

Projet de recommandations, préparé au terme des discussions lors des séances de travail de la Commission sur le développement social et la diversité montréalaise, le 3 avril et le 7 mai 2019. Ce projet fera l'objet d'une discussion publique, le 29 mai 2019.

COMMISSION SUR LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET LA DIVERSITÉ MONTRÉLAISE

Révision de la répartition des fonds de l'Entente administrative sur la gestion du Fonds québécois d'initiatives sociales dans le cadre des alliances pour la solidarité entre le MTESS et la Ville de Montréal 2018-2023.

RECOMMANDATIONS

Mise en contexte

La réalité de la pauvreté dans l'agglomération de Montréal est criante et persiste au fil des ans. Environ une personne sur cinq à Montréal¹ ne dispose toujours pas des revenus suffisants pour subvenir à ses besoins essentiels, soit se loger, s'habiller et se nourrir. En tout, cela représente entre 340 000 et 400 000 personnes, sur l'île de Montréal, en fonction de l'indice retenu.

Différents plans de lutte à la pauvreté ont été élaborés au fil des ans, par les paliers de gouvernements supérieurs, mais les fonds alloués aux organismes communautaires et aux personnes défavorisées ne permettent pas à ces femmes, ces hommes et ces enfants de réellement sortir de la pauvreté.

La Commission sur le développement social et la diversité montréalaise (Commission) a été saisie de l'intention de l'Administration de réviser la répartition des fonds de l'Entente administrative sur la gestion du Fonds québécois d'initiatives sociales dans le cadre des alliances pour la solidarité entre le MTESS et la Ville de Montréal (Entente Ville-MTESS) 2018-2023. Le Service de la diversité et de l'inclusion sociale (SDIS), responsable de la gestion de l'Entente Ville-MTESS, vise la recherche d'une plus grande équité dans la répartition des fonds sur le territoire de l'agglomération de Montréal afin de financer des projets pour mieux rejoindre les personnes en situation de pauvreté. Le SDIS propose donc de remplacer l'indice Pampalon-Raymond ajusté pour prendre en compte certaines particularités montréalaises par la Mesure du panier de consommation, la MPC. Cet indice mesure le montant qu'il en coûte pour subvenir à ses besoins de base et permet de connaître avec précision le nombre de personnes qui ne disposent pas des revenus nécessaires pour combler leurs besoins de base, et ce par aire de diffusion² sur toute l'île de Montréal.

Pour réaliser ce mandat, la Commission a rencontré le SDIS à trois reprises afin de bien comprendre la proposition faite à l'Administration, son impact sur la répartition du financement entre les territoires de l'agglomération de Montréal et les mesures de mitigation envisagées pour les territoires qui se verraient retirer des fonds en provenance de l'Entente Ville-MTESS.

Les commissaires ont ensuite invité les représentants de grands regroupements d'organismes à rencontrer le Service pour recevoir la même information, poser des questions de clarification et émettre des commentaires à chaud. À la suite de cette rencontre d'information, les regroupements ont été invités à commenter par écrit la proposition de révision en cours, sur la base des informations reçues. Deux des quatre regroupements d'organismes invités ont fait parvenir une lettre à la Commission dans laquelle ils résumaient leurs principales réserves, notamment les impacts des importantes coupes anticipées dans

¹ Montréal en statistiques, http://ville.montreal.qc.ca/portal/page?_pageid=6897,67885721&_dad=portal&_schema=PORTAL

² Selon Statistiques Canada, « une **aire de diffusion** est une petite unité géographique relativement stable formée d'un ou de plusieurs îlots de **diffusion** avoisinants. Il s'agit de la plus petite région géographique normalisée pour laquelle toutes les données du recensement sont diffusées ».

certaines arrondissements et le fait que l'indice de répartition proposé ne tient pas compte du fait que les femmes souffrent davantage de la pauvreté pour des raisons systémiques. Un regroupement a également indiqué à la Commission que leur contribution ne devait pas servir de caution aux décisions prises par la suite, puisque les résultats et impacts concrets sur les groupes et personnes défavorisées n'avaient pu être dévoilés, lors de la rencontre d'information.

