

Centre de santé et de services sociaux
Jeanne-Mance

Centre affilié universitaire



solidarité - entraide - équité

Ensemble pour lutter contre la pauvreté

Mémoire présenté à la
Commission d'agglomération sur les grands équipements
et les activités d'intérêt d'agglomération
Novembre 2008

INTRODUCTION

Nous tenons d'emblée à remercier la Commission d'agglomération sur les grands équipements et les activités d'intérêt d'agglomération de nous donner l'occasion de réfléchir ensemble sur la question de la pauvreté en nous invitant à participer à ce bilan des contributions municipales et de la gestion de programmes de lutte à la pauvreté dans la métropole. Nous avons souvent l'occasion d'apprécier le travail et l'expertise de la Ville dans ses efforts de lutte à la pauvreté sur différents comités de travail dont le comité de liaison en itinérance ainsi que dans le cadre d'une collaboration sur un ensemble de dossiers en habitation.

Nous souhaitons souligner les efforts de la Ville de Montréal et du Conseil d'agglomération afin que soient renouvelées et majorées les ententes dédiées à la lutte à la pauvreté entre la Ville et le gouvernement du Québec et qu'elles soient engagées sur une période de trois ans. La lutte à la pauvreté est une préoccupation importante du CSSS Jeanne-Mance et de ses partenaires. En effet, les conditions de vie déterminent largement l'état de santé de la population. Le territoire du CSSS Jeanne-Mance est un des territoires où la pauvreté est la plus marquée dans la métropole et nos équipes peuvent constater ses impacts sur l'état de santé de la population à faible revenu.

Dans le cadre de l'élaboration de son projet clinique en 2006, le CSSS Jeanne-Mance a mis sur pied un comité de vigie sur le développement social, composé de représentants des principaux acteurs sociaux du territoire : les élus municipaux et scolaires, les arrondissements Ville-Marie et Plateau Mont-Royal, la Commission scolaire de Montréal, la CDEC Centre-Sud/Plateau Mont-Royal ainsi que les tables de développement social du Plateau Mont-Royal, du Centre-Sud et du Faubourg St-Laurent. La pauvreté est tôt apparue comme l'enjeu prioritaire pour le CSSS et l'ensemble de ses partenaires. Trois axes de lutte à la pauvreté ont fait consensus au cours de nos travaux : le logement, la sécurité alimentaire et l'insertion sociale et professionnelle. Les deux premiers axes seront d'ailleurs traités dans ce document.

C'est au nom du CSSS Jeanne-Mance que nous intervenons dans le cadre de cette commission. Ce document s'appuie toutefois sur la réflexion et les travaux du comité de

vigie. Nous soumettons donc à votre attention certaines des questions qui se sont posées pour l'ensemble de notre territoire du CSSS Jeanne-Mance, pour le territoire du Plateau Mont-Royal ou pour le Centre-Sud. Ces questions mettent en évidence la complexité et l'hétérogénéité des profils de pauvreté qui s'expriment différemment selon les territoires. Elles soulèvent l'ampleur des défis et la fragilité des moyens pour lutter contre la pauvreté dans notre territoire. Elles suggèrent de plus, la nécessité d'analyser la pauvreté à partir de mesures permettant d'illustrer ou de qualifier cette pauvreté sur les différents territoires. Enfin, elles ressortent également la nécessité d'adapter l'intervention selon les caractéristiques propres à chacun des territoires ainsi que selon les priorités définies par les partenaires locaux.

Notre propos s'articulera autour de trois grands thèmes :

- Les grands enjeux de la ville-centre : une attention toute particulière est requise;
- La complexité de la pauvreté sur notre territoire : effets pervers d'une mesure de la pauvreté...sur les investissements sociaux;
- L'habitation et la sécurité alimentaire : deux priorités incontournables de la lutte à la pauvreté qui font consensus dans le milieu.

