

AVIS DU COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

LE SOUTIEN À L'ACTION LOCALE DE LUTTE
CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE



*Améliorer la capacité d'agir des collectivités :
miser sur un développement local intégré*

AVIS DU COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

LE SOUTIEN À L'ACTION LOCALE DE LUTTE
CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE



*Améliorer la capacité d'agir des collectivités :
miser sur un développement local intégré*

Cet avis a été adopté par le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale à sa réunion du 23 mars 2009 et transmis au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, M. Sam Hamad, le 12 mai 2009, conformément aux articles 32 et 33 de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Cet avis a été préparé sous la responsabilité d'un groupe de travail du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale formé de :

Jeanne Lavoie, présidente du groupe de travail
Damien Arsenault
Richard Gravel
Bernard Matte
Céline Trudel

Coordination et rédaction

Jeannine Arseneault
Paul Dechêne

Soutien technique

Loren Mc Cabe

Conception graphique et montage

Sonia Dufour, Direction des communications
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Cet avis utilise généralement les formes masculine et féminine pour désigner les personnes. Il arrive cependant que le générique masculin soit utilisé afin d'alléger le texte.

La reproduction totale ou partielle de ce document est autorisée à la condition que la source soit mentionnée.

Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

425, rue Saint-Amable, bureau RC 145
Québec (Québec) G1R 4Z1

Téléphone : 418 528-9866
Télécopieur : 418 643-6623
Courriel : infocclp@mess.gouv.qc.ca
Site : <http://www.cclp.gouv.qc.ca>

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2009

ISBN (imprimé) 978-2-550-56148-4

ISBN (en ligne) 978-2-550-56149-1

© Gouvernement du Québec



Imprimé sur du papier contenant 100% de fibres recyclées postconsommation, certifié Éco-Logo, Procédé sans chlore et fabriqué au Québec à partir d'énergie biogaz.

REMERCIEMENTS

Le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale souhaite remercier :

Monique Asselin du ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, Christine Gosselin et Stéphane Bouchard du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, Michel Rochette et Pauline Thiboutot du ministère de la Santé et des Services sociaux, Jacques Dussault et Daniel Jean du Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales, Pierre Lalanne du ministère des Transports, Robert Lauzon du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs ainsi que Jean Tremblay de l'Institut national de santé publique du Québec pour avoir échangé avec les membres du Comité sur les moyens de mieux arrimer les interventions des divers ministères et organismes;

Louis Poirier, coordonnateur, et Denise Lavallée, de Rouyn-Noranda, membre du conseil d'administration du Réseau québécois des Villes et Villages en santé, Chantal Tardif et Denis McKinnon, directeur général, de la Table nationale des corporations de développement communautaire (CDC) ainsi que Julie Bergevin, Jean-François Aubin et Alain Coutu du Réseau québécois de revitalisation intégrée pour leurs précieux conseils quant aux conditions de succès du soutien à l'action locale;

Martine Rioux, directrice générale, Conférence régionale des élus de l'Abitibi-Témiscamingue pour ses conseils judicieux.

Enfin, un merci tout particulier à René Simard, de la Direction générale adjointe des politiques et de la prospective au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, pour sa collaboration et sa participation tout au long du processus d'élaboration de cet avis.

AVANT-PROPOS

Le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été formé en vertu d'une loi issue d'un grand mouvement citoyen et qui visait à tracer les jalons vers un Québec sans pauvreté et plus inclusif. Le comité consultatif remplit un rôle de conseil et de vigie au regard des politiques et des décisions gouvernementales ayant des effets sur la pauvreté et l'exclusion sociale.

Le Comité consultatif est composé de 17 hommes et femmes venant d'une dizaine de régions du Québec et représentant tous les secteurs de la société, y compris les personnes en situation de pauvreté. Les valeurs d'égalité, de participation et de confiance constituent les fondements de ses réflexions et de ses actions.

L'égalité, égalité des droits et droit à l'égalité, constitue une valeur centrale de toute action visant à améliorer la situation économique et la capacité d'agir des personnes et des collectivités. Il faut réduire les inégalités qui nuisent à notre cohésion sociale : inégalités de revenu d'abord, mais aussi inégalités d'accès à la formation, à l'emploi, au logement, aux loisirs et à la culture, à la santé et au bien-être, de même qu'inégalités persistantes entre les hommes et les femmes.

Le Comité consultatif est convaincu de l'importance de la participation de chaque personne et de chaque groupe aux actions visant à faire du Québec une société sans pauvreté et plus inclusive. La participation des personnes elles-mêmes touchées par la pauvreté et l'exclusion est également essentielle : la parole et le vécu de ces personnes doivent contribuer à la mise en œuvre d'approches plus cohérentes et soucieuses de leur statut de citoyennes et de citoyens à part entière.

Le Comité consultatif affirme sa confiance envers les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale qui, comme le reconnaît la Loi, sont les premières à agir pour transformer leur situation et celle de leurs proches. Renforcer la capacité d'agir des personnes et des collectivités enrichira l'ensemble de la société et favorisera le développement durable.

Quand les Québécoises et les Québécois s'interrogent sur leur identité et sur leur capacité d'accueil, quand les coûts de la santé et la qualité des soins les inquiètent chaque jour davantage et que l'état des infrastructures exige des investissements colossaux, alors la réduction de la pauvreté s'éloigne du cœur du débat public. Pourtant, tendre vers un Québec sans pauvreté et plus inclusif demeure plus que jamais une des conditions de notre développement durable et l'une des stratégies les plus efficaces pour relever les défis qui se posent à nous : cohésion sociale, pénurie de main-d'œuvre, coûts de la santé, etc.

Collectivement plus riches de moins de pauvreté, nous serons mieux...

TABLE

DES MATIÈRES

MESSAGE DU PRÉSIDENT.....	9
LE DÉVELOPPEMENT LOCAL AU CŒUR DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE.....	11
Préambule.....	12
Rappel du mandat du Comité.....	12
Vers une approche intégrée du développement local.....	13
La mobilisation locale pour le développement : une expérience déjà riche.....	14
Créer les conditions de succès.....	18
SOUTENIR L'ACTION ET LA COLLABORATION :	
LIBÉRER L'IMAGINATION ET L'INNOVATION.....	19
Du « mur à mur » au « sur mesure ».....	20
Miser sur la sagesse du terrain.....	22
Des ressources à utiliser autrement.....	25
Assurer le droit à la mobilité sur tout le territoire.....	26
CONCLUSION.....	29
ANNEXE 1	
LISTE DES MEMBRES DU COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE.....	31

MESSAGE DU PRÉSIDENT

Les membres du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sont très heureux de publier leur avis sur le soutien à l'action locale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cet avis répond à une demande adressée au Comité par le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et ministre responsable de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, M. Sam Hamad. De plus, il se situe dans le cadre des travaux du Comité consultatif qui ont également mené à l'élaboration de deux autres avis, soit l'un demandé par la Loi et portant sur les cibles d'amélioration du revenu des personnes et des familles, sur les meilleurs moyens de les atteindre ainsi que sur le soutien financier minimal intitulé « Améliorer le revenu des personnes et des familles... le choix d'un meilleur avenir » et un autre portant sur la prévention de la pauvreté persistante intitulé « Revoir nos façons de faire : un choix judicieux et humain ».