Enfin, la Commission a invité M. Philippe Hurteau, chercheur de l'Institut de recherche et d'information socioéconomique (IRIS). Ses coéquipiers et lui-même développent depuis cinq ans l'indice du Revenu viable, un indicateur qui tente de déterminer le seuil de revenus qui permettrait aux personnes de sortir de la pauvreté plutôt que le seuil de l'extrême pauvreté. Cette rencontre avec l'expert a permis de bien saisir les avantages et inconvénients de l'un ou l'autre indice.

Forts de toutes ces informations techniques et complexes, les commissaires ont délibéré pour préparer leurs recommandations le 3 avril et le 7 mai 2019.

La Commission remercie les personnes représentant le SDIS, les regroupements d'organismes et l'IRIS d'avoir pris le temps de rencontrer et d'instruire la Commission quant à leur point de vue sur la répartition souhaitable des fonds de l'Entente Ville-MTESS.

À la lumière des informations reçues, la Commission émet les recommandations suivantes :

CONSIDÉRANT qu'une entente a été signée entre la Ville de Montréal et le MTESS dans le cadre des Alliances pour la solidarité;

CONSIDÉRANT que l'enveloppe allouée représente dix millions de dollars par an pour la période 2018-2023, soit un total de cinquante millions de dollars afin de « soutenir des interventions territoriales prioritaires »³;

CONSIDÉRANT que les sommes prévues dans le cadre des Alliances pour la solidarité et à partir desquelles l'Entente Ville-MTESS est financées sont faibles au regard de l'ensemble du Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023, dont le budget total prévu est de près de trois milliards de dollars;

CONSIDÉRANT que la lutte à la pauvreté est une priorité pour Montréal⁴ et que la Ville investit de ses propres fonds⁵ afin d'améliorer la situation des personnes les moins nanties sur son territoire;

CONSIDÉRANT que les sommes à sa disposition dans le cadre de cette entente visent « à compléter des initiatives déjà financées » ou encore à servir de levier pour « encourager d'autres bailleurs de fonds »⁶;

CONSIDÉRANT que l'Entente Ville-MTESS précise la responsabilité de la Ville de Montréal « d'établir une vision commune avec ses partenaires quant aux efforts à déployer à l'échelle locale, supralocale et régionale pour s'assurer que les interventions qui seront soutenues soient bien ancrées dans les communautés et répondent aux priorités que celles-ci ont établies dans le respect de leurs spécificités »⁷;

CONSIDÉRANT que le développement social est une compétence partagée sur le territoire de l'agglomération de Montréal, ce qui implique de fournir aux instances municipales locales les ressources financières nécessaires pour actualiser leur compétence;

CONSIDÉRANT que l'enveloppe Ville-MTESS est répartie sur le territoire de façon à soutenir une multitude de projets dont la majorité est financée pour une valeur de moins de 20 000\$⁸;

○ _____

³ Entente administrative sur la gestion du Fonds Québécois d'initiatives sociales dans le cadre des alliances pour la solidarité, 2013, p.2

⁴ Ville de Montréal, Politique de développement social « Montréal de tous les possibles », 2017.

⁵ Entente administrative sur la gestion du Fonds Québécois d'initiatives sociales dans le cadre des alliances pour la solidarité, 2013, p.4

⁶ *Idem*, p.4

⁷ *Idem*, p.3

⁸ Selon le SDIS, 60% des 269 projets financés par les arrondissements et villes liées étaient de moins de 20 000\$, en 2017.

CONSIDÉRANT que chaque organisme communautaire est par définition ancré dans son milieu et ses actions sont décidées et portées par des personnes bénévoles, impliquées dans leur propre communauté;

CONSIDÉRANT que la Ville de Montréal élabore en ce moment sa première Politique de reconnaissance des organismes communautaires;

LA COMMISSION CONCLUT qu'il est dans la nature même de l'Entente Ville-MTESS de répartir une partie des fonds sur une base territoriale pour ensuite financer les initiatives jugées structurantes à l'échelle locale.

