui peuvent donner des effets positifs avérés. Pour répondre à la demande, des programmes francophones de réussite pour les jeunes axés sur les immigrants, comme Entre-Filles et Franc-succès, pourraient atteindre deux fois plus d'écoles moyennant 185 000 \$.

Maisons communautaires et services communautaires localisés. Les organismes localisés – y compris les maisons communautaires et d'autres initiatives de proximité qui ne sont pas vraiment érigées en système, mais qui sont axées sur les réalités culturelles, raciales et sociales – sont sur le terrain et peuvent comprendre en profondeur les nombreux facteurs de risque auxquels les communautés noires, autochtones et racisées sont confrontées quotidiennement. Ces entités localisées ont des liens étroits avec les personnes les plus touchées parce qu'elles ont établi des relations avec elles en raison du soutien qu'elles leur offrent en matière de disparités sociales, de santé mentale, de sécurité et de défense des droits.

Étant donné qu'ils connaissent bien la profondeur et les subtilités du contexte et des priorités de ces personnes, les organismes localisés peuvent s'adapter pour répondre à des besoins particuliers. Ils ont fait preuve d'une grande capacité d'adaptation et ont manifesté une approche sociologique de la guérison, ce qui permet d'établir des relations solides et d'instaurer la confiance. Ils sont généralement de petite taille, ont peu de ressources et conséquemment ne reçoivent pas souvent d'attention, des ressources et de reconnaissance de la part du système. Mais vu leurs solides relations, ils sont bien placés pour s'occuper de questions de sécurité (par opposition à la déconnexion entre les services de police et bien des communautés racisées). Cet état de fait montre la nécessité de reconnaître et de soutenir les organismes et les personnes qui font un travail difficile, mais nécessaire, sur le terrain en raison du niveau de demandes élevé et des ressources minimales ou précaires à leur disposition. C'est tout particulièrement le cas pour

¹⁴¹ Information obtenue au cours de plus de quarante entretiens avec du personnel fournissant des services communautaires à Ottawa.

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ *Ibid.*

les entités qui défendent des personnes, qui font de la mobilisation et qui se débrouillent pour aller au-delà du mandat et du fonctionnement pour lesquels elles reçoivent un financement.

Toutefois, les fonds et l'appui pour les maisons communautaires, surtout pour les activités de terrain engagées qui arrivent le mieux à joindre les communautés marginalisées, sont précaires, modestes et généralement de courte durée. Il y a plus d'une dizaine de maisons communautaires et de programmes de jour répartis dans Ottawa et souvent rattachés aux communautés de Logement communautaire d'Ottawa. Ils servent jusqu'à 3 000 jeunes de la région suivant un modèle intégré, branché, local et préventif. Ils offrent un large éventail de programmes pour les jeunes et de programmes parascolaires, de services d'aide aux devoirs, de programmes de STIM, de sports, de loisirs, et de camps d'été, tous axés sur le développement d'un fort sentiment d'appartenance à la communauté¹⁴⁴.

Leur nombre élevé d'interactions et leurs liens avec le quartier permettent à ces services d'aller au-devant des problèmes avant qu'ils ne dégénèrent en crise et d'agir comme partenaires de confiance pour s'occuper des crises quand elles surviennent. Leur proximité avec la communauté, surtout sur un territoire aussi grand qu'Ottawa – qui comprend un centre urbain, des banlieues et des secteurs ruraux – constitue un avantage de taille.

Le personnel des maisons communautaires offre des programmes intéressants pour les jeunes, mais aussi un soutien de base. Il a reçu une formation pour cerner et traiter les problèmes de santé mentale émergents et s'en occuper tant à partir d'une approche individuelle que d'une approche axée sur toute la famille, ce qui est très efficace pour intervenir de manière précoce. Certains programmes demandent aux participants d'agir comme ambassadeurs ou stagiaires pour aller chercher l'appui de pairs et ainsi maximiser la portée et l'incidence des efforts.

Leur proximité, leur capacité d'adaptation et leur créativité ont souvent permis de transformer de petites installations qui n'ont que des miettes comme budget en des espaces de confiance dans des communautés vulnérables. Avec des ressources suffisantes, les organismes localisés œuvrant auprès des familles pourraient tirer parti de leur accès à la communauté pour faciliter pleinement des services de prise en charge globale qui garantissent une réponse rapide, des transferts de soins chaleureux et un soutien complet aux populations vulnérables qui passent souvent entre les mailles du filet. L'élargissement de leurs programmes pour les enfants et les adolescents serait peu coûteux en regard de leur incidence. Selon les fournisseurs de services, 500 000 \$ suffiraient pour élargir ces programmes et assurer leur présence continue dans une communauté, mais sans sources de financement stable pour répondre aux besoins, ils doivent constamment s'évertuer pour que leurs démarches soient durables.

Prévention/intervention précoce. À Ottawa, il y a un vaste éventail de programmes qui permettent d'entrer en contact avec les jeunes en dehors des heures de classe et de leur fournir de l'aide, des conseils et des choix positifs. Mais la plupart d'entre eux ne fonctionnent

¹⁴⁴ *Ibid.*

actuellement qu'à une fraction de la capacité nécessaire, malgré leurs faibles coûts et leur grande portée.

Les programmes d'accueil sans rendez-vous de la vaste région d'Ottawa, y compris les maisons de jeunes sur le territoire du Centre de santé communautaire du Sud-Est d'Ottawa, servent de 1 000 à 1 500 jeunes grâce à des programmes qui reçoivent de 75 à 300 personnes à un seul endroit. Ces programmes offrent de tout, qu'il s'agisse de services d'aide à l'emploi ou d'activités de loisirs, mais d'autres font cruellement défaut. Moyennant 250 000 \$, il serait possible d'ajouter un programme qui améliore l'issue des jeunes¹⁴⁵.

Le Centre somalien pour les services à la famille est en train de se donner les moyens nécessaires pour que les jeunes noirs aux prises avec des problèmes de santé mentale puissent avoir accès à des conseillers noirs multilingues qui sont prêts à leur offrir des services de counselling adaptés à leur culture et à leur sexe. Ces services seraient offerts dans le cadre d'une intervention de crise mobile, car très peu de jeunes ont accès à des moyens de transport pour accéder aux services.

Le Centre somalien pour les services à la famille est en train de se donner des moyens pour offrir aux jeunes noirs ayant des troubles de santé mentale du counselling adapté à leur culture et à leur sexe qui serait assuré par des conseillers noirs multilingues d'une équipe mobile d'intervention en cas de crise, car très peu de jeunes ont accès à des moyens de transport pour se rendre là où sont offerts les services.

L'organisme BGCO (anciennement le Boys and Girls Club of Ottawa ou, en français, le Club des garçons et filles d'Ottawa) gère le Programme provincial des intervenants auprès des jeunes qui sont intégrés dans les communautés. À l'instar des maisons communautaires, ces intervenants jeunesse misent sur des liens étroits et empreints de confiance avec la communauté pour atteindre les jeunes qui ont eu des relations négatives avec les systèmes institutionnels. Bien des intervenants jeunesse sont eux-mêmes issus des communautés qu'ils servent, ont un vécu commun avec les jeunes et, dans bien des cas, ont les mêmes appartenances linguistiques et culturelles, ce qui en fait des intermédiaires convaincants, capables d'aller chercher les jeunes désabusés et aliénés.

Les intervenants jeunesse se concentrent sur la gestion de cas et l'orientation vers des services. Ils arrivent efficacement à offrir leur aide, à repérer les problèmes, à reconnaître les enjeux émergents, à tisser des liens avec les jeunes confrontés à des difficultés et à les épauler au moyen de stratégies axées sur les jeunes pour favoriser leur bien-être, ce qui comprend du counselling, de l'aide pour lutter contre les dépendances, de l'aide à l'emploi et une préparation à la vie courante. Leurs efforts sont appuyés par un membre du personnel clinique qui peut assurer une prise en charge intensive. Les intervenants jeunesse soutiennent et coordonnent un vaste programme de pairs qui agissent comme « ambassadeurs de quartier ». Ce programme en pleine expansion compte vingt-huit jeunes formés qui travaillent à temps partiel pour entrer

¹⁴⁵ *Ibid.*

aller à la rencontre des jeunes de six quartiers prioritaires. Or, ce programme ne profite que d'un financement temporaire par la Ville d'Ottawa.