Cette demande du ministre rejoint l'une des priorités retenues par le Comité pour la mise à jour du plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Tous les membres du Comité sont engagés concrètement dans leur milieu dans des efforts de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Partout au Québec, ces femmes et ces hommes sont engagés quotidiennement, sur le plan local ou régional, dans des efforts de mobilisation autour de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La demande de M. Hamad les interpelle au plus profond de leur engagement et de leur expérience.

La réflexion des membres du Comité est nourrie non seulement par les échanges qu'ils ont entre eux mais aussi par des rencontres tenues avec un certain nombre de représentantes et de représentants de regroupements engagés dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale selon une approche territoriale. Les membres du groupe de travail responsable de la préparation de cet avis ont aussi convié les acteurs de l'administration publique qui participent à la mise en œuvre de programmes ou de stratégies visant le développement local. Ils ont discuté avec eux des problèmes liés à la mise en œuvre d'approches intégrées de développement local et des solutions à appliquer pour apporter un meilleur soutien aux efforts des milieux défavorisés.

Je voudrais, à titre de président du Comité, rappeler l'importance que nous avons toujours accordée à comprendre la réalité des régions du Québec de même que la nécessité d'apprendre de leur expérience. Chaque année, le Comité va à la rencontre des acteurs engagés dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale d'une des régions du Québec. En 2007, il est allé rencontrer les acteurs de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine à Bonaventure. En 2008, ce fut à Saguenay dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean. En 2009, le Comité rencontrera les acteurs de l'Abitibi-Témiscamingue grâce à la collaboration de la Conférence régionale des élus.

Chacun de ces séjours a été l'occasion d'apprentissages extraordinaires sur les préoccupations des populations des régions et sur les initiatives menées localement pour répondre au défi d'un Québec avec moins de pauvreté et plus inclusif. Les membres du Comité souhaitent que leurs recommandations contribuent à répondre à ces préoccupations et à soutenir ces initiatives.

J'espère que l'avis du Comité pourra aider les collectivités locales fortement touchées par la pauvreté à se réapproprier leur développement et renforcer la mobilisation et la concertation de l'ensemble des acteurs.



Tommy Kulczyk

LE DÉVELOPPEMENT LOCAL

AU CŒUR DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ
ET L'EXCLUSION SOCIALE



Préambule

Cet avis propose des moyens pour soutenir l'action locale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les concepts utilisés de développement local intégré et de stratégies intégrées de développement local s'inspirent de la définition de l'approche territoriale intégrée préconisée dans le Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Le gouvernement, dans les intentions manifestées dans ce plan, disait au sujet de l'approche territoriale :

« [Elle] se caractérise par une **concertation des intervenants**, une **intervention intersectorielle** qui place l'amélioration de la situation des membres de la communauté au centre d'une **action globale** et qui améliore la **capacité d'agir tant des collectivités que des individus** qui les composent. Elle contribue à une meilleure **synergie entre le développement économique local et le développement social** et un **meilleur arrimage des différentes stratégies sectorielles** visant l'amélioration des conditions de vie des milieux défavorisés¹. »

Rappel du mandat du Comité consultatif

En avril 2008, le ministre responsable de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, monsieur Sam Hamad, demandait au Comité de lui produire un avis « sur une stratégie visant à soutenir les efforts des milieux en situation de pauvreté afin de favoriser la prise en charge de l'action locale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, y compris en ce qui a trait aux problématiques de transport en régions éloignées ».

Cette demande a réjoui les membres du Comité. D'une part, ils considéraient que l'action locale devait être au cœur des priorités du prochain plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale de même que les actions pour assurer le droit à la mobilité partout sur le territoire québécois. D'autre part, l'approche territoriale leur apparaissait la forme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale la plus en harmonie avec les orientations et les valeurs communes qu'ils s'étaient données. En travaillant à augmenter la capacité d'agir des collectivités, à mobiliser les acteurs et à donner place à la parole et au vécu des personnes en situation de pauvreté, l'action locale rejoint les valeurs de participation et de confiance, chères au Comité. En orientant davantage cette action locale vers les territoires fortement défavorisés (ou à concentration de pauvreté), elle contribue à la lutte contre les inégalités multiples qui compromettent la qualité de vie des personnes comme des collectivités.

L'approche territoriale constitue une approche très mobilisatrice de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, car au lieu de renvoyer à la correction de problèmes individuels, elle situe cette lutte dans une perspective structurante de développement local. Elle mise sur le potentiel des milieux et des personnes, sur un « empowerment » des collectivités et sur le développement des solidarités.

1. *Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir, Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, gouvernement du Québec, avril 2004, p. 69. Les parties en caractères gras sont le choix éditorial du Comité consultatif.

Vers une approche intégrée du développement local

Les membres du Comité croient que les communautés locales, particulièrement celles davantage touchées par la pauvreté, pourront mieux s'approprier leur développement si celui-ci est envisagé dans une perspective globale et intégrée. La qualité de vie des membres de la communauté et leur participation aux décisions qui affectent cette qualité de vie constituent les moteurs d'un tel développement.

En ce sens, même si l'avis demandé porte sur la prise en charge de l'action locale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les membres du Comité soutiennent que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale doit s'engager localement autour d'une mobilisation des acteurs en faveur d'un développement global et intégré, visant l'amélioration de la qualité de vie de tous les membres de la collectivité. Un tel développement doit tenir compte à la fois des dimensions sociale, économique et environnementale.

En adoptant cette position, le Comité partage l'avis du législateur dans cette autre loi qui, comme la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, a été adoptée unanimement par l'Assemblée nationale du Québec, soit la Loi sur le développement durable. Cette Loi, de trop nombreuses personnes l'associent d'abord à l'environnement. Peut-être parce que le développement durable y est défini comme un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs, en ces temps de prise de conscience face aux conséquences de l'activité humaine sur l'état de notre planète.

Pourtant, cette définition peut s'appliquer tout autant à l'économie et au social, où les exemples sont nombreux de décisions qui, semblant répondre aux besoins d'hier, ont compromis la réponse à ceux d'aujourd'hui. Des centaines et des centaines de personnes dans les villages ou les petites villes dévitalisées en subissent les conséquences quotidiennement et comprennent très bien que les décisions humaines, faute d'une vision globale et intégrée, ont non seulement des conséquences sur la planète, mais aussi sur les humains.

