

Pour améliorer la qualité des milieux de vie : Intervenir de façon intensive et intégrée

Mémoire présenté par la
Chaire Approches communautaires et inégalités de santé FCRSS/IRSC
dans le cadre de la consultation publique sur
le Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal

juin 2004



Chaire
Approches communautaires et
Inégalités de santé
FCRSS/IRSC

C.P. 6128, succursale Centre-ville
Montréal QC H3C 3J7

Téléphone : (514) 343-6185
Télécopieur : (514) 343-2207

Résumé

La Chaire sur les approches communautaires et les inégalités de santé (FCRSS/IRSC) souhaite apporter sa contribution au Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal en regard de l'orientation traitant : *Des milieux de vie de qualité, diversifiés et complet* et de l'orientation visant à développer *Un Centre prestigieux, convivial et habité*.

Dans le Plan d'urbanisme, la Ville annonce son intention de consacrer des ressources significatives pour améliorer la qualité des milieux de vie et réduire les inégalités entre les quartiers. Ces investissements auront davantage de portée si on y associe une population mobilisée qui contribue à l'amélioration de son milieu de vie immédiat. La Chaire insiste donc auprès de la Ville de Montréal pour qu'elle associe la population des quartiers visés à la démarche d'amélioration des milieux de vie en s'appuyant sur des concertations locales.

Les inégalités sociales de santé reposent sur un cumul de facteurs qui déterminent la qualité des milieux de vie. Les mesures nécessaires au soutien des actions proposées dans le Plan peuvent varier selon l'ampleur et la complexité des dossiers traités. Divers paliers de gouvernements et divers organismes institutionnels publics ou privés ont des responsabilités concernant différents aspects de la vie collective. La concertation avec tous les acteurs concernés est donc nécessaire pour s'assurer que les interventions se renforcent mutuellement.

En ce sens, nous appuyons l'intention inscrite dans le Plan d'urbanisme concernant la mise en œuvre de la Stratégie de revitalisation urbaine intégrée, à l'effet que : « *La préparation, la gestion et la mise en œuvre de cette Stratégie seront essentiellement décentralisées...[et]s'appuieront sur une concertation locale avec les organismes institutionnels de la santé, de l'éducation, du milieu communautaire, du milieu économique.* » L'affirmation de cette approche dans le Plan d'urbanisme est un développement positif; nous souhaitons fortement qu'elle se concrétise dans les pratiques de planification et de suivi des différentes politiques et mesures qui viendront appuyer la réalisation de ce Plan.

Cette même approche s'applique au développement d'un *Centre prestigieux, convivial et habité*. Cette orientation repose non seulement sur de grands projets structurants mais doit se réaliser avec le souci d'atténuer les impacts sur les milieux de vie que sont les quartiers avoisinants. C'est pourquoi nous nous inquiétons du fait que les partenariats associés à l'élaboration et à la réalisation de grands projets ne font aucunement mention de la consultation ou de la participation des populations de ces quartiers. Pourtant la réalisation de ces grands projets aura un impact significatif sur leur milieu de vie et risque d'accentuer les disparités et le sentiment d'exclusion, si la population résidente de longue date n'y est pas associée. Une approche inclusive doit être privilégiée afin d'assurer un développement harmonieux qui bénéficie au Grand Montréal sans accentuer les inégalités entre les divers secteurs de la Ville de Montréal.