Malheureusement, avec seulement sept intervenants jeunesse, Ottawa ne compte qu'un dixième de l'équipe de Toronto, malgré le fait que, selon Statistique Canada, le nombre de jeunes ottaviens s'élève à 40 % de celui des jeunes torontois, ce qui fait que la capacité par habitant d'Ottawa est quatre fois moins importante que celle de la Ville Reine. Cela s'explique en partie par le fait que la Ville de Toronto ajoute du personnel municipal à l'équipe des intervenants jeunesse. Pour bâtir une équipe proportionnelle à celle de Toronto, il faudrait un investissement supplémentaire d'environ 1,5 million de dollars, ce qui aurait une incidence considérable pour éviter que des jeunes ne se retrouvent devant la justice. Le BGCO pourrait aussi offrir son programme de pairs dans six autres quartiers moyennant 350 000 \$¹⁴⁶.

Il serait possible d'accroître les services de proximité et de mobilisation en élargissant le programme des pairs West End Youth Motivators du Bureau des services à la jeunesse. Ce programme offre du soutien aux jeunes des quartiers du secteur Pinecrest-Queensway, en traitant d'enjeux qui les touchent et en créant un lien avec des services et des mesures d'aide. Avec seulement 75 000 \$, il serait possible d'offrir ce programme primé à une autre communauté d'Ottawa¹⁴⁷.

Soutien pour les jeunes ayant des démêlés avec la justice. Généralement, il n'y a pas de services d'intervention précoce pour les jeunes qui sont confrontés à une crise et qui, bien souvent, se retrouvent devant la justice. Or, les démêlés avec la justice portent à conséquence pour les jeunes. Heureusement, il y a des services qui s'affairent à aider les jeunes à se sortir du système judiciaire et à se trouver des débouchés sûrs et positifs.

Certaines maisons communautaires ont élargi leurs services pour inclure des programmes de soutien en cas de crise et le suivi de jeunes. Le Bureau des services à la jeunesse, la Société John-Howard, le service d'appui à la jeunesse YouTurn et les Rideauwood Addiction and Family Services offrent individuellement ou en partenariat plusieurs programmes pour aider les jeunes à se sortir du système judiciaire. Ces programmes misent sur des interventions cliniques fondées sur des données probantes pour résoudre les causes profondes de la violence et de l'activité illégale, pour traiter les traumatismes et les dépendances, et pour favoriser l'acquisition d'un savoir-faire indispensable à la gestion de crise et à la résolution de problèmes. Certains sont accessibles en tout temps, servent de trait d'union entre les jeunes et une série de services d'aide externes et interviennent pour obtenir un soutien accru de la part de la famille, de pairs, de l'école et de la collectivité. Ces programmes travaillent souvent avec des jeunes qui ont connu d'importantes interruptions de leurs liens d'attachement sain avec des adultes dans leur vie, ce qui a des répercussions sur leur volonté et leur capacité de faire confiance à autrui et de nouer des relations significatives. Une telle situation fait en sorte qu'il est essentiel d'assurer auprès de cette population un engagement intensif et d'instaurer avec elle un climat de confiance durable.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ *Ibid.*

De tels programmes ont un fort taux de réussite et ont aidé des centaines de jeunes à renouer avec l'école, la famille, l'emploi et des modèles positifs et à éviter de futurs démêlés avec la justice¹⁴⁸. Ce modèle axé sur le soutien a une énorme incidence qui améliore le bien-être à long terme des jeunes, contrairement aux répercussions négatives de longue haleine des démêlés avec la justice. Par exemple, une étude 2020 a montré comment le programme Time4Change a diminué le risque de futurs délits violents de 61 %, ce qui a permis au système de justice d'économiser 2 millions de dollars, soit plus de trois fois le budget du programme.

Neuf participants sur dix ont rapporté que l'aide de ce programme leur avait permis d'éviter la détention et les avait motivés à s'engager dans des activités à caractère sociable. Une analyse du programme On Point en 2018 a montré des résultats positifs semblables. Un peu plus de 90 % des jeunes qui suivent le programme de probation YouTurn ont moins de démêlés avec la justice et 80 % des clients adressés à ce programme par les tribunaux connaissent une amélioration de leur santé mentale¹⁴⁹.

Malheureusement, le financement de ces programmes n'arrive pas à la cheville des besoins. Les principaux services du programme YouTurn, par exemple, fonctionnent à 160 ou 175 % de leur capacité, en misant sur un personnel déjà sursollicité et des ressources déjà trop justes pour répondre aux besoins en croissance, en particulier pour s'occuper de jeunes qui tentent de mettre fin à leurs activités à haut risque, comme la violence de rue. La demande de soutien pour les survivants du trafic de personnes a décuplé. Ces programmes efficaces pourraient prendre de l'ampleur pour répondre aux besoins critiques moyennant seulement 700 000 \$¹⁵⁰.

Certains programmes, comme ceux de l'Organisme communautaire des services aux immigrants d'Ottawa, s'occupent également de problèmes de transition qui amènent des jeunes à avoir inutilement des démêlés avec la justice. Les jeunes nouveaux arrivants peuvent prendre et prennent effectivement des décisions malheureuses, en partie à cause de leur manque de connaissances des lois et des coutumes canadiennes, mais aussi à cause de leurs difficultés à s'orienter dans le système. Comme l'a dit l'un des membres du personnel engagé auprès de cette communauté, « il y a des gens dans le système de justice pénale qui, selon toute définition logique, ne sont pas des criminels. » Des démêlés en bas âge avec la justice aboutissent parfois à des problèmes encore plus profonds, comme l'incarcération, l'itinérance et la dépendance, ce qui pourrait être évité grâce à un soutien approprié. Avec seulement 800 000 \$ par année pour atteindre les jeunes nouveaux arrivants étant confrontés à la justice et ayant vécu une série de difficultés, dont des déplacements et des traumatismes liés à la guerre, il est difficile de

¹⁴⁸ Melanie Bania, Bureau des services à la jeunesse d'Ottawa, partenaire du comité directeur de la Stratégie d'Ottawa relative aux bandes de rue et à la violence dans les rues. « Stratégie d'Ottawa relative aux bandes de rue et à la violence dans les rues 2018-2020. Rapport d'évaluation 2018-2020 », Prévention du crime Ottawa et comité directeur de la Stratégie d'Ottawa relative aux bandes de rue et à la violence dans les rues, 3 mai 2021, <https://www.crimepreventionottawa.ca/wp-content/uploads/2021/05/Ottawa-Street-Violence-and-Gang-Strategy-Evaluation-2018-2020-presented-May-10-2021.pdf>.

¹⁴⁹ Information obtenue au cours de plus de quarante entretiens avec du personnel fournissant des services communautaires à Ottawa.

¹⁵⁰ *Ibid.*

répondre à l'ampleur des besoins et presque impossible de fournir le volume de soutien à long terme nécessaire¹⁵¹.

Endroits où aller : des services pour les jeunes itinérants. Lorsque les jeunes sont déconnectés de l'école et d'un foyer sûr, ils ont besoin d'options positives qui leur apportent du soutien, de directives et de l'encadrement d'un adulte bienveillant et responsable. Ottawa dispose de services exceptionnels en ce sens, mais les besoins continuent de dépasser l'offre.

Les programmes d'accueil sans rendez-vous constituent un élément clé de la réponse aux besoins des jeunes itinérants. Au cœur de la ville, ils accueillent entre 400 et 500 jeunes par année. Ces lieux sont plus qu'un simple endroit où aller – leur modèle axé sur le client et fondé sur des données cliniques permet aux jeunes confrontés à toute une série de défis d'obtenir le soutien dont ils ont besoin pour réorienter leur vie et trouver la stabilité et la réussite. Ces endroits fournissent de la nourriture, un milieu social, un soutien de base, une aide au logement et à l'emploi, des programmes de lutte contre la toxicomanie, des liens vers une multitude d'autres services et même de l'aide scolaire directe. L'incidence des services offerts à ces endroits est indéniable sur le système judiciaire. Selon certaines estimations, ils évitent à 100 jeunes par an d'entrer dans le système judiciaire, ce qui représente un avantage énorme pour eux¹⁵² et une économie annuelle de plus de 8,4 millions de dollars en moyenne pour le public en frais de justice pénale¹⁵³. Mais leur budget n'arrive même pas à répondre aux besoins actuels.

À l'organisme Restoring Hope, le programme de soirée comprend aussi de l'aide en cas de crise et pour des problèmes de toxicomanie. Malgré un espace limité, il arrive à allier un programme de nuit qui offre un abri à certains participants du programme de soirée. Mais le budget de seulement 80 000 \$ et l'espace restreint limitent essentiellement les services à quelques dizaines de jeunes de quelques quartiers. Tous les programmes d'accueil sans rendez-vous ont un budget serré. Les services au centre-ville auraient besoin de 500 000 \$ de plus pour offrir des locaux, du personnel clinique, des services de counselling et de l'aide sociale afin de répondre aux besoins des jeunes qui s'adressent à eux. À Ottawa, il faut aussi au moins un autre programme d'accueil sans rendez-vous à l'extérieur de la zone de desserte actuelle, un accès à des services de soutien pour les toxicomanes et une aide accrue pour lutter contre le trafic de personnes¹⁵⁴.