Cela est d'ailleurs confirmé dans la suite de la définition du développement durable : « Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement² ».

Dans la foulée de l'adoption de cette Loi, le gouvernement du Québec a adopté la Stratégie gouvernementale de développement durable³. L'objectif de cette stratégie est que l'ensemble de l'action gouvernementale s'inscrive progressivement à l'intérieur du cadre de référence qu'elle propose. Trois des neuf grandes orientations et neuf des vingt-neuf objectifs de cette stratégie rejoignent directement le propos du présent avis.

Rappelons seulement ces trois orientations :

- Améliorer et aménager le territoire de façon durable et intégrée.
- Favoriser la participation à la vie collective.
- Prévenir et réduire les inégalités sociales et économiques.

2. *Loi sur le développement durable*, L.R.Q., chapitre D-8.1.1, article 2.

3. *Un projet de société pour le Québec, Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*, gouvernement du Québec, décembre 2007.

Le quatrième axe du plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale parle d'« assurer la constance et la cohérence de l'action ». Les membres du Comité consultatif partagent cette préoccupation, surtout dans son sens large, et souhaitent que toutes les actions visant à soutenir les efforts des milieux en situation de pauvreté pour prendre en charge l'action locale de lutte contre la pauvreté favorisent l'arrimage des actions locales de développement.

D'ailleurs, les acteurs sont de plus en plus nombreux au plan local à réclamer du gouvernement qu'il cesse de multiplier les plans d'action sectoriels et les tables de concertation visant à mobiliser toujours les mêmes acteurs et qu'il favorise plutôt la mise en œuvre d'approches « intégrées » à partir des champs d'intervention particuliers propres aux divers ministères et organismes. Ces acteurs trouveront des alliés au Comité et, espérons-le, un peu partout au gouvernement à la suite du présent avis.

Le Comité se sent d'autant plus à l'aise d'ancrer son avis et ses recommandations dans l'approche du développement durable que la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale y fait référence à maintes reprises.

Dans le préambule de cette Loi⁴, il est affirmé que les « personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale sont les premières à agir pour transformer leur situation et celle des leurs et que cette transformation est liée au développement social, culturel et économique de toute la collectivité ». À l'article 10 sur l'accès à l'emploi et la valorisation du travail, le gouvernement et les partenaires du marché du travail sont invités à agir pour « favoriser une approche centrée sur la prise en charge par le milieu et l'intégration du développement social et économique ». À l'article 11, sur l'engagement de l'ensemble des intervenants, la participation citoyenne, le soutien aux initiatives locales et régionales, la responsabilité sociale des entreprises et la contribution de l'action bénévole et communautaire sont identifiés comme les priorités afin de favoriser cet engagement.

Les exemples tirés de la Loi pourraient être multipliés pour démontrer la « constance et la cohérence » du législateur et aussi que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est partie intégrante du développement durable.

C'est en accord avec les principes énoncés dans le plan d'action et avec la volonté qu'ils trouvent leur pleine application au cours des prochaines années, principes que l'on retrouve en préambule à cet avis, que le Comité entend formuler des recommandations sur la stratégie à adopter en vue de soutenir les efforts des milieux pour prendre en charge localement la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

La mobilisation locale pour le développement : une expérience déjà riche

Ainsi qu'il a été mentionné auparavant, la quatrième orientation de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale « Favoriser l'engagement de l'ensemble de la société » vise à soutenir la mobilisation d'acteurs représentatifs de la collectivité québécoise. Selon la Loi, les actions qui tendent à favoriser cet engagement doivent notamment soutenir les initiatives locales et régionales spécifiques en vue d'atteindre les objectifs poursuivis par la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

4. Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, L.R.Q., chapitre L-7.

L'approche territoriale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale prônée par le premier plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale visait à soutenir l'émergence de stratégies locales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le plan d'action précisait :

« Ces stratégies locales regrouperont les actions que l'ensemble des intervenants du milieu entend mettre en œuvre pour prévenir la pauvreté, améliorer les conditions de vie des personnes en situation de pauvreté et favoriser leur autonomie. Elles pourront toucher le développement local, la revitalisation des milieux, l'accès à la formation, à l'emploi, au logement, à la santé et aux services sociaux, aux loisirs ou à la culture, ainsi que l'aide aux personnes qui ont besoin d'un cheminement d'insertion prolongé et la participation citoyenne des personnes en processus d'exclusion sociale⁵. »

Mais, bien avant l'adoption de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et la mise en œuvre du plan d'action qui en a découlé, de nombreuses initiatives locales et régionales concertées visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale avaient déjà vu le jour.

Soulignons d'abord qu'au cours des années 1980, une nouvelle forme de développement local, le développement économique communautaire, a fait son chemin, essentiellement basée sur une mobilisation de la société civile et sur les mouvements sociaux⁶. De ces mouvements sociaux, dont le mouvement des femmes, sont nées des solutions nouvelles aux difficultés vécues par les communautés locales, créant un type inédit de relations entre l'État et la société civile, entre le local et le national, entre l'économique et le social, entre le travail rémunéré (l'emploi) et le travail non rémunéré⁷.

Ces initiatives issues de l'économie sociale ont contribué à transformer des problèmes en projets collectifs. D'ailleurs, plusieurs communautés expérimentent depuis quelques années des démarches dites de revitalisation intégrée qui s'articulent autour de la mobilisation de différents partenaires des milieux communautaires, gouvernementaux et des entreprises. Ces démarches s'inscrivent dans la stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, mais sans s'y limiter; elles visent plutôt l'amélioration des conditions de vie de l'ensemble de la population, sur les plans économique, social, culturel et environnemental. Elles se situent donc dans une démarche de développement durable et affirment une volonté de sortir de l'intervention en silo. Enfin, les leaders de ces démarches varient d'une collectivité à une autre, en fonction des réalités et des possibilités propres à chacune.

Les démarches de revitalisation intégrée tendent à améliorer la qualité de vie des citoyennes et des citoyens à partir de la dynamique locale et elles se concrétisent dans des projets globaux sur un territoire. Elles s'appuient sur un travail concerté des partenaires intersectoriels et multiréseaux et sur la participation des citoyennes et des citoyens à toutes les étapes du processus⁸.

Lors du Sommet de Montréal, en 2002, le gouvernement du Québec et la Ville de Montréal ont signé un contrat de ville axé sur un partenariat multisectoriel. À l'intérieur de ce contrat, une entente visait la mise en œuvre d'interventions en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, basées sur certains principes établis par le contrat. Par cette entente, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale s'engageait à verser 5 millions de dollars par année, soit un total de 25 millions de dollars pour la période de cinq ans visée par l'entente. À la fin de 2008, pour assurer une continuité

5. *Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir, Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, gouvernement du Québec, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, avril 2004, p. 71.