CONSIDÉRANT que l'on sait désormais que l'indice de défavorisation composite inspiré de l'indice Pampalon-Raymond induit des iniquités sur le territoire. En effet, des personnes en situation de pauvreté sont dans les faits privées de soutien communautaire depuis de nombreuses années, le fonds n'étant pas distribué adéquatement pour servir de levier ou de complément dans les territoires où l'organisation communautaire est moins développée;

CONSIDÉRANT que la Mesure du panier de consommation (MPC) est fiable pour repérer avec précision sur l'île de Montréal là où se trouvent les personnes vivant dans la plus grande pauvreté et l'exclusion, parce qu'elles ne disposent pas des revenus suffisants pour subvenir à leurs besoins de base;

CONSIDÉRANT que la MPC est colligée par Statistiques Canada et basée sur les données du recensement, ce qui permet de lier les caractéristiques sociodémographiques des personnes qui ne peuvent pas subvenir à leurs besoins de base pour ainsi produire un portrait nuancé et précis des personnes en situation de grande pauvreté, que ce soit en fonction de leur âge, leur genre, leurs origines ethnoculturelles, etc.;

CONSIDÉRANT que le Revenu viable semble un indice prometteur pour établir un seuil de revenus au-delà duquel une personne peut aspirer à une vie digne en sortant de la pauvreté de façon durable;

CONSIDÉRANT par contre que cet indice, toujours en cours d'élaboration, doit encore faire l'objet de validations scientifiques et obtenir un consensus social;

CONSIDÉRANT qu'avant de pouvoir être utilisée, la mesure du Revenu viable doit faire l'objet de calculs et de recherches de données, ce qui est estimé quelques semaines de travail à temps plein pour une personne⁹;

CONSIDÉRANT qu'aucun indice ne prend pas en compte la discrimination systémique qui accentue les causes de la pauvreté des femmes;

CONSIDÉRANT que l'agglomération de Montréal a le potentiel d'exercer son leadership pour contribuer au raffinement de l'indice du Revenu viable et rappeler aux paliers de gouvernement supérieurs les limites que représente l'indicateur de la MPC dans le cadre d'une stratégie de lutte à la pauvreté;

La Commission recommande à l'Administration de :

R-1. Investir les ressources nécessaires en recherche afin de participer au raffinement de l'indice du Revenu viable, notamment pour :

- Produire une analyse différenciée de l'indice selon les sexes;
- Avoir recours à l'aire de diffusion comme unité géographique d'analyse;
- Mesurer les écarts entre le nombre de personnes en situation de pauvreté, selon qu'on utilise la MPC ou le Revenu viable;
- Documenter l'impact qu'auraient ces écarts si l'on décidait de recourir au Revenu viable pour répartir les fonds de l'entente Ville-MTESS sur le territoire de l'agglomération de Montréal.

⁹ Cet estimé est une projection à partir des travaux de l'IRIS qui met à jour annuellement l'indice du Revenu viable à l'échelle du Québec.

R-2. Utiliser l'indice du Revenu viable pour bonifier les représentations que la Ville de Montréal fait depuis des années auprès des paliers de gouvernements supérieurs en matière de lutte à la pauvreté.

R-3. En attendant la mise au point de l'indice du Revenu viable et compte tenu du faible fonds prévu dans l'Entente Ville-MTESS, aller de l'avant et utiliser la Mesure du panier de consommation (MPC) pour répartir les fonds de l'Entente Ville-MTESS 2018-2023.