Le Bureau des services à la jeunesse est de loin le plus grand fournisseur de services aux jeunes en situation de crise, en situation d'itinérance ou ayant des démêlés avec la justice. Ses programmes d'accueil sans rendez-vous fonctionnent sept jours sur sept et permettent de répondre aux besoins de base, de fournir accès à des douches, de la nourriture, des installations

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ David M. Day, Christopher J. Koegl, Lianne Rossman et Sandra Oziel. « Coûts des trajectoires criminelles d'un échantillon de délinquants de l'Ontario », Sécurité publique Canada, 2015, <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/mntry-cst-crmnl-trjctrs/report-fr.pdf>

¹⁵⁴ Information obtenue au cours de plus de quarante entretiens avec du personnel fournissant des services communautaires à Ottawa.

de lessive, des conseils, un soutien en matière de santé mentale et des services cliniques, et d'orienter les jeunes vers une série d'autres services. Le Bureau tient aussi deux refuges auxquels se rattachent des logements de transition pour trente jeunes hommes et trente jeunes femmes. Il offre également un hébergement stable, mais supervisé à plus de 150 autres jeunes. À ces services s'ajoutent des gestionnaires de cas sur place qui aident les jeunes à aborder les questions de santé mentale, de toxicomanie et de résolution des conflits. Ces derniers ont aussi accès à des systèmes de soutien par les pairs et des organismes partenaires¹⁵⁵.

Ces installations sont invariablement pleines et parfois occupées au-delà de leur capacité, les jeunes se contentant de divans et de chambres de débordement dans un motel. Malgré cela, il n'est pas possible de loger tous les jeunes. Malgré son ampleur et sa taille, le Bureau n'arrive tout de même pas à répondre à tous les besoins. L'hébergement de transition et les logements supervisés sont engorgés à cause de l'accès limité à des logements abordables pour les jeunes qui sont autrement prêts à partir. Le financement actuel ne suffit pas pour s'occuper des crises en dehors des heures de travail et il faut urgemment renforcer le personnel sur place et les équipes cliniques. Un investissement de 1,5 million de dollars servirait à élargir les équipes de soutien pour améliorer les résultats et permettrait d'éviter de 250 à 300 appels à la police tous les ans et de prévenir les visites aux urgences¹⁵⁶.

Le centre d'Ottawa n'est certainement pas le seul secteur où il faut améliorer l'accès à des services pour les jeunes vulnérables. Selon le Bureau des services à la jeunesse, il faudrait un centre à l'extérieur du centre-ville pour que les jeunes en crise aient accès à du soutien plus près de leur propre communauté et qu'ils n'aient pas besoin de se déplacer vers le centre d'Ottawa. Un programme de ce genre coûterait moins de 1 million de dollars et permettrait à un plus grand nombre de jeunes de profiter de services.

Le centre du 49 avenue Marier à Vanier a été créé à titre expérimental pendant la pandémie – il a montré le grand besoin d'installations de ce genre à l'est de la rivière Rideau. Des programmes d'activités sociales, d'acquisition de compétences et d'arts ont attiré des jeunes à cette installation, qui devrait devenir permanente, et d'autres du genre pourraient être créées moyennant environ 100 000 \$ chacune par année.

Réponse aux crises. Les données universitaires et les simples constats indiquent tous que les jeunes en crise réagissent négativement à l'intervention de la police, surtout ceux qui ont déjà vécu une expérience négative avec celle-ci, comme il a été mentionné précédemment. Un fournisseur de services a cité l'exemple extrême d'un jeune qui, confronté à une opération policière de défonçage de portes, a tenté de s'enfuir en sautant à sa mort depuis un balcon du douzième étage pour éviter d'avoir à affronter la police. Les interventions en cas de crise auprès des jeunes, de préférence avec des fournisseurs sensibilisés aux effets des traumatismes et qui

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ *Ibid.*

ont des liens culturels et une relation de confiance avec la communauté, ont tendance à donner de meilleurs résultats¹⁵⁷.

Il y a déjà des systèmes d'intervention auprès des jeunes en cas de crise à Ottawa. Par exemple, le Bureau des services à la jeunesse a une ligne d'assistance téléphonique bilingue jour et nuit pour les jeunes. Cette ligne, qui accepte à la fois les appels et les textos, a reçu 5 279 communications en 2020. Elle a permis à elle seule d'éviter l'intervention de la police pour plus de 150 jeunes ainsi que plus de 200 visites aux urgences¹⁵⁸. Cette ligne est reliée à l'équipe volante d'intervention en cas de crise du Bureau, qui est disponible de 14 h à 22 h, sept jours sur sept, et qui répond aux appels dans les deux langues officielles. Ce programme assure une intervention immédiate et un suivi ainsi que l'orientation vers d'autres services. Pour les appels de jeunes en situation de crise qui ne sont pas déjà suivis par un service, l'équipe fait une évaluation des risques et dresse un plan de sûreté en plus d'adresser les jeunes à des services. En 2020, ces 5 279 communications représentaient l'équivalent d'un peu plus de 2 % de tous les appels auxquels le SPO a répondu¹⁵⁹.

Moyennant 2,2 millions de dollars, cette équipe pourrait fonctionner jour et nuit grâce à l'ajout de personnel pour les heures non couvertes actuellement. Cet investissement pourrait compenser une partie des coûts engendrés par le soutien offert en tout temps dans les installations de logement du Bureau des services à la jeunesse, ce qui réduirait davantage le coût net des interventions axées sur les jeunes et adaptées à leurs besoins¹⁶⁰. Un investissement de cette envergure pour que le service d'intervention auprès de jeunes en crise fonctionne jour et nuit serait économique dès qu'il répondrait à la moitié de 1 % des appels logés à la police, parce qu'il éviterait ainsi des interventions policières coûteuses. Les fournisseurs de services communautaires ont l'avantage supplémentaire de pouvoir faire participer les pairs aux efforts d'intervention, ce qui optimise les relations de confiance et améliore encore les résultats. Un fournisseur de services a décrit cet avantage comme étant « la possibilité d'avoir un service de proximité créé par et pour les jeunes dans toute la ville », une option susceptible de donner lieu à de bien meilleures interactions.

Sensibilité culturelle. Les données indiquent clairement que les interventions policières auprès des jeunes varient considérablement en fonction de l'origine ethnique des jeunes impliquées. Comme il a été mentionné précédemment, les jeunes noirs, autochtones et, fait particulier à Ottawa, ceux du Moyen-Orient sont plus susceptibles d'être arrêtés par la police et de faire l'objet d'une surveillance policière intensive. Les données en éducation montrent également que les élèves noirs, autochtones et du Moyen-Orient connaissent un taux de suspensions disproportionné¹⁶¹, ce qui fait dire aux fournisseurs de services que les mesures institutionnelles de soutien offrant des solutions de rechange aux interventions policières doivent aussi être

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ *Ibid.*

¹⁶¹ Ottawa-Carleton District School Board. « 2019–2020 Student Suspension Report », 2021, <https://pub-ocdsb.escribemeetings.com/filestream.ashx?DocumentId=8618>.

adaptées à la population servie. Un fournisseur de service a fait remarquer que la plupart des jeunes racisés confrontés à des problèmes de santé mentale obtiennent leur première évaluation de santé mentale dans le système de justice pénale, après être passés entre les mailles du filet des écoles et du système de santé.

Un rapport de 2016 du PLIO et de l'Initiative : une ville pour toutes les femmes au sujet du racisme contre les Noirs à Ottawa fait ressortir que les résidents estiment que les grandes institutions ne sont pas assez sensibles à l'égard des préoccupations de la communauté noire. Il faut que tous les acteurs institutionnels reconnaissent le racisme contre les Noirs et son effet sur l'accès aux institutions et la confiance qui leur est portée. Ces institutions comprennent la police et le système judiciaire, mais aussi les services communautaires, l'aide à l'emploi et le système d'éducation. L'incidence de ce racisme varie selon le sexe, l'âge, les habiletés, l'orientation sexuelle et d'autres caractéristiques sociales. Les institutions doivent ainsi être en mesure de rendre des comptes aux communautés les plus touchées en recueillant des données désagrégées par race, en fixant des normes de rendement, en diffusant les résultats et en faisant participer les communautés aux efforts de responsabilisation¹⁶².