Mémoire présenté par la
Chaire Approches communautaires et inégalités de santé FCRSS/IRSC
dans le cadre de la consultation publique sur le Plan d'urbanisme
de la Ville de Montréal
juin 2004

Table des matières

Notre perspective : les inégalités de santé et les milieux de vie.... p. 1

Pour améliorer la qualité des milieux de vie : intervenir de façon
intensive et intégrée..... p. 2

Réduire les disparités entre les secteurs de la ville de Montréal.. p. 5

Le Plan d'urbanisme de la Ville de Montréal deviendra « *le document municipal de référence en matière d'intervention sur le territoire.* » Telle est l'intention annoncée par la Ville de Montréal. Il s'agit donc d'un outil important pour que le développement de la ville bénéficie à tous ses citoyens et citoyennes. Diverses politiques sectorielles, notamment le Plan stratégique de développement durable, la Stratégie d'inclusion du logement abordable, la Stratégie de développement économique, la Stratégie de revitalisation urbaine intégrée, sont des éléments clés qui vont préciser ultérieurement certains enjeux et moyens de mise en œuvre du Plan. Sous réserve de précisions futures concernant ces politiques, la Chaire sur les approches communautaires et les inégalités de santé (FCRSS/IRSC) souhaite apporter sa contribution en regard de la première orientation du Plan : *Des milieux de vie de qualité, diversifiés et complets*, notamment en ce qui concerne la place accordée à la concertation et à la participation de la population dans la mise en œuvre du Plan d'urbanisme. Nous aborderons également cette question en ce qui a trait à l'orientation visant à développer *Un Centre prestigieux, convivial et habité.*

Notre perspective : les inégalités de santé et les milieux de vie

L'objectif de la Chaire est de développer un programme de recherche qui documente et évalue le rôle des interventions axées sur le développement social dans les quartiers urbains. Nous voulons, non seulement mieux comprendre comment les inégalités sociales qui se reflètent dans les milieux de vie façonnent la santé des populations, mais aussi comment certaines initiatives innovantes des citoyens et citoyennes dans leurs quartiers permettent de réduire ces inégalités. La Direction de santé publique de Montréal-centre, le Service de développement social de la Ville de Montréal, Centraide du Grand Montréal, la Commission scolaire de Montréal et divers réseaux communautaires, notamment la Coalition montréalaise des Tables de quartier et la Table de concertation sur la faim et le développement social sont associés de près au développement des projets de recherche de la Chaire.

Un des thèmes importants de nos travaux porte sur la nécessité de lier les résultats des programmes de santé avec les processus par lesquels ceux-ci interagissent avec la population concernée et avec les caractéristiques des milieux dans lesquels ils sont planifiés et implantés. Cette conception amène à examiner les phénomènes de santé et les interventions, à travers les liens étroits qui existent avec leur contexte. Un tel accent sur les aspects contextuels de la santé, autant du point de vue des environnements physiques que sociaux, rejoint un ensemble de travaux sur les inégalités de santé qui situent une partie des déterminants de la santé dans l'interaction entre les individus, leur réseau social et leur milieu de vie.

Le programme de recherche de la Chaire repose sur l'hypothèse que l'appartenance à une catégorie sociale est associée à des modes de relations, d'accès aux ressources et de distribution du pouvoir qui façonnent la santé. Observant aussi que de nombreux indicateurs de santé varient selon les découpages des milieux de vie tels les quartiers, il est suggéré que les caractéristiques des environnements immédiats des personnes s'incarnent dans des facteurs de risque et des vulnérabilités aux maladies. L'agrégation géographique des phénomènes de santé serait donc attribuable à la fois au fait que des individus de condition semblable occupent un espace commun (effet de composition) et au fait qu'ils partagent les mêmes ressources et interagissent ensemble (effet de contexte), créant et recréant ainsi un environnement à leur image et qui répond à leurs besoins.

Une façon d'intervenir sur les inégalités de santé consiste donc à modifier les rapports entre les individus et leur environnement immédiat par la nécessaire conjugaison de deux modes d'intervention : la modification de l'agencement et de la disponibilité des ressources locales et l'augmentation des capacités individuelles et collectives de mobiliser ces ressources. La première stratégie place la communauté comme cible privilégiée d'intervention, alors que la seconde implique que ces interventions soient développées et mises en œuvre par des processus favorisant la participation des individus et des collectivités. Ainsi, les projets de développement de quartier doivent se réaliser au moyen d'alliances avec les organismes locaux et mettre en œuvre un éventail d'interventions reposant sur des principes d'*empowerment*, de mobilisation et de participation pour optimiser l'agencement des ressources économiques et sociales pertinentes pour la santé.