1) LE TERRITOIRE DU CSSS JEANNE-MANCE : GRANDS ENJEUX DE LA VILLE-CENTRE DEMANDANT UNE ATTENTION PARTICULIÈRE

La pauvreté bien présente sur le territoire

Le CSSS Jeanne-Mance compte une population de 138 088 personnes sur un territoire formé par l'arrondissement du Plateau Mont-Royal et une large partie de l'arrondissement Ville-Marie. La population desservie représente près de 7,5 % de la population de l'île de Montréal selon le recensement 2006 et le territoire est reconnu comme étant l'un des plus densément peuplés de l'agglomération, soit 9 425 personnes/km² comparativement à 3 715 pour Montréal. Le nombre de personnes dans les ménages privés à faible revenu est de 47 908, soit de 37 % de notre population. Il faut souligner que plus de 32 467 de ces personnes vivent sur le territoire du Plateau Mont-Royal, dont la population totale est de 101 085 personnes.

Situé au cœur de la ville de Montréal, le territoire du CSSS Jeanne-Mance est marqué par des caractéristiques propres aux quartiers centraux d'une métropole dont une quantité importante de personnes qui transitent sur le territoire, notamment les travailleurs, les étudiants et les touristes, ainsi qu'une présence marquée de personnes en situation d'itinérance, d'utilisateurs de drogues injectables, de travailleurs et travailleuses du sexe, etc.

Les projets d'envergure

Le centre-ville de Montréal fait également preuve d'un dynamisme tout à fait unique. Pôle économique et culturel, il attire près de 500 000 personnes par jour et les multiples projets d'envergure en chantier ou prévus au cours des prochaines années font preuve de l'enthousiasme suscité par la vision *Imaginer/Réaliser Montréal 2025*. Cet enthousiasme illustre tout à fait le potentiel de développement économique et social de notre territoire.

Un des principaux défis du développement économique et immobilier du territoire sera, à notre avis, de faire en sorte que les grands projets répondent tout autant aux besoins des populations locales qu'au besoin de consolidation des atouts de la métropole dans l'échiquier des grandes villes internationales. Pour ce faire, les partenaires des différents paliers devront prendre des mesures spécifiques pour maximiser les retombées sociales et

économiques de ces grands développements privés et publics, plus particulièrement pour les personnes à faible et modeste revenu. Le projet de Radio-Canada, en processus de consultation publique présentement, le quartier des spectacles et le CHUM illustrent très bien ce défi.

La contribution de l'agglomération, de la Ville et des arrondissements

La Ville de Montréal, parfois par le biais des arrondissements, a mis en place un ensemble de mesures pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Fonds de lutte à la pauvreté, revitalisation urbaine intégrée ou aide financière directe aux groupes, bonification du contrat de Ville de plus de 2 677 000 \$, la contribution de la Ville est sans contredit un apport important au développement social. La Division du développement social implante et consolide une série de mesures, de programmes et de politiques touchant la sécurité urbaine, les phénomènes sociaux-urbains (prostitution de rue, jeunes de la rue, itinérance), la famille, les jeunes, les personnes à mobilité réduite et les aînés.

Le développement social local contribue également à lutter contre la pauvreté de multiples façons, que ce soit par la Revitalisation urbaine intégrée, l'Initiative montréalaise du soutien au développement social local (dont le financement des tables de développement social), l'économie sociale et la sécurité alimentaire. Les contributions de la Ville en matière d'habitation ont des impacts directs sur les ménages à faible revenu, leur permettant l'accès au logement et la stabilité résidentielle. L'Opération 5000 logements et le travail du service de l'habitation pour la préservation du parc de maisons de chambres en font preuve.

Pour relever les défis : une augmentation des investissements

Cependant les défis sont de taille dont, entre autres, la présence de la pauvreté de façon marquée sur le territoire, la présence de grandes problématiques sociales et la réalisation de projets urbains d'envergure. Devant l'ampleur de ces défis, force est de constater que malgré les efforts de l'agglomération et de la Ville, les moyens nous font cruellement défaut.

En effet, des investissements accrus s'imposent pour soutenir les organismes qui travaillent auprès des personnes défavorisées et qui doivent composer avec la pression exercée par les problématiques liées à la réalité du centre-ville. L'amélioration ou le développement des infrastructures et des équipements collectifs des quartiers défavorisés tel Sainte-Marie dans le Centre-Sud et le développement de logements sociaux et communautaires requièrent incontestablement des fonds supplémentaires.