Le Centre somalien pour les services à la famille, le programme Acacia Youth Wellness, l'Organisme communautaire des services aux immigrants d'Ottawa, l'Association des Africains canadiens d'Ottawa et des travailleurs de première ligne dans différentes maisons communautaires ont souligné l'importance de veiller à ce que les programmes soient adaptés sur le plan culturel. En conséquence, ils ont modifié le programme SNAP, les mesures d'aide scolaire, les programmes d'accueil sans rendez-vous et les services de counselling pour qu'ils soient bien adaptés aux jeunes nouveaux arrivants noirs, autochtones, du Moyen-Orient et aux jeunes racisés.

Le REPFO répond aux besoins urgents des nouveaux arrivants francophones noirs qui sont confrontés à de multiples défis en raison des approches qui ne sont pas adaptées à leurs problèmes particuliers et multidimensionnels, et en raison d'une infrastructure de services sociaux qui n'est pas conçue pour composer avec cette combinaison d'obstacles. La ligne d'assistance téléphonique de l'organisme reçoit annuellement entre 300 et 400 appels, liés en très grande majorité au système judiciaire, et accueille entre 600 et 700 autres clients qui lui sont adressés. Il fonctionne principalement grâce à du personnel à temps partiel, des bénévoles et des stagiaires qui travaillent depuis leur domicile. En plus du soutien en cas de crise, il offre des services d'aiguillage, de counselling, un appui éducatif et une aide à l'installation. Il travaille en partenariat avec l'organisme Muslim Family Services et d'autres pour qu'ensemble ils puissent s'occuper du nombre continuellement débordant de demandes.

Des stratégies jeunesse adaptées à la culture, comme celles élaborées par le PLIO en partenariat avec d'autres organismes, peuvent contribuer à orienter les investissements à long terme dans des programmes visant à bien soutenir les jeunes noirs, autochtones et de couleur et à réduire leurs démêlés avec la justice. Il s'agira notamment de modifier les programmes traditionnels

¹⁶² Chelby M Narie Daigle. *Faire face au racisme anti-noir à Ottawa*, PLIO/Initiative : une ville pour toutes les femmes, 2016.

destinés aux jeunes, d'élargir les possibilités de scolarisation et de multiplier les options récréatives de rechange pour permettre aux jeunes d'avoir des débouchés positifs et des liens avec des adultes qui les soutiennent. Des versions modifiées du modèle Passeport pour ma réussite, du Projet de soutien aux jeunes somaliens du Centre de santé communautaire Pinecrest-Queensway, du programme Newcomer Reads et du programme de scolarisation des mères somaliennes sont autant d'exemples d'initiatives conçues pour répondre aux besoins uniques des immigrants et des nouveaux arrivants, mais qui ont besoin de nouveaux investissements pour arriver à répondre aux besoins actuels. Par exemple, l'aide à l'intégration scolaire accuse un retard important pour certains groupes linguistiques et doit être à peu près doublée pour garantir un accès complet aux services d'aide. Il faudrait six autres employés au programme SNAP modifié pour doubler la capacité et arriver à répondre aux besoins actuels¹⁶³. Les demandes de services au REPFO dépassent de presque 100 % la capacité de l'organisme, qui aurait à doubler ses effectifs pour arriver à répondre aux besoins actuels de la communauté.

Récapitulatif

Il y a de nombreuses initiatives importantes capables d'améliorer l'issue des jeunes. Les programmes liés au milieu scolaire ont une énorme incidence, mais ils sont sous-financés. L'équipe mobile d'intervention en cas de crise, la ligne d'assistance téléphonique pour les jeunes et les programmes liés au logement pourraient tous être élargis pour offrir du soutien jour et nuit. Les programmes d'accueil sans rendez-vous, les maisons communautaires et les programmes jeunesse des centres de santé communautaire de toute la région entretiennent des liens avec les jeunes dans leur milieu. Ces initiatives pourraient être élargies pour répondre aux besoins actuels et pour être présentes dans plus de communautés. Les programmes de soutien pour les jeunes ayant des démêlés avec la justice, tels Youth in Transition, Time4Change, On Point et Diversion de BGCO, doivent être élargis pour répondre à la demande actuelle et pour aider davantage de jeunes à adopter de meilleures façons de faire. Il y a un manque criant de services de proximité auprès des jeunes qui pourraient être offerts par le Programme provincial des intervenants auprès des jeunes, le groupe West End Youth Motivators et les programmes communautaires. Il faut impérativement de nouveaux investissements dans des programmes conçus et mis en œuvre par les personnes les plus touchées. Il serait possible de faire des progrès importants dans tous ces domaines moyennant une fraction des 100 millions de dollars actuellement consacrés au maintien de l'ordre chez les jeunes.

Violence contre les femmes

Malgré des décennies de réforme des politiques sur la violence envers les femmes, les solutions existantes misent encore largement sur la police et les tribunaux, pour punir et réhabiliter les agresseurs, même s'il a été démontré de manière irréfutable que l'outil le plus efficace pour garantir la sécurité et limiter les préjudices est le soutien aux survivantes¹⁶⁴.

¹⁶³ Information obtenue au cours de plus de quarante entretiens avec du personnel fournissant des services communautaires à Ottawa.

¹⁶⁴ Emilomo Ogbe, Stacy Harmon, Rafael Van den Bergh, and Olivier Degomme. « A Systematic Review of IPV Interventions Focused on Improving Social Support and Mental Health Outcomes of Survivors », *PLoS ONE*, vol. 15, n° 6, 2020, p. 20-21.

La voie de la « justice pénale » ne fonctionne pas

La réponse dominante à la violence envers les femmes – un modèle dirigé par la police et orienté vers la justice pénale – présente un certain nombre de faiblesses importantes¹⁶⁵. Des politiques favorisant les arrestations causent souvent plus de torts que de bien. Bien des policiers n'estiment pas constituer un outil approprié¹⁶⁶, les survivantes ont une relation compliquée avec eux¹⁶⁷, et les personnes à l'avant-scène du mouvement antiviolence remettent également en question l'efficacité¹⁶⁸ de la police parce qu'elle pénalise souvent les survivantes elles-mêmes¹⁶⁹ et les dissuade de signaler les cas de violence¹⁷⁰. Les survivantes des communautés racisées et vulnérables sont particulièrement réticentes à l'idée de faire appel à la police¹⁷¹ parce qu'elles craignent d'être arrêtées ou de voir leur partenaire arrêté¹⁷² et qu'elles redoutent les barrières linguistiques, un traitement raciste, voire l'expulsion¹⁷³. Des études ont montré que dans 5 % à 11 % des cas, des accusations sont portées contre la femme¹⁷⁴, alors que l'agresseur principal est chaque fois le partenaire masculin¹⁷⁵. De telles expériences négatives s'ajoutent à un vaste bassin de données montrant que « le système de justice pénale a tendance à être limité dans ce qu'il peut offrir aux survivantes¹⁷⁶ ».

Selon les fournisseurs de services, faire appel à la police comporte une série d'obstacles. Les femmes immigrantes et les nouvelles arrivantes éprouvent des inquiétudes par rapport aux barrières linguistiques et culturelles, au risque de perdre leur statut et d'être déportée et à la possibilité que leur partenaire ait un casier judiciaire et des difficultés permanentes à se trouver un emploi. Certaines craignent des représailles si le système judiciaire intervient. Ces appréhensions sont corroborées par une recension de la recherche sur les politiques

¹⁶⁵ Rashmi Goel. « Aboriginal Women and Political Pursuit in Canadian Sentencing Circles », *Restorative Justice and Violence Against Women*, James Ptacek, dir., New York, Oxford University Press, 2010, p. 72.

¹⁶⁶ Holly Johnson et Deborah E. Connors. « The Benefits and Impacts of Mandatory Charging in Ontario: Perceptions of Abused Women, Service Providers and Police », Université d'Ottawa, 2017, <https://ruor.uottawa.ca/bitstream/10393/37546/1/MCP%20Report%20Final%20EN%2014072017.pdf>.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ Pamela Cross. « Time to Revisit Mandatory Charging? » blogue, 16 janvier 2018, <https://pamelacross.ca/time-revisit-mandatory-charging/>.

¹⁶⁹ Women Abuse Council of Toronto. « Documenting Women's Experiences with the TPS in Domestic Violence Situations », compilation réalisée par Stephanie Lanthier, ministère des Services sociaux et communautaire, 2008, p. 2.