6. Louis Favreau, *Économie sociale et développement local au Québec (1990-2000) : innovation et institutionnalisation des initiatives locales de création de richesses*, Chaire de recherche du Canada en développement des collectivités (CRDC), Série Comparaisons internationales Nord-Sud et Sud-Sud, No 1, Université du Québec en Outaouais, 2003, p. 27-28.

7. *Ibid.*, p. 28.

8. *Cadre de référence des démarches de revitalisation intégrée*, Réseau québécois de revitalisation intégrée, p. 1-3.

dans les actions entreprises, une entente triennale a été conclue entre la Ville et le gouvernement. Cette entente prévoit que le gouvernement investira 24 millions de dollars au cours des trois prochaines années afin de soutenir le développement social et communautaire sur le territoire de la métropole, ainsi que la mise en œuvre d'actions concertées pour améliorer le sort des personnes et des familles en situation de pauvreté. Les territoires visés par ces actions sont ceux où existe un fort taux de défavorisation.

Actuellement, huit secteurs de la ville se sont dotés d'un plan de revitalisation intégré et travaillent à sa réalisation⁹. L'approche de revitalisation urbaine intégrée est basée sur une vision globale, à long terme et concertée de la situation d'un territoire, dans une optique de développement durable. L'action des ressources publiques, communautaires et privées d'un territoire est concentrée, coordonnée et adaptée aux réalités de ce territoire. La population et les instances qui la représentent sont étroitement associées à la planification, à la mise en œuvre et au suivi des actions. En partant du principe que l'amélioration de la situation repose sur la capacité de la population à prendre en charge son développement, la participation des partenaires et des citoyens n'est pas seulement un moyen utilisé dans cette approche. Elle constitue également l'un des objectifs de la revitalisation urbaine intégrée.

Certains constats ont été dégagés de ces expériences à la suite de l'évaluation de la phase préliminaire de la démarche de revitalisation urbaine intégrée :

- La mobilisation menant à la préparation du plan d'action a rejoint les principaux types de partenaires, avec une participation moindre des entreprises privées et des citoyens ainsi qu'un apport variable de la part des institutions locales;
- La préparation du plan a demandé beaucoup d'énergie, mais les engagements formels de contribution ont été très peu nombreux;
- Le diagnostic sur l'état du quartier ou secteur concerné est resté peu approfondi;
- La phase d'opérationnalisation des actions projetées a fait l'objet d'un report¹⁰.

Le Fonds québécois d'initiatives sociales a pour sa part soutenu financièrement deux projets pilotes dans le cadre de l'approche territoriale intégrée (ATI). Ces expérimentations se sont déroulées selon l'approche prévue au plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, c'est-à-dire selon les territoires de MRC, en l'occurrence La Haute-Gaspésie et Témiscouata.

Certains constats ont pu être dégagés de ces projets-pilotes, soit :

- Les difficultés de mobilisation des partenaires;
- L'importance d'associer les élus municipaux pour les amener à se mettre en action.

Enfin, tout comme dans le cas de la Ville de Montréal, mis à part le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, très peu de ministères se sont engagés financièrement pour soutenir ces initiatives.

9. Ville de Montréal, (En ligne) <http://ville.montreal.qc.ca> [Page consultée le 5 mars 2009].

10. Tiré d'une analyse réalisée par la Direction générale adjointe des politiques et de l'analyse stratégique.

Le Réseau québécois de Villes et Villages en santé a démarré en 1987 avec le projet Ville en Santé de Rouyn-Noranda, une première en Amérique. Il s'est par la suite étendu à d'autres villes et villages, et il regroupe actuellement 177 membres (165 municipalités, 4 arrondissements, 7 MRC et 1 quartier), habités par plus de 50 % de la population québécoise. Le Réseau est un organisme à but non lucratif dirigé par un conseil d'administration¹¹.

Le Réseau québécois de Villes et Villages en santé a pour mission de promouvoir et de soutenir, dans tout le Québec, le développement durable de milieux de vie sains. Il mise, à cette fin, sur les échanges et le partage entre les municipalités, sur l'engagement des décideurs municipaux en faveur de la qualité de vie et sur leur capacité à mobiliser leurs partenaires et les citoyennes et citoyens dans l'action concrète.

« Une ville ou un village en santé prend soin de son environnement physique et social et l'améliore continuellement; il mobilise les ressources de la communauté pour renforcer les capacités de ses citoyens à s'entraider dans les activités courantes de la vie et à réaliser chacun leur plein potentiel¹². »

Villes et Villages en santé est essentiellement un réseau basé sur la concertation entre les différents milieux, c'est-à-dire les services municipaux, les organismes du milieu, intervenant tant sur les plans de la santé, de l'éducation que du monde du travail, des groupes communautaires, de même que des citoyennes et citoyens. Une variété d'actions sont ainsi mises en œuvre, aussi bien pour lutter contre la pauvreté (cuisines collectives, popotes roulantes, maisons de jeunes...) que pour protéger l'environnement (plantation d'arbres, collecte de déchets domestiques dangereux...), favoriser la concertation pour le développement économique par l'entremise d'activités réunissant les principaux intervenants du milieu ou encore pour ranimer le sentiment d'appartenance et la volonté de s'entraider.

Communauté Ouverte et Solidaire pour un Monde Outillé, Scolarisé et en Santé (COSMOSS)

COSMOSS est un regroupement volontaire de partenaires du Bas-Saint-Laurent issus de diverses organisations institutionnelles et communautaires. Ces partenaires ont convenu d'une démarche de collaboration et de continuité de services en soutien aux enfants et aux jeunes de moins de 30 ans.

Parmi les membres de COSMOSS, on trouve, entre autres, l'Agence de la santé et des services sociaux et les centres de santé et services sociaux, la Conférence régionale des élus, les MRC, plusieurs ministères, la Fondation Chagnon, les maisons de jeunes, le Centre jeunesse, etc.

Les grands enjeux de la démarche de COSMOSS ont trait aux saines habitudes de vie, à la préparation à l'entrée scolaire des enfants, à la persévérance scolaire et la réussite éducative, à l'intégration sociale des jeunes ainsi qu'à leur insertion en emploi. Cette démarche vise notamment à créer des partenariats pour le bien des enfants, des jeunes et de leurs parents, optimiser les ressources existantes et modifier les façons de faire pour offrir des services adaptés aux jeunes.

Comme d'autres tables de concertation, les partenaires de COSMOSS ont exprimé le désir que leur table soit la porte d'entrée de toute nouvelle politique ou stratégie devant faire l'objet d'actions régionales.