Il est donc impératif que les institutions civiles reconnaissent que la participation et l'engagement des citoyens et citoyennes constitue une condition préalable à l'amélioration de la vie dans les quartiers. Cette participation cependant doit être nourrie et soutenue par des structures locales de concertation. En effet, pour se faire entendre, la voix des citoyens et citoyennes doit être mobilisée et organisée dans des structures de participation qui favorisent une large exploration des solutions à travers des débats ouverts qui laissent place à l'expression d'une diversité de savoirs. Paradoxalement, cependant, l'existence de telles structures qui sont souvent perçues comme superflues pour l'action, n'est possible qu'avec l'appui des institutions.

Pour améliorer la qualité des milieux de vie : Intervenir de façon intensive, intégrée et concertée

Parmi les actions visant à améliorer la qualité des milieux de vie existants, le Plan d'urbanisme souligne que « *les principales mesures concernent l'aménagement urbain, le logement et le développement social et communautaire.* »(p.14) La Chaire désire premièrement rappeler qu'une approche intégrée de développement implique également des interventions sur d'autres aspects de la vie des populations résidentes, notamment le

développement de l'emploi et le soutien à la formation, l'accès à des services de proximité et à des environnements sains et sécuritaires et l'amélioration du transport en commun. La Ville peut aussi agir comme catalyseur pour faire avancer le concept et la réalité du « temps de ville ». Ce concept désigne les efforts de plusieurs décideurs et de la population pour harmoniser les horaires de travail et ceux de divers services publics, notamment les services municipaux, les services de garde, les services bancaires, etc. Plusieurs grandes villes ont déjà adopté de telles concertations car elles y voient une condition pour assurer un développement urbain qui tienne compte du développement social et de la nécessaire conciliation entre le travail et la vie personnelle et familiale.

De plus, le développement social devrait pouvoir s'inscrire dans une organisation spatiale et temporelle qui s'adresse également aux personnes marginalisées qui sont en situation de survie problématique dans plusieurs quartiers centraux. À cette fin, il conviendrait de soutenir le développement de services communautaires reconnus pour leur assurer une aide d'urgence (hébergement, aide alimentaire, soutien psychosocial) au même titre que d'autres services publics. La Ville a des responsabilités à cet égard en collaboration avec d'autres partenaires institutionnels, tout en reconnaissant que l'existence de réseaux communautaires avec l'implication de la population permettent de maintenir un tissu social favorisant l'entraide et le soutien des personnes fragilisées.

Concernant la mise en œuvre du Plan d'urbanisme, la Ville annonce son intention de consacrer des ressources significatives pour améliorer la qualité des milieux de vie et réduire les inégalités entre les quartiers. Ces investissements auront davantage de portée si on y associe une population mobilisée qui contribue à l'amélioration de son milieu de vie immédiat. La Chaire insiste donc auprès de la Ville de Montréal pour qu'elle associe la population des quartiers visés à la démarche d'amélioration des milieux de vie en s'appuyant sur des concertations locales. En effet, le développement des collectivités implique la sensibilisation de la population résidente au fait qu'elle possède une expertise à propos de son milieu et l'invitation de plusieurs personnes d'intérêts divers, à réaliser cet objectif commun de manière inclusive. La participation permet à une population résidente de maîtriser le développement de son quartier et favorise ainsi un sentiment d'appartenance qui contribue à contrer l'exclusion sociale, laquelle peut mener à des formes de résistances marquées par la violence et le retrait social. C'est l'ensemble de la collectivité montréalaise qui bénéficiera de l'effort pour inclure les populations locales dans le développement de leurs milieux de vie.