¹⁷⁰ Eve S. Buzawa, Carl G. Buzawa et Evan D. Stark. « Chapter 12: Community-Based and Court-Sponsored Diversions », *Responding to Domestic Violence: The Integration of Criminal Justice and Human Services*, Californie, Sage, 2015, p. 320.

¹⁷¹ Amanda V. McCormick, Irwin M. Cohen et Daryl Pleas. « Chapter 1: Intimate Partner Violence in Canada: Policies, Practices, and Prevalence », *Domestic Violence in International Context*, dir. par Diana Scharff Peterson et Julie A. Schroeder, New York, Routledge, 2017, p. 21-22.

¹⁷² Buzawa, Buzawa et Stark. « Chapter 12: Community-Based and Court-Sponsored Diversions », p. 320.

¹⁷³ McCormick, Cohen et Pleas. « Chapter 1: Intimate Partner Violence in Canada: Policies, Practices, and Prevalence », p. 23; Ryan C. Shorey, Vanessa Tirone et Gregory L. Stewart. « Coordinated Community Response Components for Victims of IPV: A Review of the Literature », *Aggressive Violent Behaviour*, vol. 19, n° 4, 2014, p. 372.

¹⁷⁴ Women Abuse Council of Toronto. « Documenting Women's Experiences with the TPS in Domestic Violence Situations »; Johnson et Connors. « The Benefits and Impacts of Mandatory Charging in Ontario ».

¹⁷⁵ Women Abuse Council of Toronto. « Documenting Women's Experiences with the TPS in Domestic Violence Situations ».

¹⁷⁶ *Ibid.*

d'accusations obligatoires, en particulier du point de vue des nouveaux arrivants et des communautés racisées¹⁷⁷.

Des femmes de divers horizons craignent aussi de ne pas être entendues ou crues par la police, et de voir leur affaire abandonnée ou classée sans suite. Leurs préoccupations semblent justifiées. Un rapport récent de la Coalition d'Ottawa contre la violence faite aux femmes (COCVFF) souligne qu'une enquête est menée pour seulement 32 % de tous les cas signalés et que, de ce nombre, seulement 44 % mènent à des accusations de quelque nature que ce soit. Statistique Canada rapporte que seule la moitié (49 %) des personnes accusées sont traduites devant les tribunaux et que le taux de condamnation se situe à 55 %¹⁷⁸. En conséquence, la possibilité qu'une affaire mène à des accusations de quelque nature que ce soit contre l'agresseur s'élève de 3,6 %. Qui plus est, les deux tiers des personnes *condamnées* sont libérés le lendemain, car une peine de détention n'est infligée que dans 36 % des affaires, ce qui porte la probabilité d'une incarcération à tout juste 1 %. Étant que seulement 5 % des agressions sexuelles sont signalées¹⁷⁹, seules six agressions sexuelles sur 10 000 mènent à une incarcération. Il convient également de noter que la majorité des agressions sexuelles sont signalées après les faits, et non au cours d'un événement violent.

Les fournisseurs de services ont exprimé leur mécontentement à l'égard du processus de plainte, soulignant que les agents de police ne sont généralement pas formés pour savoir réagir aux cas d'agression sexuelle, que l'unité où travaillent les agents ayant reçu une formation sur le sujet n'est souvent pas appelée lorsqu'une agression sexuelle est signalée, et que les agents formés changent souvent d'unité. Le site Web du SPO indique qu'en 2019, 70 de ses 2 000 employés ont reçu une formation pour répondre aux signalements d'agression sexuelle¹⁸⁰.

Plusieurs fournisseurs de services de première ligne ont contribué aux efforts pour améliorer le rendement du SPO dans les affaires d'agression sexuelle. Nombre d'entre eux sont insatisfaits du peu d'améliorations apportées au système parce que la police insiste pour continuer de gérer le processus de réforme au lieu de s'engager dans un véritable exercice de conception et de création en collaboration. Vu qu'au bout du compte le processus est mené par la police, il ne s'écarte pas vraiment des pratiques policières en place et il résiste à toute autre possibilité que les modèles policiers. Cette situation est d'autant plus aberrante que la police dépense 1 million de dollars par année pour l'Unité de soutien aux victimes qui fait double emploi aux Services aux

¹⁷⁷ Deborah E. Conners et Holly Johnson. « What Do Women Survivors of Partner Abuse Think About Mandatory Charging? A Review of the Research », Université d'Ottawa, 17 mars 2017, http://www.buildingabiggerwave.org/images/uploads/Lit_Review_-_Mandatory_Charging.pdf.

¹⁷⁸ COCVFF. « Violence Against Women Community Advocates Outraged at the Predictable and Preventable Femicide of Hanadi Mohammed », 21 juin 2021, https://static1.squarespace.com/static/5ca962d57fdbc87536680538/t/610171f8d732240f0e438014/1627484667261/final_hanadi_mohammed_femicide_for_immediate_release_21june21.pdf.

¹⁷⁹ Jessica Howard. « Le harcèlement sexuel et les agressions sexuelles : les faits », Fondation Canadienne des femmes, <https://canadianwomen.org/fr/les-faits/les-agressions-sexuelles/>.

¹⁸⁰ Service de police d'Ottawa. « Violence contre les femmes », rapport annuel de 2019, <https://www.ottawapolice.ca/fr/annual-report-2019/violence-against-women.aspx>.

victimes d'Ottawa, un organisme bien établi qui travaille activement avec la police et qui sert annuellement plus de 5 000 victimes de crime¹⁸¹.

Des solutions de rechange efficaces

Étant donné que le taux de condamnation à l'incarcération dans les affaires d'agression sexuelle est inférieur à 1 %, il est surprenant que les dépenses pour les interventions du système de justice pénale soient si grandes et que si peu d'argent soit consacré à soutenir les survivantes, ce qui donne pourtant le plus de résultats à long terme pour les femmes et les enfants.

Ottawa compte de dynamiques programmes communautaires de lutte contre la violence; maisons d'accueil pour les survivantes de la violence conjugale et maisons de transition de deuxième étape; centres indépendants de soutien aux victimes d'agression sexuelle; et services spécialisés pour les immigrantes et les femmes autochtones¹⁸². Même s'il n'a pas été possible d'interviewer tous les programmes de services pour la présente étude, les entretiens menés avec des fournisseurs de services de crise, des programmes de navigation au sein du système et des organisations de défense des droits ont permis d'obtenir un aperçu des problèmes.

Ces initiatives offrent des lignes d'assistance téléphonique pour les femmes confrontées à de la violence sexiste, un soutien continu, une orientation vers d'autres programmes et des services d'aiguillage au sein du système pour aider les femmes à la recherche d'une maison d'accueil et de soins post-traumatiques pour elles et leurs enfants, ainsi qu'une aide juridique et une aide au revenu¹⁸³. Quant aux survivants LGBTQ2S de la violence sexiste, ils ont peu de ressources ou de soutien pour leurs besoins.

Ces initiatives reçoivent un déluge d'appels de crise et de demandes de soutien. Par exemple, le Centre d'aide aux victimes d'agression sexuelle a répondu à 9 681 appels de crise l'an dernier et a fait 1 000 appels pour trouver un logement, des conseils et des services juridiques. Il a aussi offert 550 heures supplémentaires de soutien sous d'autres formes et fonctionne en mode très épuré. Il compte seulement cinq membres du personnel qui misent sur 25 bénévoles pour s'occuper du volume d'appels et dispose d'un budget de 438 000 \$. Les Services pour femmes immigrantes doivent restreindre leur personnel à des heures à temps partiel afin de répartir leur budget de 200 000 \$ pour les salaires entre sur cinq personnes¹⁸⁴.

Les fournisseurs de services doivent composer avec un sous-financement chronique. Il n'y a pas assez de personnel pour répondre aux demandes, les salaires sont bas, les bénévoles sont fortement sollicités et les institutions traditionnelles dévalorisent constamment l'expertise de première ligne. Le personnel actuel peine à aider les clients à cause du manque chronique de lits dans les maisons d'accueil et de logements abordables. Un rapport de la COCVFF a montré que

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² Pour une liste d'organismes qui aident les personnes survivantes à Ottawa, consultez <https://www.octevaw-cocvff.ca/de-laide-pour-vous-ou-une-personne-qui-vous-inquite>.

¹⁸³ *Ibid.*

¹⁸⁴ *Ibid.*

les maisons d'accueil devaient refuser six femmes victimes de violence sur une, faute d'espace pour les loger¹⁸⁵. Au cours de l'exercice 2017-2019, les maisons d'accueil ont refusé plus de 2 000 femmes (aucun chiffre n'a été tenu sur les enfants qui les accompagnent).