11. Réseau québécois des Villes et Villages en santé, (En ligne). <http://www.rqvvs.qc.ca> [Page consultée le 2 mars 2009].

12. Trevor Hancock (premier promoteur de Villes et Villages en santé) et Leonard Duhl, *Ibid.*

La reconnaissance de la capacité tant des personnes que des communautés à agir pour améliorer leur situation est à la base même de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Dans le Pacte pour l'emploi lancé en 2008, le gouvernement du Québec reconnaît les spécificités régionales et l'importance de la mobilisation des acteurs régionaux pour atteindre les objectifs fixés. Les actions prévues au pacte régional comprennent des solutions adaptées à chaque milieu, une meilleure adéquation des services que fournit l'État en région et l'établissement de plans d'action concertés.

Pour atteindre les objectifs liés à l'emploi que cible le Pacte pour l'emploi, le gouvernement reconnaît qu'il faut avant tout déterminer les priorités d'action régionalement et localement et se donner les moyens pour que la concertation de tous les acteurs s'exerce pleinement. Or, ces principes sont également valables pour tous les aspects du développement, y compris le développement social.

Créer les conditions de succès

De ces exemples et des consultations tenues par le Comité consultatif se dégagent certaines conditions à respecter pour que les démarches intégrées de développement local soient une réussite. Parmi ces conditions qui ressortent de tous les travaux menés et qui semblent faire consensus chez les acteurs engagés dans le développement local, notons :

- Reconnaître la diversité des communautés et appuyer la dynamique propre à chacune d'entre elles.
- Parvenir à élaborer un plan local appuyé par l'ensemble des ministères dont la direction serait donnée par le milieu, selon sa propre réalité.
- Soutenir les villes ou autres instances locales et les encourager à agir selon une approche de développement durable, plutôt qu'élaborer des stratégies de développement local dans différents secteurs.
- Favoriser le recours aux tables de concertation existantes pour la mise en œuvre de toute nouvelle stratégie (voir encadré à la page précédente).
- Établir un portrait clair de la situation du territoire afin de déterminer les priorités d'action.
- Mobiliser le plus largement possible les citoyennes et les citoyens ainsi que les divers partenaires, renforcer leur pouvoir d'agir, commencer avec les communautés qui sont prêtes et accepter que cela exige du temps.
- Travailler en prenant appui sur les forces des communautés et des gens plutôt qu'à partir de leurs problèmes.
- Placer la lutte contre la pauvreté au premier plan des enjeux locaux, agir globalement, sous plusieurs angles tant économiques que sociaux, et viser tant la réduction des inégalités que l'amélioration de la qualité de vie de l'ensemble de la population du territoire concerné.
- Miser sur l'innovation et la créativité et décloisonner les interventions.
- S'assurer que la planification comprend les engagements formels quant à la contribution de chacun des partenaires.
- Assurer un soutien financier suffisant, global et récurrent.

SOUTENIR L'ACTION ET LA COLLABORATION

LIBÉRER L'IMAGINATION ET L'INNOVATION



Du « mur à mur » au « sur mesure »

Lors du premier plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le gouvernement avait souhaité l'émergence de stratégies locales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette émergence, il l'avait souhaitée d'abord dans les MRC (ou les arrondissements dans le cas des grandes agglomérations) à forte concentration de pauvreté et, en concordance avec ses orientations quant à la gouvernance locale et régionale, en prévoyant un rôle central, sur le plan local, pour les municipalités régionales de comté (MRC) et un rôle de coordination régionale pour les conférences régionales des élus (CRE).

Les quelques expériences pilotes qui ont été soutenues par le Fonds québécois d'initiatives sociales (FOIS) démontrent que le fait d'associer les élus locaux aux efforts de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a un impact positif. Néanmoins, plusieurs intervenants ont souhaité une approche qui soit davantage centrée sur les réalités propres aux divers milieux. Il est d'ailleurs logique de prendre appui sur la dynamique des milieux et le sentiment d'appartenance dans une approche territoriale intégrée de développement où l'on souhaite que, sur le plan local, les acteurs de la communauté se réapproprient collectivement leur développement et se mobilisent pour agir ensemble.

Le choix du territoire visé par un plan intégré de développement doit revenir aux acteurs des collectivités locales. Bien sûr, ce choix peut être guidé par les pratiques qui ont mené aux meilleurs résultats ici ou ailleurs. En ce sens, dans une stratégie qui veut se placer en soutien des efforts des milieux, le gouvernement doit renoncer à une approche « mur à mur » et choisir d'encourager et d'accompagner les milieux dans la prise en charge de leurs efforts de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Comme le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale l'a indiqué au début de cet avis, c'est par des efforts intégrés de développement que l'on pourra le mieux tendre vers un Québec sans pauvreté et favoriser l'inclusion sociale.

Dans cette même optique, chaque milieu local doit pouvoir déterminer son mandataire et organiser sa mobilisation autour du leader qui convient à sa réalité et à sa dynamique. En conséquence, le gouvernement doit éviter de confier ce leadership à une même instance ou à un même organisme sur l'ensemble du territoire québécois.

RECOMMANDATION 1

Le Comité consultatif recommande au gouvernement de laisser aux communautés locales la décision quant aux territoires prioritaires de prise en charge locale de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

RECOMMANDATION 2

Le Comité consultatif invite les acteurs locaux à tenir compte des facteurs suivants pour déterminer et découper les territoires prioritaires :

- *Le niveau de défavorisation¹³ ou de concentration de la pauvreté;*
- *Les atouts et outils pour le développement économique et social;*
- *La capacité à soutenir une mobilisation des acteurs et une participation citoyenne;*
- *Le sentiment d'appartenance.*

13. L'indice de défavorisation matérielle et sociale Pampalon-Raymond peut servir d'indicateur, mais il peut être complété par d'autres indicateurs comme le taux de décrochage scolaire, les indicateurs de santé, etc.

RECOMMANDATION 3

Le Comité consultatif recommande au gouvernement d'accepter que l'organisme mandataire responsable de l'action locale soit choisi localement selon la volonté des acteurs des collectivités locales.

Par ailleurs, pour concilier les impératifs locaux, coordonner les initiatives des divers milieux, assurer une forme d'imputabilité et faciliter le soutien gouvernemental et la pérennité des actions locales, les membres du Comité considèrent que les conférences régionales des élus (et exceptionnellement des administrations municipales) doivent jouer un rôle central entre le gouvernement, ses ministères et organismes, et les communautés engagées dans les efforts de développement.

RECOMMANDATION 4

Le Comité consultatif recommande au gouvernement de confier aux conférences régionales des élus (et exceptionnellement aux administrations municipales) la responsabilité d'entériner les décisions locales quant au territoire visé et au mandataire leader des stratégies locales de développement.