La Chaire insiste sur l'importance de cette approche qui s'inspire de la Charte d'Ottawa de la promotion de la santé, adoptée lors de la première Conférence internationale pour la promotion de la santé en 1986. Cette déclaration souligne que : « *La promotion de la santé passe par la participation effective et concrète de la communauté à la fixation des priorités, à la prise des décisions et à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies de planification en vue d'atteindre une meilleure santé. Au cœur même de ce processus, il y a*

la dévolution de pouvoir aux communautés considérées comme capables de prendre en main leurs destinées et d'assumer la responsabilité de leurs actions. »

La Charte poursuit en indiquant que « *le développement communautaire puise dans les ressources humaines et matérielles de la communauté pour stimuler l'auto assistance et le soutien social et pour instaurer des systèmes souples susceptibles de renforcer la participation et le contrôle du public en matière de santé. Cela exige un accès total et permanent à l'information et aux possibilités d'acquisition de connaissances concernant la santé ainsi qu'une aide financière.* »¹

La qualité des milieux de vie dans leurs multiples dimensions étant un facteur important de la santé de la population, cette perspective s'applique au développement urbain dont le Plan d'urbanisme constitue l'une des assises importantes. C'est pourquoi nous appuyons l'intention inscrite dans le Plan d'urbanisme concernant la mise en œuvre de la *Stratégie de revitalisation urbaine intégrée*, à l'effet que : « *La préparation, la gestion et la mise en œuvre de cette Stratégie seront essentiellement décentralisées... L'élaboration des plans et le suivi de leur mise en œuvre s'appuieront sur une concertation locale avec les organismes institutionnels de la santé, de l'éducation, du milieu communautaire, du milieu économique.* » (p.16) L'affirmation de cette approche dans le Plan d'urbanisme est un développement positif; nous souhaitons fortement qu'elle se concrétise dans les pratiques de planification et de suivi des différentes politiques et mesures qui viendront appuyer la réalisation de ce Plan.

Dans cette perspective, nous croyons qu'il est important d'encourager la Ville de Montréal à poursuivre le soutien qu'elle apporte aux concertations locales de quartier, en collaboration avec la Direction de santé publique et Centraide du Grand Montréal, et d'inciter la Ville à étendre cette approche dans tous les arrondissements, d'une manière qui respecte les dynamiques locales. Il s'agit de réseaux ancrés dans des milieux qui sont confrontés à divers problèmes et qui n'ont pas toujours les ressources pour participer activement dans de grands forums comme la démarche actuelle menée par l'Office de consultation publique de Montréal. L'apport de ces concertations locales dans l'intéressement et la mobilisation de la population peut certainement enrichir les points de vue exprimés et les solutions proposées.

La *Stratégie de revitalisation urbaine intégrée* issue du Sommet de Montréal de juin 2002 repose également sur une approche multisectorielle faisant appel à la collaboration de multiples acteurs. « *Cette approche s'inscrit dans l'esprit de Ville en santé* », tel que mentionné dans le Plan. (p.14)

¹ Organisation mondiale de la santé (1986) Charte d'Ottawa en promotion de la santé.

En effet, les inégalités sociales de santé reposent sur un cumul de facteurs qui déterminent la qualité des milieux de vie. Les mesures nécessaires au soutien des actions proposées dans le Plan peuvent varier selon l'ampleur et la complexité des dossiers traités. Divers paliers de gouvernements et divers organismes institutionnels publics ou privés ont des responsabilités concernant différents aspects de la vie collective. La concertation avec tous les acteurs concernés est donc nécessaire pour s'assurer que les interventions se renforcent mutuellement.