La Maison Nelson a dû refuser 447 femmes, la Maison Interval 800, le Oshki Kizis Lodge 100, la Maison d'amitié 417 et la Maison Chrysalis 344¹⁸⁶. Le personnel décrit de nombreux autres délais, y compris des listes d'attente de six à huit mois pour obtenir des services de counselling pour les enfants et de deux à six mois avant qu'une femme ne puisse avoir accès à un avocat. Les femmes des régions rurales d'Ottawa sont confrontées à des difficultés d'accès encore plus grandes. Elles sont souvent obligées d'aller dormir où elles peuvent et de se battre pour trouver des programmes géographiquement accessibles pour elles et leurs enfants. Le Centre d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel (CALACS) fait aussi remarquer qu'il manque cruellement de services en français pour sa clientèle¹⁸⁷.

Les données indiquent qu'il faut des interventions axées sur les survivantes, dirigées par des fournisseurs de services communautaires engagés et compétents en matière de modèles féministes intersectionnels de lutte contre la violence à l'égard des femmes et bien au fait des besoins et des possibilités de soutien pour ces femmes. Pour y arriver, il faut investir dans le personnel de première ligne chargé de la lutte contre la violence envers les femmes, augmenter le nombre de places dans les maisons d'accueil pour les femmes qui quittent un foyer violent, accroître le nombre de logements abordables à long terme et affecter d'autres fonds aux soins post-traumatiques et aux services de counselling pour les femmes et leurs enfants¹⁸⁸. Au lieu, le SPO dépense des millions pour les affaires d'agressions sexuelles, ce qui mène à la condamnation de 1 agresseur sur 100.

Récapitulatif

La réponse du système judiciaire pour ce qui touche à la violence envers les femmes a peu d'incidence positive, mais elle coûte pourtant des millions de dollars. Entre-temps, les outils efficaces qui permettent aux femmes d'obtenir le soutien dont elles ont besoin pour faire des choix sûrs pour elles-mêmes et pour leurs enfants doivent fonctionner avec des budgets très limités et sont largement sous-financés.

Service 911

Afin que la bonne personne soit dépêchée pour assurer la sécurité publique, il faut que l'acheminement de l'aide reflète les besoins réels des communautés en matière de sécurité.

¹⁸⁵ COCVFF. « À l'abri des regards : Prévalence de la violence faite aux femmes à Ottawa », mai 2009, https://endvaw.ca/wp-content/uploads/2016/01/hidden_from_sight_fr.pdf.

¹⁸⁶ COCVFF, Lettre à la ministre McLeod, 27 mars 2019, https://endvawemail-my.sharepoint.com/:w:/g/personal/ed_octevaw-cocvff_ca/EZFPvpNzDBhFt6knyAlUticBRssyO04CAF3i7KoCs_P4ZA?rttime=Qjw7lZZ72Ug.

¹⁸⁷ Information obtenue au cours de plus de quarante entretiens avec du personnel fournissant des services communautaires à Ottawa.

¹⁸⁸ *Ibid.*

La plupart des appels au service 911 ne requièrent pas une intervention policière

Comme le fait remarquer le major à la retraite Neill Franklin, ancien responsable de la formation au sein du Service de police de Baltimore : « Bien des appels ne sont pas liés à un crime. Et quand il y a un crime, ce dernier est souvent mineur et lié à des questions de qualité de vie, telles que l'itinérance, les troubles de santé mentale ou la toxicomanie. Il faut arrêter de penser que la police peut faire du service social et il faut commencer à envoyer des professionnels qualifiés pour s'occuper des délits mineurs et des appels de service non criminels¹⁸⁹. Non seulement ces interventions impliquant la police ou même étant dirigées par celle-ci sont souvent inutiles, mais elles peuvent également entraîner des complications si elles ne sont pas adaptées à la situation. Selon l'Association internationale des chefs de police, « la simple présence d'un véhicule des forces de l'ordre, d'un agent en uniforme ou d'une arme [...] peut potentiellement aggraver une situation » lorsqu'une personne est en crise¹⁹⁰. Pour de tels appels, les études montrent qu'une réponse non policière assurée par du personnel tel que des cliniciens, des spécialistes des interventions en cas de crise ou des pairs navigateurs peut apporter des compétences et des perspectives utiles dans ces situations¹⁹¹.

Les répartiteurs du service 911 pourraient dépêcher des civils pour une bonne partie des appels. Une étude récente menée par le Center for American Progress et le Law Enforcement Action Partnership a examiné les appels au service 911 de huit villes américaines et a montré que de 23 % à 39 % de ces appels étaient pour une situation de faible priorité ou n'étaient pas pour une urgence, tandis que seulement de 18 % à 34 % des appels étaient liés à une urgence vitale¹⁹². À Ottawa, les appels au service 911 sont principalement liés à des situations de priorité inférieure et à des situations non urgentes. Plus de 35 % des appels ont nécessité une présence policière et seulement les deux tiers de ces appels provenaient du public – les autres ayant été générés de manière proactive par la police elle-même¹⁹³. Une étude américaine récente a révélé que les urgences de priorité 1, celles où il y a une menace imminente pour la vie, représentaient la plus petite partie des appels au 911, soit entre 18 % à Seattle et 34 % à Hartford¹⁹⁴. Les cas d'urgence hautement prioritaire ne représentent que 5 % des appels à Ottawa¹⁹⁵.

¹⁸⁹ Amos Irwin and Betsy Pearl, "The Community Responder Model: How Cities Can Send the Right Responder to Every 911 Call," Center for American Progress, 28 October 2020, <https://www.americanprogress.org/issues/criminal-justice/reports/2020/10/28/492492/community-responder-model/>

¹⁹⁰ IACP Law Enforcement Policy Center. « Responding to Persons Experiencing a Mental Health Crisis », août 2018, <https://www.theiacp.org/sites/default/files/2018-08/MentalIllnessBinder2018.pdf>.

¹⁹¹ Calgary Homeless Foundation. « Dimensions of Promising Practice for Street Outreach Supports in Ending Homelessness », 2013.

¹⁹² Amos Irwin et Betsy Pearl. « The Community Responder Model: How Cities Can Send the Right Responder to Every 911 Call », Center for American Progress, 28 octobre 2020, <https://www.americanprogress.org/issues/criminal-justice/reports/2020/10/28/492492/community-responder-model/>.

¹⁹³ Service de police d'Ottawa, rapport annuel de 2019.

¹⁹⁴ Irwin et Pearl. « The Community Responder Model: How Cities Can Send the Right Responder to Every 911 Call ».

¹⁹⁵ *Ibid.*

Une réponse non policière aux appels au service 911 est logique

De toute évidence, le service 911 pourrait dépêcher du personnel nettement plus approprié dans beaucoup plus de situations qu'il ne le fait actuellement. Malheureusement, même dans les municipalités disposant de services d'intervention civile très efficaces, le service 911, qui est géré par la police, continue à dépêcher principalement des policiers pour des situations où une intervention civile conviendrait¹⁹⁶. Les communautés marginalisées sont de plus en plus réticentes à appeler le 911 à cause des craintes qu'elles nourrissent à l'égard de la réponse policière¹⁹⁷. La réorganisation de la répartition des appels du service 911 constituera un élément important de tout effort visant à garantir que le personnel le plus approprié intervienne auprès du public pour assurer la sécurité communautaire.

Les fournisseurs de services d'Ottawa insistent sur la nécessité de changer les façons de faire et sur le fait que de nombreuses personnes confrontées à une crise se sentent coincées, ont besoin d'aide, mais ne veulent pas de démêlés avec la justice pénale. Les personnes ayant un proche vivant une crise en santé mentale ne veulent pas qu'il soit arrêté, mais elles n'ont pas d'autres solutions que d'appeler la police en cas d'urgence. Les parents qui rencontrent des personnes sans abri et en détresse veulent qu'elles obtiennent de l'aide et non pas qu'elles soient arrêtées – mais aucune solution de rechange ne s'offre à eux. Les parents d'un enfant qui a besoin d'aide, et non pas d'un dossier criminel, ne savent pas à qui s'adresser. Si le service 911 ne conduisait pas par défaut à la police, mais plutôt à un système qui, comme l'a dit l'un des fournisseurs de services, « dépêche la bonne personne au bon endroit au bon moment », les affaires urgentes et non criminelles obtiendraient des réponses appropriées¹⁹⁸.

Des solutions de rechange efficaces

À Ottawa, les numéros 211 et 311 sont déjà en service. À l'heure actuelle, il y a des centaines de milliers d'appels à ces numéros pour demander une grande variété de services¹⁹⁹. Faire en sorte que les appels aboutissent à un répartiteur dont l'objectif premier est de dépêcher la bonne personne pour la tâche semble être la meilleure option.