Le renouvellement des ententes administratives sur un minimum de trois ans

De plus, le renouvellement des ententes administratives entre le gouvernement du Québec et le prolongement de ces ententes sur une période d'au minimum trois ans permettraient de consolider un ensemble d'initiatives sur nos territoires. Enfin, nous croyons que malgré la pertinence des critères retenus pour le volet de la lutte à la pauvreté dans le cadre du Sommet de Montréal de 2002, les enjeux prioritaires des partenaires des différents réseaux rassemblés au sein des tables de développement social devraient servir de base pour la sélection des projets. Ces lieux de concertation nous semblent incontournables dans le cadre de la lutte à la pauvreté.

L'application de la stratégie d'inclusion

Nous tenons à souligner que la Ville a fait preuve d'une volonté de préserver la mixité sociale, de favoriser la rétention ou l'attraction des familles par l'élaboration de sa stratégie d'inclusion dans les projets d'envergure. L'accès à un logement social ou à coût décent est un des leviers les plus puissants de lutte à la pauvreté. L'application rigoureuse de cette stratégie requiert des investissements importants des différents paliers de gouvernements. Les partenaires du CSSS comptent sur l'agglomération pour faire valoir l'occasion que présente la réalisation de projets d'envergure pour lutter contre la pauvreté et pour travailler à l'obtention d'investissements nécessaires à cette fin.

2) LA COMPLEXITÉ DE LA PAUVRETÉ SUR NOTRE TERRITOIRE : EFFETS PERVERS D'UNE MESURE DE LA PAUVRETÉ...SUR LES INVESTISSEMENTS SOCIAUX

Une pauvreté invisible sur le Plateau Mont-Royal

Ayant en main les données du recensement 2001, les partenaires du CSSS Jeanne-Mance de l'arrondissement du Plateau Mont-Royal ont soumis à notre attention la difficulté de faire ressortir et surtout de faire valoir la pauvreté dans ce territoire. Comment expliquer que l'on puisse rendre invisibles les quelques 35 000 personnes composant les ménages à faible revenu de l'arrondissement Plateau Mont-Royal?

Le calcul de la pauvreté privilégié par les différents bailleurs de fonds met l'emphase sur les secteurs à forte concentration de pauvreté. Ceci permet de cartographier les zones défavorisées du territoire mais ne permet pas de mettre en relief la diversité ou l'hétérogénéité des situations expliquant cette même pauvreté. Comme le souligne à juste titre Anne-Marie Séguin¹, 62,4 % de la population pauvres du territoire de la métropole habitent à l'extérieur des zones à forte concentration de pauvreté. Les personnes à faible revenu du Plateau Mont-Royal font partie de ce groupe et l'indice de défavorisation matérielle et sociale, connu sous l'indice Pampalon, a eu des effets dramatiques sur l'attribution des fonds dans ce territoire et la capacité d'intervenir auprès des personnes à faible revenu.

L'indice Pampalon dans un contexte de mixité sociale

L'indice Pampalon met en relief six critères pour établir une mesure de la pauvreté dans un territoire donné. Ces critères sont :

- Revenu moyen
- Proportion de personnes seules
- État matrimonial - séparé, divorcé ou veuf
- Proportion de familles monoparentales
- Proportion de personnes de 15 ans et plus sans diplôme

¹ A.-M. Séguin et G. Divay, *La lutte territorialisée contre la pauvreté : examen critique du modèle de revitalisation urbaine intégrée*, Lien social et Politiques- RIAC, 52, Le territoire, instrument providentiel de l'État social, Automne 2004, 67-79.

- Proportion de personnes de 15 ans et plus occupant un emploi

Dans un contexte de forte mixité sociale, le calcul sur la base de proportion a pour effet d'annuler les extrêmes. Cet indice a pour objectif d'identifier les secteurs de concentration de pauvreté. D'autre part, plusieurs dimensions de l'indice Pampalon n'illustrent pas la pauvreté dans l'arrondissement Plateau Mont-Royal, car il oriente l'analyste sur des facteurs qui ne permettent pas d'en ressortir les éléments explicatifs. Comme l'ont démontré entre autres Philippe Apparicio et Anne-Marie Séguin l'intérêt est de comprendre ce qui explique la pauvreté dans un territoire donné pour mieux y intervenir.² Sur le Plateau Mont-Royal, une analyse des données fait ressortir le travail atypique et la monoparentalité comme un des principaux facteurs explicatifs de la pauvreté. Il révèle une pauvreté que le taux de chômage ou d'inactivité pourrait camoufler.