Réduire les disparités entre les secteurs de la Ville de Montréal

Le Plan d'urbanisme indique que « *L'objectif premier de la Stratégie de revitalisation urbaine intégrée est d'améliorer les conditions de vie des résidents des secteurs visés pour qu'à moyen terme la disparité entre ces secteurs et le reste de la ville diminue sans pour autant qu'il ne s'accroisse ailleurs.* » (p.16) Les secteurs ciblés pour la mise en œuvre progressive de cette stratégie ont été définis à partir de données socio-économiques provenant du recensement de Statistique Canada de 2001. De façon générale, les secteurs identifiés, notamment dans les arrondissements Mercier-Hochelaga-Maisonneuve, Montréal-Nord, Sud-Ouest, Ville-Marie, Villeray-Saint-Michel-Parc-Extension, connaissent une situation difficile qui change peu depuis un certain nombre d'années. Certains ont connu un déclin économique notable et d'autres regroupent des communautés ethnoculturelles qui connaissent des difficultés d'insertion. Avec l'augmentation des coûts du loyer et la pénurie de logements abordables, les ménages à revenu modeste ont peu de mobilité et sont concentrés dans ces secteurs où les conditions et le cadre de vie nécessitent des interventions importantes en vue d'éviter la persistance de la pauvreté et la formation de ghettos enclavés.

Certains de ces quartiers ont connu des expériences difficiles dans le passé à l'occasion de la réalisation de grands projets comme l'Expo 67 ou les Jeux Olympiques de 76. Une partie de la population qui y résidait a subi des déplacements forcés. Ces situations n'ont pas favorisé le développement de milieux de vie de qualité. Au contraire elles ont eu des conséquences déplorables en déplaçant des populations, entraînant ainsi un démembrement des réseaux de soutien social et une détérioration du tissu social des milieux touchés. Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que la population ait un sentiment de perte de contrôle sur son environnement immédiat. C'est pour éviter de tels effets qui sont en contradiction avec l'objectif d'améliorer la qualité des milieux de vie existants, que nous incitons fortement la Ville de Montréal à développer des mécanismes spécifiques de consultation des populations des quartiers avoisinants à l'occasion de l'élaboration, de la planification et de la mise en œuvre de projets d'envergure.

Dans le chapitre portant sur le développement d'un *Centre prestigieux, convivial et habité*, le Plan d'urbanisme constate que les développements récents dans certains quartiers

centraux « font en sorte que de nombreux usages cohabitent parfois difficilement...En somme plusieurs acteurs ayant des intérêts différents transforment le secteur. Or afin d'assurer une mise en valeur harmonieuse de celui-ci, il importe que le choix des nouveaux usages et leur séquence d'implantation soient des plus stratégiques» (p.250) Or la solution ne réside pas uniquement dans une planification associant des partenaires institutionnels à l'élaboration de ces grands projets, mais aussi dans l'implication de la population des quartiers avoisinants qui verront inévitablement leur milieu de vie changer suite à ces développements. C'est pourquoi nous nous inquiétons du fait que les partenariats associés à l'élaboration et à la réalisation de grands projets comme celui proposé par la Société du Havre de Montréal ou celui du Quartier des spectacles dans le Centre de Montréal, ne font aucunement mention de la consultation ou de la participation des populations des quartiers avoisinants. Pourtant la réalisation de ces grands projets aura un impact significatif sur leur milieu de vie et risque d'accentuer les disparités et le sentiment d'exclusion, si la population résidente de longue date n'y est pas associée.

La promotion d'un développement intégré de la Ville dans son ensemble repose sur la diversité et la mixité sociale qui sont des axes essentiels d'une approche d'inclusion sociale. Pour actualiser cette approche, la Ville doit notamment se donner les moyens de civiliser la spéculation immobilière et multiplier ses efforts afin d'obtenir, des autres paliers de gouvernement, davantage de ressources pour le développement du logement abordable, et plus particulièrement du logement social, tout en poursuivant ses actions visant à *intervenir de façon intensive et intégrée dans les secteurs à revitaliser*. Le développement d'un *Centre prestigieux, convivial et habité*, tel que proposé dans le Plan d'urbanisme, doit également se soucier des impacts sur les milieux de vie que sont les arrondissements et les quartiers auxquels s'identifie la population. Une telle approche inclusive permet d'assurer un développement harmonieux qui bénéficie au Grand Montréal sans accentuer les inégalités entre les divers secteurs de la Ville.