Il y a eu des discussions pour déterminer si la législation actuelle en Ontario permettrait de confier le service 911 à du personnel autre que celui de la police. Bien que la *Loi de 2019 sur la refonte complète des services de police de l'Ontario* inclue « l'intervention dans les situations d'urgence » parmi les fonctions de base de la police, elle ne définit pas l'expression et ne précise pas si elle inclut le service 911, la répartition ou tout autre précurseur d'une intervention d'urgence comme des « fonctions de la police ». Qui plus est, l'article 14 de la loi stipule qu'une

¹⁹⁶ Christie Thompson. « This City Stopped Sending Police to Every 911 Call ».

¹⁹⁷ Matthew Desmond, Andrew V. Papachristos et David S. Kirk. « Police Violence and Citizen Crime Reporting in the Black Community », *American Sociological Review*, vol. 81, n° 5, 2016, p. 857-876.

¹⁹⁸ Information obtenue au cours de plus de quarante entretiens avec du personnel fournissant des services communautaires à Ottawa.

¹⁹⁹ Find Help 211. « Région de l'Est de l'Ontario », 2016, <https://211ontario.ca/fr/211-ontario-services-blog/211-region-de-lest-2016/https://211ontario.ca/fr/211-ontario-services-blog/211-region-de-lest-2016/>; Laura Bergen. Rapport au Comité des finances et du développement économique, 22 septembre 2017, <http://ottwatch.ca/meetings/file/478826>.

« entité prescrite » peut assurer des fonctions policières de base si elle a obtenu une approbation ministérielle²⁰⁰. Rien n’empêche Ottawa de chercher un autre exploitant du service 911, et tout obstacle qui pourrait exister peut être levé par une modification réglementaire ministérielle.

Récapitulatif

Le fait que le service 911 relève actuellement des services de police en Ontario est une anomalie et non une nécessité. En Colombie-Britannique et au Royaume-Uni, des organismes indépendants s’occupent de la répartition des appels d’urgence et attribuent efficacement chaque demande d’aide à l’entité la mieux placée pour garantir l’intervention la plus efficace. Bien que la police doive fournir des services d’urgence, elle n’est pas tenue de tous les assurer, comme le montrent largement nos services des incendies et d’ambulance. Si Ottawa veut que la bonne entité soit dépêchée au bon endroit au bon moment, il vaudrait mieux avoir un service de répartition indépendant qui ne relève pas d’un fournisseur de services.

Recommandations

La Ville d’Ottawa consacre déjà une part considérable de l’argent des contribuables à la résolution des crises vécues par les jeunes, les sans-abri, les personnes confrontées à des problèmes de santé mentale et les victimes de violence sexiste. Actuellement, ces grandes dépenses ne donnent pas de retombées positives à long terme pour la ville. Les dépenses municipales dans ces domaines se sont souvent concentrées sur le maintien de l’ordre, ce qui, selon les données à notre disposition, n’est pas l’outil le plus efficace pour résoudre ces problèmes. En conséquence, les coûts continuent d’augmenter, les problèmes de s’aggraver et les répercussions négatives de se faire sentir sur les personnes les plus vulnérables.

Or, il existe des solutions de rechange. À Ottawa, il y a des personnes qualifiées pour justement relever ce genre de défis. Elles sont prêtes à assumer ces tâches, ont les compétences pour le faire, et ce, souvent à bien moindre coût et avec de meilleurs résultats au bout du compte.

Bien que des changements d’envergure au sein d’institutions ayant des budgets de plusieurs millions de dollars se produisent rarement du jour au lendemain – et les services de police mettent généralement du temps à changer –, la Ville d’Ottawa ne doit pas tarder à commencer à cibler ses ressources afin que la bonne personne soit dépêchée au bon moment pour s’occuper du bon problème. Pour y arriver, elle peut notamment employer les moyens suivants :

1. Réaffecter une partie des millions de dollars dépensés pour le maintien de l’ordre chez les itinérants et affecter une part des sommes ainsi dégagées à des programmes capables de produire des retombées positives importantes et de longue haleine moyennant une fraction des coûts actuellement assumés par la Ville :

²⁰⁰ Province de l’Ontario, *Loi de 2019 sur la refonte complète des services de police de l’Ontario*, 2019, <https://www.ontario.ca/fr/lois/loi/s19001#Sched115>.

- 100 000 \$ permettraient d'établir un nouveau centre de ressources dans une communauté desservie par Logement communautaire d'Ottawa
- 200 000 \$ permettraient d'embaucher du personnel chargé de prévenir les expulsions dans les maisons de chambres afin d'éviter d'augmenter le nombre de sans-abri
- 250 000 \$ permettraient d'avoir trois travailleurs de proximité bilingues à l'est de la rivière Rideau
- 350 000 \$ permettraient de faire fonctionner les programmes de soutien en cas de crise existants jour et nuit
- 360 000 \$ permettraient d'offrir des services de soutien au logement par les pairs dans huit nouvelles communautés
- 500 000 \$ permettraient de mettre en circulation une autre fourgonnette pour atteindre un nombre accru de personnes itinérantes et les aider à se prévaloir des services dont elles ont besoin
- 500 000 \$ à 1 000 000 \$ permettraient de créer un nouveau programme de proximité pour l'itinérance afin d'aller au-devant des problèmes avant qu'ils ne dégénèrent en crise
- 550 000 \$ permettraient de couvrir le coût d'exploitation de lits de récupération pour soutenir la transition vers un logement stable
- 1 000 000 \$ permettrait de créer un nouveau programme de jour permettant aux personnes en situation d'itinérance de ne pas rester dans la rue durant la journée
- 2 000 000 \$ permettraient aux résidents de l'Est d'Ottawa de bénéficier d'un centre de santé communautaire.
- 7 200 000 \$ permettraient d'assurer le soutien nécessaire aux personnes vivant dans 1 200 logements supervisés.

2. Réaffecter une partie des millions de dollars dépensés annuellement pour le maintien de l'ordre chez les personnes confrontées à des problèmes de santé mentale et affecter une part des sommes ainsi dégagées à des programmes capables de produire des retombées positives importantes et de longue haleine moyennant une fraction des coûts actuellement assumés par la Ville :

- 250 000 \$ permettraient d'ajouter 1 000 clients au programme Navigation du système
- 500 000 \$ permettraient d'ajouter une fourgonnette d'intervention pour les situations de crise
- 1 250 000 \$ permettrait de créer une équipe communautaire de santé mentale dans seize quartiers à haut risque afin de soutenir les familles marginalisées, noires et racisées
- 1 500 000 \$ permettraient de créer une équipe non policière d'intervention en cas de crise en santé mentale
- 1 500 000 \$ permettrait de combler le manque de lits sûrs à Ottawa
- 1 500 000 \$ permettrait de mettre en place une équipe communautaire de toxicomanie à Ottawa qui serait au service des personnes ayant les problèmes de toxicomanie les plus graves
- 1 300 000 \$ à 2 600 000 \$ permettraient d'avoir les équipes communautaires de traitement intensif dont Ottawa a besoin

- 1 900 000 \$ permettrait d'étendre à tout Ottawa les services de santé mentale francophones adaptés sur le plan culturel
- 2 500 000 \$ permettraient de doubler la capacité des espaces sûrs pour la consommation
- 14 000 000 \$ permettraient de mettre fin aux attentes pour la prise en charge intensive.

3. Réaffecter une partie des millions de dollars dépensés annuellement pour le maintien de l'ordre chez les jeunes et affecter une part des sommes ainsi dégagées à des programmes capables de produire des retombées positives importantes et de longue haleine moyennant une fraction des coûts actuellement assumés par la Ville :

- 100 000 \$ permettraient de bâtir un nouveau carrefour communautaire multilingue dans l'Est d'Ottawa
- 125 000 \$ permettraient d'ajouter un nouveau programme SWAG pour aider les élèves confrontés à de grands obstacles à terminer leur secondaire
- 185 000 \$ permettraient d'étendre les programmes francophones de réussite pour les jeunes axés sur les immigrants à davantage d'écoles dans les conseils scolaires de langue française
- 350 000 \$ permettraient d'ajouter un programme de pairs dans six autres quartiers
- 400 000 \$ permettraient de soutenir des centres d'accueil pour les jeunes, qui font cruellement défaut, et 1 000 000 \$ permettrait de créer un programme complet à l'extérieur du centre-ville
- 500 000 \$ permettraient de créer un programme modeste de maisons communautaires; 1 500 000 \$ permettrait de créer un programme de services complets
- 500 000 \$ permettraient d'ajouter cinquante écoles au programme Choices, qui aident les jeunes sur le point de se retrouver devant les tribunaux à changer de cap
- 1 200 000 \$ permettrait d'offrir le programme Passeport pour ma réussite dans une nouvelle communauté pour accroître le taux de diplomation
- 1 500 000 \$ permettrait d'amener le nombre d'intervenants jeunesse à Ottawa à un niveau semblable à celui d'autres villes.
- 2 200 000 \$ permettraient d'étendre les services de réponse aux jeunes en crise pour qu'ils fonctionnent jour et nuit.