Les impacts de la mesure de la pauvreté sur les investissements sociaux

Le comité de vigie a fait part de son inquiétude quant à l'utilisation de cet indice par les instances fédérale, provinciale, municipale ou régionale, telles les commissions scolaires, dont plusieurs programmes se basent sur l'analyse sur cet indice pour la répartition des budgets. Nous pouvons d'ores et déjà constater le retrait ou la réduction de certains budgets dans les écoles, à la Corporation de développement économique et communautaire Centre-Sud/Plateau Mont-Royal, dans les organismes communautaires et dans les arrondissements. Nous vous invitons à regarder une vidéo produit en partenariat par des membres du comité de vigie sur le recul des investissements sociaux dans le territoire sous l'effet de l'utilisation de l'indice de défavorisation sociale et matérielle.³

Par le biais du volet lutte à la pauvreté et l'exclusion pour les années 2007 et 2008, l'arrondissement Plateau Mont-Royal s'est vu attribuer un montant de 64 020 \$ sur 3 375 000 \$. Cette attribution a été déterminée en fonction du pourcentage de population vivant les zones prioritaires selon l'indice Pampalon, soit 1,9 % de la population du territoire habitant dans la bande du secteur est du Plateau ciblé dans le cadre d'un RUI. Selon ce calcul, 1 920 personnes qui vivent dans le secteur sont ciblées

² Voir Apparicio P, A.-M. Séguin et X. Leloup, *Modélisation spatiale de la pauvreté à Montréal : apport méthodologique de la régression géographiquement pondérée*, *The Canadian Geographer/Le Géographe canadien* 51, no 4 (2007) 412-427

³ Voir sur le site WWW.cdec-cspmr.org

dans le cadre de la revitalisation urbaine intégrée. Rappelons que le Plateau compte 32 467 personnes vivant sous le seuil de faible revenu.

La révision du mode de calcul pour l'attribution des budgets

L'agglomération s'appêtant à renégocier l'entente avec le gouvernement du Québec par laquelle les budgets attribués aux arrondissements sont déterminés, nous demandons que soit revu le principe d'attribution des fonds selon l'indice Pampalon de façon à considérer la diversité et la complexité des situations de pauvreté plutôt que le seul facteur de concentration de la défavorisation.

3) L'HABITATION ET LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE : DEUX PRIORITÉS DES ACTEURS SOCIAUX

L'habitation : un outil privilégié de lutte à la pauvreté

Lors d'une enquête de la Table de développement social du Centre-Sud, la question de l'habitation est ressortie comme une des principales préoccupations des acteurs communautaires. Dans le même ordre, l'habitation est une des trois priorités sur lesquelles ont décidé d'intervenir les différents partenaires du comité de vigie pour l'ensemble du territoire du CSSS. Les partenaires du comité de vigie sont en faveur d'interventions ciblées permettant d'améliorer la qualité de vie et du cadre urbain de secteurs défavorisés. Ils souhaitent cependant que ces interventions soient accompagnées de mesures rigoureuses pour favoriser le maintien de la population locale et améliorer leurs conditions de vie.

L'habitation est un vecteur important de lutte à la pauvreté. Dans le Centre-Ville, la population en transit, notamment la clientèle touristique, a donné lieu au développement d'un nombre important de gîtes touristiques dans les grands logements familiaux et plus particulièrement les maisons de chambres. Ces dernières sont souvent le dernier recours, le lieu d'accueil avant ou après un épisode de rue et le refuge de personnes pauvres et isolées socialement. Ces maisons sont également à proximité de services destinés à cette population et leur permettant d'avoir un minimum de conditions nécessaires à leur quotidien.