CONSIDÉRANT que l'indice de la MPC montre avec précision les secteurs où résident des personnes en situation de grande pauvreté, révélant leur présence dans certains arrondissements ou villes liées où ces informations n'étaient auparavant pas captées par l'indice Pampalon-Raymond, avec pour effet que les organismes y œuvrant reçoivent depuis des années proportionnellement moins d'argent pour réaliser des projets de lutte à la pauvreté;

CONSIDÉRANT qu'il n'est pas souhaitable que, pour rehausser le financement de projets de lutte à la pauvreté dans les territoires révélés par la MPC, on retire du financement ailleurs à Montréal, à des organismes offrant du soutien à des personnes qui demeurent en situation de pauvreté;

CONSIDÉRANT que la Ville de Montréal ainsi que plusieurs arrondissements investissent déjà à même leurs fonds des sommes supplémentaires pour soutenir les initiatives des organismes communautaires auprès des personnes en situation de pauvreté;

La Commission recommande à l'Administration de :

R-4. Estimer les sommes annuellement nécessaires pour avoir un réel impact sur la lutte à la pauvreté et à l'exclusion et répondre aux besoins, en répartissant le financement entre les territoires où résident des personnes en situation de pauvreté, de façon équitable, mais sans toutefois retirer de fonds à d'autres territoires.

CONSIDÉRANT que rien dans l'Entente Ville-MTESS ne précise les pourcentages de répartition des fonds entre le niveau régional et le niveau local;

CONSIDÉRANT qu'avec le phénomène de l'embourgeoisement, la population en situation de pauvreté doit souvent migrer et qu'il est nécessaire de bien comprendre le phénomène afin que tous et toutes s'ajustent aux nouvelles réalités;

CONSIDÉRANT l'importance de conserver l'expertise développée dans les projets tout en veillant à ce qu'elle soit accessible aux personnes en situation de pauvreté qui se déplacent sur le territoire;

CONSIDÉRANT que tout retrait de plus de 15 000\$ pour la réalisation d'un projet spécifique aurait un impact sur les ressources humaines des organismes communautaires, car ces sommes représentent pour un organisme une proportion de salaires qui peut s'avérer difficile à combler et qui risque plus globalement d'engendrer une déstructuration du milieu;

CONSIDÉRANT que les projets, s'ils sont reconduits sur plusieurs années, ne sont pas indexés et doivent donc être portés à bout de bras par une majorité d'organismes communautaires qui souffrent de sous-financement chronique pour réaliser leur mission de base;

CONSIDÉRANT que l'Entente Ville-MTESS stipule l'obligation de la Ville de « former un partenariat formel afin d'assurer la cohérence des actions »¹⁰;

CONSIDÉRANT enfin les leviers à la disposition des municipalités de l'agglomération de Montréal pour atténuer le phénomène de la pauvreté sur le territoire;

○

¹⁰ Entente administrative sur la gestion du Fonds Québécois d'initiatives sociales dans le cadre des alliances pour la solidarité, 2013, p.3

La Commission recommande à l'Administration, en collaboration avec ses partenaires, de :

R-5. Se doter d'un plan de transition comprenant les mesures prévues pour diminuer l'impact de la nouvelle répartition des fonds sur les projets des organismes:

- la redistribution complète du million de dollars supplémentaire annuellement disponible dans les arrondissements et villes liées, en fonction de la MPC;
- une période de trois ans pour assurer la transition;
- les démarches spécifiques entreprises par le SDIS et les territoires les plus touchés par la redistribution des fonds pour accompagner les organismes;
- Une analyse fine des projets à risque de coupure, en cas de diminution du financement dans un territoire. À cet effet, une attention particulière devrait être portée aux projets de plus de 15 000\$;

La Commission souhaite avoir une présentation du SDIS à ce propos d'ici la fin août 2019.

R-6. Documenter et cartographier les portraits et les mouvements migratoires de la pauvreté de l'agglomération de Montréal, en collaboration avec les organismes communautaires, les arrondissements et les autres partenaires de lutte à la pauvreté. Le fruit de cette réflexion sera partagé dans le cadre d'un forum montréalais de lutte à la pauvreté.

R-7. Utiliser ses leviers municipaux en matière de logement social et abordable, de sécurité alimentaire et de transport collectif afin de diminuer le coût de la vie pour les résidentes et résidents de l'agglomération de Montréal en situation de pauvreté.