4. Réaffecter une partie des millions de dollars dépensés annuellement pour la réponse du système judiciaire à la violence sexiste et affecter une part des sommes ainsi dégagées à des programmes capables de produire des retombées positives importantes et de longue haleine.

5. Réaffecter la répartition du service 911 à un organisme qui s'applique à dépêcher le bon service au bon moment et qui n'est pas géré par un seul fournisseur de services.

Annexe : Limites du champ de recherche

La présente étude a dû composer avec un certain nombre de contraintes et fonder ses calculs sur les données disponibles. Le Service de police d'Ottawa, à l'instar de tous les services de police d'Amérique du Nord, dévoile peu de données sur son travail, ce qui complique les évaluations et les bilans. Il n'y a pas de sources de données exhaustives, claires, accessibles et désagrégées qui auraient pu servir à l'étude. Par exemple, même si l'utilisation de la force préoccupe beaucoup les communautés, les chiffres à ce sujet ne sont pas ventilés en fonction de la race, de l'âge ou d'autres caractéristiques démographiques des personnes touchées. Les données policières obtenues pour la présente étude ont été tirées de rapports particuliers, de résumés fournis à la Commission des services policiers, de recherches menées par des établissements universitaires et la Commission ontarienne des droits de la personne, de données de Statistique Canada, de rapports annuels et dans les médias.

Les données budgétaires désagrégées sont fournies seulement depuis peu, ce qui complique la comparaison de coûts dans le temps. Les coûts du maintien de l'ordre ne sont pas ventilés par genre d'interactions, ce qui oblige à recourir à des moyennes pour faire des estimations. En conséquence, nous avons fait de multiples calculs à partir de divers modèles pour tenter de confirmer les coûts probables. Nous avons analysé la fréquence de types particuliers d'interactions policières, calculé leur pourcentage par rapport au total des interactions et évalué le pourcentage de temps que le personnel de la police y a sans doute consacré. Nous avons utilisé les coûts moyens d'autres villes pour déterminer si les estimations faites à partir des données d'Ottawa fonctionnent. Nous avons aussi misé sur la littérature grise et les rapports de police pour trouver des évaluations isolées de certains types de coûts afin de vérifier si elles correspondaient à calculs.

Il existe une forte corrélation négative entre les démêlés avec le système judiciaire et le revenu, le logement, la scolarité, l'emploi, les débouchées, l'inclusion et d'autres déterminants sociaux de la santé. Bon nombre d'interventions décrites dans la présente étude porteraient moins à conséquence si ces besoins étaient pleinement satisfaits. Notre analyse ne tente pas d'explorer en profondeur ces facteurs de protection ni toute la portée d'investissements préventifs qui pourraient également faire en sorte que le système judiciaire n'a pas toujours besoin d'intervenir.

Les services sociaux pourraient souvent être appelés à contribuer à l'amélioration de la sécurité des communautés, mais ils continuent de souffrir d'un manque chronique de fonds. Dans bien des cas, les fournisseurs de services n'ont pas été en mesure de fournir des estimations de coûts parce que des programmes entiers n'avaient aucune source de financement véritable et se déroulaient pendant les temps libres, sur le coin d'un bureau ou grâce à du bénévolat. Les fournisseurs de services ont aussi noté que le secteur était confronté à des difficultés de coordination et d'efficacité associées à la maigreur perpétuelle des ressources, y compris à la nécessité de recueillir de l'argent auprès de plusieurs bailleurs de fonds à qui il faut ensuite rendre des comptes pour un seul programme, ainsi qu'à un roulement de personnel élevé à

cause des faibles salaires et de la précarité du financement. S'il disposait d'un financement stable et adéquat, le secteur pourrait mettre en œuvre des stratégies améliorées de sécurité communautaire à des coûts encore inférieurs à ceux décrits dans la présente étude.

Notre analyse évalue l'ampleur et la portée des réaffectations de fonds possibles, mais ne tente pas de définir un échéancier pour la mise en œuvre de tels changements. Les grands virages au sein d'institutions sont complexes et les données disponibles étaient insuffisantes pour dresser clairement un calendrier précis de réalisation des changements.

Les fournisseurs de services communautaires ont soumis des données qui n'avaient pas toutes la même richesse et ont, au besoin, fourni de simples constats. Ils ont aussi fait remarquer à plusieurs reprises que, même s'ils estimaient que leurs services étaient ce qu'il y avait de mieux pour les personnes en crise et donnaient les meilleurs résultats, un grand nombre d'entre eux avaient des partenariats avec la police qu'ils souhaitaient maintenir. En conséquence, ils ont demandé que l'analyse précise clairement que, si un organisme a soumis des données, cela ne signifie pas pour autant qu'il souhaite critiquer les services de maintien de l'ordre.

Par ailleurs, il manque des données à cause du sous-financement de groupes clés et de fournisseurs particuliers de services communautaires. Bien que nous tenions à présenter la perspective autochtone, nous avons respecté la décision des organismes et des dirigeants autochtones de ne pas participer pleinement à notre analyse parce qu'ils en avaient déjà trop à faire, en particulier à cause des moments difficiles de la dernière année. Ils ont demandé que nous leur fassions part de nos résultats, même si leurs organismes n'étaient pas en mesure de consacrer du temps à nos efforts.

L'analyse tente de voir l'infrastructure en place qui pourrait être mise à l'échelle ou étendue pour répondre aux besoins dont la police s'occupe actuellement de manière inefficace. Il est difficile de calculer les coûts de la mise à l'échelle d'initiatives non financées, informelles et de proximité qui fonctionnent sans budget, de sorte que nos chiffres sont probablement sous-estimés.

Il est particulièrement difficile pour les groupes intersectionnels, tels que les résidents francophones noirs et du Moyen-Orient, les populations non binaires racisées ou les jeunes racisés ayant des troubles de santé mentale, de composer avec des services policiers mal adaptés à leur réalité. Nous avons tenté de saisir les répercussions du système de sécurité communautaire actuel sur les personnes confrontées à de multiples défis, mais chaque groupe intersectionnel vivra une expérience qui lui est propre et qui n'est pas pleinement représentée dans notre étude.

Bien que notre analyse indique clairement que les organismes communautaires à but non lucratif ont un rôle à jouer dans la résolution des problèmes décrits ici, il est également clair que le véritable changement devra être mené par les personnes les plus touchées, en particulier les personnes noires, autochtones et racisées et les organismes de proximité qui ont l'expérience la

plus directe des conséquences de la discrimination systémique et qui connaissent le mieux les moyens efficaces de résoudre ces enjeux. Les organismes à but non lucratif ont mené cette étude dans le but de pouvoir faire leur part pour soutenir le changement, au sein d'un vaste ensemble, et non pour assumer la direction ou prendre les devants d'une telle démarche.

Une analyse montrant qu'il y a des avantages à étendre les interventions menées par les services sociaux ne doit pas être interprétée comme signifiant que ces derniers n'ont pas besoin de se pencher sur le racisme contre les Noirs, le racisme contre les Autochtones, le racisme systémique ou toute autre forme de préjugés ou encore que les acteurs institutionnels sont nécessairement les seuls qui doivent mener des réformes ou les mieux placés pour le faire. Tous les organismes engagés dans la présente initiative reconnaissent entièrement que les services institutionnels et généraux doivent continuer à prendre acte de l'incidence du colonialisme et du racisme contre les Noirs, à tenter de remédier à la discrimination systémique, à faire participer les communautés marginalisées à l'évaluation et à la révision de leurs méthodes, et à financer et soutenir les organismes dirigés par des personnes noires, autochtones et racisées pour évaluer avec précision les progrès réalisés à ces égards. La croissance, le financement et l'élargissement des organismes dirigés par des personnes noires, autochtones et racisées ainsi que des groupes de proximité et des groupes communautaires devraient aussi être une priorité pour pallier les déséquilibres du système de sécurité. Notre analyse devrait inciter le conseil municipal, les fournisseurs de services et tous les partenaires à inviter des experts racisés en vue d'élaborer et de diriger des réponses cruciales et adaptées, de les mettre en œuvre et de les évaluer.