Certains spécialistes et chercheurs¹⁴ s'interrogent sur la pertinence des approches basées sur la concentration de la pauvreté en soulignant qu'une forte proportion des personnes à faible revenu habitent en dehors des zones où la pauvreté est plus concentrée. Même dans les municipalités cossues ou les quartiers riches de nos grandes villes, des personnes vivent en situation de pauvreté.

Par ailleurs, même dans les zones qui ne sont pas fortement défavorisées, il peut y avoir une volonté des acteurs de se mobiliser pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et améliorer la qualité de vie de l'ensemble des membres de la communauté. Cette volonté doit être encouragée. Toutefois, dans le cadre d'une action visant à mener le Québec au rang des sociétés industrialisées comptant le moins de personnes pauvres, soit la cible que s'est fixée le Québec d'ici 2013, le soutien accordé aux territoires fortement défavorisés doit être plus important afin de compenser les inégalités de ressources et de conditions de vie qui expliquent et sont la conséquence de la très forte concentration de pauvreté.

RECOMMANDATION 5

Le Comité consultatif recommande au gouvernement de soutenir davantage la prise en charge locale de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale lorsqu'elle se situe sur des territoires prioritaires fortement défavorisés et d'agir afin de favoriser l'engagement d'autres partenaires financiers dans le soutien à la prise en charge locale de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (fondations, entreprises privées, organisations syndicales, etc.).

14. *Le repérage des zones de concentration de pauvreté à Montréal : l'identification des micro, meso et macro zones de pauvreté*, Apparicio, Séguin, Robitaille et Herjean, INRS, Centre Urbanisation, Culture et Société, octobre 2008.

Pour les membres du Comité, il est primordial de reconnaître les efforts des milieux défavorisés pour se réapproprier leur développement et de soutenir la mobilisation des acteurs locaux de manière durable. En effet, si l'approche territoriale est prometteuse parce qu'elle mise sur les capacités des collectivités et des personnes qui les composent, ses résultats demandent du temps pour inverser des tendances qui, souvent, sont le résultat d'un cumul de causes sur des décennies de lente dévitalisation ou encore de chocs économiques à l'échelle de la planète.

Il faut soutenir la prise en charge de manière durable. L'effort doit être constant et au-delà de l'horizon du mandat habituel d'un gouvernement. Cela explique peut-être la difficulté à mettre en place une politique intégrée de développement local. Pourtant, un gouvernement qui créerait les conditions d'un soutien durable et de la collaboration de ses institutions aux efforts des milieux contribuerait de manière significative à un Québec plus inclusif où il y aurait moins de pauvreté.

RECOMMANDATION 6

Le Comité consultatif recommande que le soutien financier gouvernemental et les territoires désignés comme prioritaires dans la mise en œuvre de plans intégrés de développement local dans chaque région ou agglomération soient inscrits dans une entente spécifique pluriannuelle entre la Conférence régionale des élus (ou l'administration municipale) et le gouvernement.

RECOMMANDATION 7

Le Comité consultatif recommande que le ministre responsable de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale soutienne financièrement de manière durable la mobilisation des partenaires à même les montants attribués au Fonds québécois d'initiatives sociales dans le cadre du prochain plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Miser sur la sagesse du terrain

Soutenir la prise en charge locale du développement demande la remise en question d'une partie de la culture technocratique qui domine l'administration publique; une culture qui n'est pas plus répandue ici que dans d'autres sociétés industrialisées. Ici, cependant, l'administration publique a pris plus de place en raison de notre spécificité et de nos choix collectifs de bâtir une social-démocratie qualifiée de « modèle québécois ».

Ce développement d'un secteur public fort s'est accompagné d'une multiplication des spécialistes ainsi que des politiques, des plans d'action sectoriels, des mesures ciblées, des cadres ou des protocoles d'intervention, etc. Avec le souci de la bonne gestion des fonds publics et de l'équité de traitement (au sens du traitement similaire) partout sur le territoire, les normes se sont multipliées. L'évaluation de la performance des personnes qui fournissent les services sur le terrain a évolué vers des préoccupations administratives de conformité, de délais, de respect des cadres normatifs et budgétaires.

Quelle place prend la réponse aux besoins des citoyennes ou des citoyens dans l'évaluation des gestionnaires et des personnels des services publics ou encore la contribution des réseaux et des organismes publics à la vie et au dynamisme des communautés? Quand les membres du Comité consultatif ont discuté avec les artisans d'expériences réussies de mobilisation des acteurs locaux, une caractéristique commune était attribuée à tous les acteurs du secteur public qui participaient pleinement à ces succès, une certaine forme de « délinquance ». Le choix de ce qualificatif illustre bien le changement de culture à opérer.

Pour mettre en place une stratégie efficace de soutien à la prise en charge locale de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, il faut miser sur la sagesse du terrain, sur la synergie des gens du milieu, mobilisés autour de projets collectifs et forts d'engagements communs. Le nouveau mode de pensée qui doit accompagner cette volonté de favoriser une prise en charge locale exigera bien entendu un processus réciproque d'apprentissage.

En donnant plus de pouvoir aux régions, aux collectivités locales, aux intervenants des quartiers, il pourrait y avoir des erreurs, des ratés, des dépenses mal avisées. Le droit à l'erreur fait partie du processus de la prise en charge. Faut-il rappeler que, parfois aussi, des décisions de spécialistes, entérinées au plus haut niveau, se sont révélées des catastrophes financières? Chaque groupe de citoyennes et de citoyens a ses exemples, chaque gouvernement, ses systèmes inapplicables et ses réformes ratées avec des conséquences qui touchent l'ensemble du Québec et parfois même de la population.

Laissons les milieux se réapproprier leur développement. Faisons confiance aux collectivités pour trouver les solutions qui sont les mieux adaptées à leur réalité. Accompagnons-les, veillons à l'équité véritable, celle du partage et de l'allocation des ressources en fonction des besoins, celle des réponses personnalisées et du respect des personnes et des groupes. Libérons l'imagination des premières personnes concernées par le développement de leur collectivité, celles qui y vivent et y travaillent. Donnons des marges de manœuvre. Plutôt que de préciser les normes, veillons au processus qui favorisera le résultat souhaité.