La rétention et l'attraction de familles dans les quartiers centraux.

Intégrer l'habitation dans les dix critères de sélection des projets de l'entente contribuerait à favoriser des interventions pour le maintien des personnes défavorisées dans leur quartier d'appartenance. Une étude réalisée par le Comité logement Centre-Sud⁴ ressort que Ville-Marie est parmi les sept arrondissements dont un grand nombre de ménages a

⁴ Marie-Claude Cantin et Jalloul Salah, *Habiter le centre : Situation et enjeux de développement en matière de logement dans l'arrondissement Ville-Marie*, Service aux collectivités de l'UQAM, Département des études urbaines et touristiques, en partenariat avec le Comité logement Centre-Sud UQAM, 2007.

des difficultés d'accès au logement. En effet, 12 035 ménages de Ville-Marie ont des problèmes d'abordabilité.

Nous croyons de plus qu'au-delà de l'intégration de l'habitation dans les critères des projets du contrat de ville, la Ville de Montréal doit appliquer rigoureusement sa stratégie d'inclusion et faire valoir la nécessité d'investir massivement dans le développement de logements sociaux et communautaires dans la métropole et dans les quartiers centraux. Près de 10 000 nouvelles unités sont prévues ou en chantier dans le territoire ou à proximité du CSSS Jeanne-Mance. L'application de la stratégie d'inclusion permettrait la réalisation d'au moins 400 unités de logements sociaux et abordables dans le projet de la Société d'État Radio-Canada. Voilà une occasion de lutter contre la pauvreté en favorisant l'accès et la stabilité résidentielle des personnes à faible et modeste revenu. L'accès au logement est d'ailleurs un axe important pour la rétention et l'attraction des familles dans les quartiers centraux selon la stratégie d'inclusion de logements sociaux et abordables mise de l'avant par la Ville.

La sécurité alimentaire : les difficultés des groupes à répondre à la demande

Les groupes et les tables de concertation en sécurité alimentaire de l'ensemble du territoire nous ont fait part de la recrudescence de la demande et des difficultés rencontrées pour y répondre. Plusieurs de ces groupes, et ce particulièrement dans Ville-Marie, doivent compter sur le travail de nombreux bénévoles pour assurer un service constant aux nombreux ménages ayant recours aux différents services offerts : paniers de denrées, cuisines collectives, repas servi sur place, informations et références, etc.

Si l'apport du bénévolat est important et apprécié dans ces groupes, l'absence d'un financement stable et récurrent pour assurer la présence de ressources les rend particulièrement fragiles. Le *Phare* situé sur la rue Ste-Catherine connaît présentement des difficultés, dû à l'absence d'un tel financement. Les bénévoles y oeuvrant depuis de nombreuses années sont épuisés et la poursuite de l'œuvre du groupe, qui sert plus d'une centaine de repas par jour, est incertaine. Cet exemple vécu dans un quartier de Ville-Marie illustre la réalité des problèmes vécus en sécurité alimentaire tant dans l'arrondissement du Plateau Mont-Royal que dans les autres quartiers de Ville-Marie.

D'autre part, les tables nous informent que les impacts de la crise économique se font déjà sentir sur l'accès aux denrées et les dons du public. Si la crise aura pour effet de plonger plusieurs ménages dans l'insécurité financière, elle accentuera les difficultés des ménages qui gonflent déjà les rangs du quintile le plus pauvre et qui connaissent des difficultés à assurer leurs besoins de base.

Le financement des groupes logement et des groupes en sécurité alimentaire

Le travail de groupes en logement, tel le Comité logement Centre-Sud, et de groupes en sécurité alimentaire ainsi que des tables de concertation Habiter Ville-Marie et Table de concertation et d'intervention pour une garantie alimentaire (CIGAL) nous semble important à soutenir et à développer dans le contexte actuel du marché immobilier et de la crise économique qui semble poindre à l'horizon.