RECOMMANDATION 8

Le Comité consultatif recommande que le gouvernement accorde le plus de latitude possible quant à la nature des actions mises en œuvre dans le cadre des plans locaux de développement ainsi que son soutien dans la mesure où certains principes et valeurs d'une approche intégrée de développement sont respectés, notamment :

- *L'engagement local de travailler à réunir les principaux partenaires locaux;*
- *L'adoption et le maintien d'un processus démocratique dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions locales;*
- *La mise en œuvre de stratégies favorisant la participation citoyenne, en particulier celle des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale.*

Comme il a été clairement indiqué dès le début de cet avis, le Comité croit que c'est à partir des principes et des orientations du développement durable que l'approche territoriale intégrée de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale doit s'articuler à l'échelle locale. Dans ce sens, le gouvernement devrait soutenir l'émergence de stratégies locales intégrées de développement, jumelant le social et l'économique, sur les territoires prioritaires d'intervention, plutôt que la mise en œuvre de stratégies spécifiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

En conséquence, les recommandations suivantes sont formulées par le Comité afin d'assurer la cohérence des actions gouvernementales avec ce choix fondamental d'une approche intégrée de développement.

RECOMMANDATION 9

Le Comité consultatif recommande au gouvernement de recourir aux tables de concertation existantes comme base de la mobilisation des intervenants dans une véritable approche intégrée de développement. Dans le cas où plus d'une table de concertation est en place sur le territoire, le Comité recommande au gouvernement de soutenir les partenaires locaux dans leurs efforts pour favoriser l'intégration des concertations existantes et pour s'adjoindre les partenaires manquants.

RECOMMANDATION 10

Le Comité consultatif recommande au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et au ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation d'agir en concertation afin que les plans d'action locaux pour l'économie et l'emploi s'inscrivent à l'intérieur des stratégies locales intégrées de développement.

RECOMMANDATION 11

Le Comité consultatif recommande au gouvernement d'indiquer à ses ministères et organismes que, lors de l'adoption de politiques sectorielles, les tables responsables du développement local intégré et les organismes qui en assument le leadership constituent les interlocuteurs pour toute mise en œuvre d'actions à l'échelle locale.

RECOMMANDATION 12

Le Comité consultatif recommande au gouvernement de reconnaître le pouvoir aux instances locales de développement d'indiquer que la mise en œuvre d'un nouveau plan d'action spécifique sur les territoires visés par une stratégie locale intégrée de développement ne peut être envisagée pour le moment ou que ce plan d'action doit être modifié, adapté, etc., en fonction des priorités qui ont été retenues localement.

Des ressources à utiliser autrement

Lors du premier plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, on comptait sur le Fonds québécois d'initiatives sociales (FOIS) qui devait être l'outil premier de soutien financier aux actions locales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cependant, au cours des années, le budget alloué au FOIS a été faible, ce qui a freiné le développement d'une approche territoriale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Le Comité a déjà recommandé au gouvernement de soutenir la mobilisation des acteurs à même les sommes allouées au FOIS. Pour financer les actions retenues dans les plans locaux de développement, le Comité croit que cela peut se faire à même les budgets disponibles, dans la mesure où le gouvernement donne suite à ce qui était prévu dans la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et dans le plan d'action qui en a découlé.

À l'article 17 de la Loi, il était indiqué que le plan d'action doit aussi prévoir « la démarche pour déterminer les ressources que les ministères et organismes concernés entendent consacrer aux territoires d'intervention prioritaires identifiés en concertation avec des représentants régionaux et municipaux ».

De fait, dans le plan d'action, à la section « Un appareil gouvernemental en synergie avec l'action locale et régionale¹⁵ », la mesure 3.4 venait préciser cette démarche. Il vaut la peine de citer cette mesure ainsi que le texte qui l'accompagnait.

Un appareil gouvernemental en synergie avec l'action locale et régionale

Mesure 3.4

Amener les ministères et organismes concernés à établir les ressources consacrées aux territoires prioritaires d'intervention convenus avec les régions et les villes, et à déterminer des attentes de résultats sur ces territoires.

Au cours des prochaines années, tous les ministères et organismes touchés seront appelés à soutenir les stratégies locales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et à contribuer à la mise en place de conditions favorables à une intervention intégrée, centrée sur les besoins des personnes et adaptée aux particularités des territoires.

Pour soutenir les stratégies locales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, tous les ministères et les organismes touchés seront appelés à :

- indiquer les moyens particuliers qu'ils entendent affecter aux territoires prioritaires d'intervention convenus avec les régions et les villes, et à la poursuite des objectifs convenus avec elles, à l'intérieur de leurs enveloppes budgétaires actuelles;
- déterminer les moyens qu'ils entendent mettre en œuvre pour améliorer la collaboration intersectorielle sur le plan local;
- proposer les objectifs, propres à leur secteur d'intervention, qu'ils comptent poursuivre afin d'améliorer la situation de ces territoires.

15. *Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir, Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, gouvernement du Québec, avril 2004, p. 72.

Depuis, ces engagements sont demeurés lettre morte. Pourtant la plupart des ministères et organismes visés, surtout les plus importants, ont des budgets particuliers qu'ils consacrent aux territoires défavorisés. Mais ces budgets sont dépensés en fonction des priorités spécifiques des ministères sectoriels, le plus souvent sans que les acteurs locaux conviennent de cette utilisation et, surtout, en fonction de normes de programme prédéterminées. Il y a là un bassin important de ressources qui pourraient être utilisées autrement, selon les priorités des milieux.

Afin que les engagements du plan d'action deviennent réalité :

RECOMMANDATION 13

Le Comité consultatif recommande que, sous le leadership du ministre responsable de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, une entente interministérielle soit convenue avec l'ensemble des ministères et des organismes concernés afin de donner suite aux objectifs de la mesure 3.4 du plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

RECOMMANDATION 14

Le Comité consultatif recommande au gouvernement d'inviter le Conseil du trésor à collaborer à la mise en œuvre de cette entente, en faisant en sorte que les ministères et organismes signataires puissent, à l'intérieur de leurs budgets de programmes ou d'interventions alloués pour les territoires prioritaires, disposer de sommes qui ne sont pas régies par les normes courantes des programmes.

Cette marge de manoeuvre est nécessaire pour permettre aux partenaires publics locaux de contribuer aux projets définis localement et d'adapter leurs interventions aux besoins des personnes et des territoires qui sont plus touchés par la pauvreté.

Assurer le droit à la mobilité sur tout le territoire

Dans sa demande d'avis, le ministre responsable de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, M. Sam Hamad, a également souhaité que le Comité le conseille sur les problèmes du transport dans les régions éloignées. Dans les régions très étendues et où habite une population très dispersée, cet enjeu représente évidemment un élément essentiel de toute stratégie visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cependant, d'autres enjeux sont aussi importants et le Comité aborde cette question du transport collectif en réponse à la demande expresse du ministre.

Or, les travaux menés par le Comité sur les répercussions des hausses tarifaires sur les conditions de vie des personnes à faible revenu ont permis à ses membres de constater à quel point l'accès au transport collectif se révélait vital au fur et à mesure où l'utilisation de l'automobile devenait inaccessible à de plus en plus de personnes à faible revenu. L'un des effets collatéraux de la crise économique mondiale actuelle est que la flambée du prix du pétrole s'est arrêtée, mais tout le monde sait que ce n'est que temporaire.