L'habitation et la sécurité alimentaire sont deux axes prioritaires de lutte à la pauvreté qui ont fait consensus dans les tables de développement social, auxquels participent des représentants de tous les réseaux et les secteurs d'intervention. Nous croyons important de bien articuler les investissements sociaux dans les différents arrondissements aux priorités ressortis dans ces lieux importants de concertation. Les tables de développement social et les CSSS, dont le CSSS Jeanne-Mance, sont des partenaires pour le développement social sur lesquels l'agglomération peut compter dans ses stratégies de lutte à la pauvreté.

Dans cet ordre d'idées, les investissements de l'arrondissement Ville-Marie dans le cadre du volet de contrat de ville, de près de 141 401 \$, pourraient à notre avis être ciblés différemment. L'attribution de ces fonds vise principalement des questions de cohabitation sociale et de sécurité urbaine. Nous croyons que bien que ces cibles favorisent une meilleure mixité sociale, elles nous apparaissent peu concluantes dans le cadre de la lutte à la pauvreté.

CONCLUSION

Dans ce document, le CSSS Jeanne-Mance a voulu ressortir les enjeux spécifiques liés à la pauvreté sur les territoires Plateau Mont-Royal et Ville-Marie. Pour ce faire nous avons mis en relief certaines préoccupations ayant alimentées la réflexion des partenaires du comité de vigie en développement social, auquel participe des représentants des différents réseaux du territoire.

Nous avons d'abord abordé l'ampleur des défis et la fragilité des moyens pour lutter contre la pauvreté dans notre territoire. Nous avons de plus fait ressortir la complexité et l'hétérogénéité des profils de pauvreté qui s'expriment différemment selon les territoires en mettant en relief les impacts de l'indice Pampalon sur le Plateau Mont-Royal. Et, enfin, nous avons exprimé l'importance d'appuyer la stratégie de lutte à la pauvreté de l'agglomération sur les priorités définies dans les différentes tables de développement social. Pour ce faire, nous avons abordé deux priorités du Plateau Mont-Royal et de Ville-Marie, soit le logement et la sécurité alimentaire, en mettant plus particulièrement en relief les dynamiques de Ville-Marie pour illustrer notre propos.

Nous remercions la Commission d'agglomération sur les grands équipements et les activités d'intérêt d'agglomération et lui assurons notre entière collaboration dans sa réflexion. Nous tenons également à souligner notre entière disposition à collaborer avec l'Agglomération et la Ville de Montréal dans leurs efforts de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale.

RECOMMANDATION 1

Afin de poursuivre ses efforts de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale :

Que l'agglomération et la Ville de Montréal assurent des représentations auprès du gouvernement du Québec, dans le cadre du renouvellement du contrat de ville en vue d'augmenter les budgets pour atteindre 9 millions annuellement, de renouveler l'entente sur une période d'au moins trois ans et enfin, d'augmenter de façon substantielle les investissements pour améliorer ou développer les infrastructures et les équipements collectifs.

RECOMMANDATION 2

Afin de bien cibler la lutte à la pauvreté en ciblant les facteurs conduisant à la pauvreté selon les contextes particuliers des différents territoires :

Que l'agglomération et la Ville de Montréal révisent l'utilisation de la méthode de calcul de la pauvreté basée sur l'indice Pampalon dans l'attribution de leurs budgets et la définition de leurs stratégies d'intervention afin de tenir compte du nombre absolu de personnes vivant sous le seuil de faible revenu et non seulement des zones de concentration de pauvreté.

RECOMMANDATION 3

Afin d'inscrire les interventions dans le cadre des priorités des différents territoires :

Que l'agglomération et la Ville de Montréal mettent à profit l'analyse et la représentativité des tables de développement social dans la définition des priorités pour l'attribution des financements. Ainsi l'ajout de l'habitation dans les dix critères définis au Sommet de Montréal nous semble incontournable pour les deux arrondissements compris dans le territoire du CSSS Jeanne-Mance.

RECOMMANDATION 4

Afin de favoriser la mixité sociale, l'accès au logement et la présence de familles résidentes dans les quartiers centraux :

Que Ville de Montréal s'assure d'une application stricte et rigoureuse de la Stratégie d'inclusion dans le développement de projets immobiliers d'envergure tels les projets de redéveloppement du site de Radio-Canada, ainsi que celui du réaménagement de l'autoroute Bonaventure.