Dans l'avis du Comité intitulé « Des tarifs qui excluent...Des solutions qui rassemblent », ses membres affirmaient leur conviction quant à l'importance d'assurer le droit à la mobilité. « Dans une société québécoise où l'on regroupe de plus en plus les services et où on spécialise les institutions, la nécessité de se déplacer pour avoir accès à l'emploi, à la formation, aux services de santé, aux loisirs ou à la culture représente plus que jamais une condition déterminante de l'inclusion sociale des personnes¹⁶. »

À la lumière du faible taux d'utilisation des fonds disponibles à partir du Fonds vert pour le financement des projets de transport collectif, dans le cadre du Programme d'aide gouvernemental au transport régional¹⁷, et de la compréhension des causes de cette faible utilisation, le Comité est d'avis que le ministère des Transports doit renforcer son action afin d'assurer du transport collectif dans l'ensemble des territoires défavorisés où de tels services n'existent pas encore.

RECOMMANDATION 15

Le Comité consultatif recommande au gouvernement d'élargir le financement disponible pour soutenir le démarrage de projets et, dans le cas des territoires engagés dans la mise en œuvre de stratégies locales intégrées de développement, de faire en sorte que ce financement de démarrage soit accessible sans contrepartie de la part de la collectivité locale.

L'accès à du transport collectif constitue une condition essentielle au développement d'un territoire ainsi qu'à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La Politique québécoise du transport collectif et les actions qui en découlent devraient accorder une priorité au développement du transport collectif dans les régions.

Dans le cadre du prochain plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le Comité souhaite que des actions concrètes soient proposées afin d'assurer l'accès à des services de transport collectif local, intrarégional et interrégional, favorisant ainsi l'insertion sociale et économique des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, partout au Québec.

RECOMMANDATION 16

Le Comité consultatif invite le ministère des Transports à proposer, dans le contexte des budgets exceptionnels disponibles pour les infrastructures, des mesures pour développer le transport collectif, particulièrement dans les milieux où son absence nuit à l'insertion sociale et économique.

16. *Des tarifs qui excluent...Des solutions qui rassemblent, Les répercussions des hausses tarifaires sur les conditions de vie des personnes à faible revenu*, Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 2008, p.25

17. À peine 3 millions de dollars en 2007 sur une enveloppe de 11 millions, au plus 4 millions de dollars, en 2008, selon l'information fournie par le ministère des Transports.

CONCLUSION

Un peu partout, dans les régions du Québec et les quartiers de ses grandes villes, des populations se mobilisent pour améliorer leur qualité de vie. Cette mobilisation, elle est souvent le résultat d'une crise ou d'événements qui mènent à une prise de conscience que l'avenir et le mieux-être de la communauté passent par la prise en charge locale du développement.

Peu importe l'enjeu qui conduit à cette mobilisation, quand celle-ci permet que les forces vives d'une communauté se réunissent pour travailler ensemble autour d'objectifs communs, c'est souvent le début d'une renaissance pour la collectivité. C'est aussi le début d'une approche différente dans la façon de travailler entre les acteurs et dans la façon de concevoir le développement.

Appuyer les efforts des milieux dans la prise en charge locale de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, c'est d'abord soutenir cette mobilisation, favoriser la « contamination » des acteurs par le « virus » du travailler ensemble, autour d'objectifs communs et des capacités du milieu.

Tout au long de cet avis, les membres du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ont souligné comment le développement économique et le développement social sont indissociables. En conséquence, la prise en charge locale de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale passe par la mise en œuvre de stratégies locales intégrées de développement, où les citoyennes et les citoyens participent aux décisions et à la réalisation des actions, particulièrement les personnes qui sont les plus touchées, c'est-à-dire celles en situation de pauvreté et d'exclusion sociale.

Comment le gouvernement peut-il faciliter cette réappropriation de leur développement par les communautés? En misant sur les capacité de ces communautés, en faisant confiance à l'intelligence et à la sagesse des milieux, en donnant des marges de manœuvre aux gestionnaires des services publics pour qu'ils inscrivent leurs actions dans les priorités définies localement. Sans doute, ces actions sont-elles essentielles mais, pour que chacun collabore à l'entreprise, il faut viser le développement de « pactes de solidarité » en faveur des milieux défavorisés permettant, à chaque palier (national, régional, local), de concrétiser l'engagement des ministères et organismes, des partenaires du marché du travail, du secteur communautaire et des autres acteurs de la société civile.

Améliorons la capacité d'agir des collectivités, collectivement, nous serons mieux...

ANNEXE 1

LISTE DES MEMBRES DU COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

Membres votants

M. Damien Arsenault

Maire de Saint-Elzéar, comté de Bonaventure

M^{me} Lucie Bélanger

Fédération des femmes du Québec

M. Michel Bellemare

Regroupement pour la défense
des droits sociaux de Shawinigan

M^{me} Pascale Caron

Conseillère en développement stratégique
Caisse d'économie solidaire Desjardins
Vice-présidente du Comité consultatif

M^{me} Édith Cloutier

Directrice générale
Centre amitié autochtone de Val-d'Or

M^{me} Jane Cowell-Poitras

Conseillère municipale
Ville de Montréal

M. Richard Gravel

Directeur général
Collectif des entreprises d'insertion

M. Jean-Claude Icart

Coordonnateur de l'Observatoire international
sur le racisme et les discriminations
Centre de recherche sur l'immigration, l'ethnicité
et la citoyenneté (UQAM)

M. Tommy Kulczyk

Adjoint au vice-président et directeur
des services d'urgence, Jeunesse au Soleil
Président du Comité consultatif

M^{me} Jeanne Lavoie

Conseillère – Partenariat avec la communauté
Rio Tinto Alcan

M^{me} Réjeanne Pagé

ATD Quart Monde

M^{me} Anne-Marie Rodrigues

Directrice générale
Centre d'action socio-communautaire de Montréal

M^{me} Monique Toutant

Association de défense des droits sociaux
du Québec métropolitain

M^{me} Céline Trudel

Directrice du développement communautaire
Centraide Québec et Chaudière-Appalaches

M^{me} Nancy Villemure

Gestionnaire de marques
Zoum Armada

Membres non votants

M. Michel Hamelin

Sous-ministre adjoint aux aînés
Ministère de la Famille et des Aînés

M. Bernard Matte

Sous-ministre adjoint aux politiques et
à l'analyse stratégique
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Note : Les membres du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sont nommés à titre individuel, pour représenter divers secteurs de la société. Les positions prises par le Comité consultatif n'engagent pas les organismes dont sont issus ces membres.

Comité consultatif
de lutte contre
la pauvreté
et l'exclusion sociale

Québec 