

Réflexions sur Concilier liberté et justice sociale :
le Plan d'action de lutte à la pauvreté du Gouvernement du Québec

Vers une municipalisation et une privatisation de la lutte à la pauvreté

Vincent Greason, TROVEP de l'Outaouais

En avril 2004, avec presque onze mois de retard, le Gouvernement du Québec a rendu public *Concilier liberté et justice sociale*, le Plan d'action de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Celui-ci découle de la *Loi 112*, une Loi pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale en décembre 2002.

Historiquement, la "gestion" des pauvres relevait des Églises, des grands propriétaires terriens, des dames patronnesses et, pendant la Grande Dépression des années 30, des autorités municipales. Après la deuxième guerre mondiale, caractérisé par le développement de l'État keynésien, l'État central s'est davantage responsabilisé à réduire l'écart entre les riches et les pauvres et a joué le rôle de redistributeur de la richesse. C'est ainsi que l'État, en réaction aux revendications et aux luttes des classes populaires et ouvrières organisées, s'est doté d'un "filet de sécurité sociale" construit à partir d'une gamme de mesures (impôts progressifs, aide-sociale, assurance chômage, assurance maladie, indemnisation pour les maladies et accidents de travail, salaire minimum, normes minimales du travail) visant à garantir la paix sociale en temps de ralentissement économique.

Vers le milieu des années 70 et dans les années 80, une brèche s'est produite dans le consensus social concernant le rôle d'arbitre joué par l'État en matière de redistribution de la richesse. Décritant les déficits fiscaux et le "freinage" aux libres marchés, la pensée néolibérale remettait en question le rôle de l'autorité publique dans sa responsabilité d'arbitrage entre les différentes classes sociales. Suivant le chemin emprunté par les néolibéraux d'ailleurs (E-U, Angleterre, Australie) les filets de sécurité sociale canadiens et québécois se sont progressivement effrités, l'État s'est retiré d'une panoplie de responsabilités sociales et d'autres « partenaires », souvent privés, ont été interpellés pour prendre la relève. Conséquence : le Québec cassé en deux, anticipé déjà dans les années 80, s'est réalisé; la société s'est polarisée; les riches sont devenus moins nombreux mais plus riches alors que les pauvres plus nombreux mais plus pauvres également.

Concilier liberté et justice sociale poursuit dans cette même logique néolibérale.

Convenons d'entrée de jeu que pour la personne qui le vit, le problème de la pauvreté en est fondamentalement un de **manque de revenu**. La personne pauvre n'a pas suffisamment de revenu pour vivre, pour se loger, pour se nourrir, ni même pour travailler. Le problème de la pauvreté serait réglé si chaque personne avait un revenu adéquat pour subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille. À cet égard, *Concilier liberté et justice sociale* rate complètement la cible. Loin d'ouvrir les cordons de la bourse, il n'offre rien en terme de soutien direct aux personnes seules, aptes¹ au travail mais sans emploi; il n'offre que très peu aux personnes qui s'appauvrissent en travaillant et il n'offre que quelques grenailles aux personnes touchées par la crise de logement. Aucune de ces mesures ne permette aux personnes visées de sortir de la pauvreté. Même la catégorie sociale la plus avantagée par le plan d'action (ou qui le sera en

¹ « Aptes » au travail : selon les directives imposées aux agents de l'aide sociale? Selon le médecin de famille? Selon le psychologue? Est-ce que le diagnostic de l'un est toujours semblable à celui de l'autre?

2005, une fois toutes les mesures mises en place), celle d'une unité familiale de deux adultes au salaire minimum et de deux enfants, dont le revenu annuel augmentera de 5030\$, ne dépassera pas le seuil de pauvreté établi par Statistique Canada.²

Alors que *Concilier liberté et justice sociale* prévoit peu de transferts directs aux personnes pauvres (et alors que plusieurs des mesures proposées sont en effet des mesures appauvrissant³), le plan d'action est néanmoins fort significatif à un autre niveau. Il ouvre la porte à un désengagement de l'État provincial à la lutte contre la pauvreté, et ce à deux niveaux. D'une part, on retrouve un pelletage des responsabilités de la province au palier local/municipal. D'autre part, on constate l'arrivée formelle des intérêts privés, de façon structurante, dans la lutte de l'État québécois contre la pauvreté.

Exagérons-nous? Voici quelques indications tirées de la présentation globale du plan d'action gouvernemental:

- « L'émergence des stratégies locales de lutte contre la pauvreté est favorisée. »⁴
- « Visant le développement de collectivités solidaires et «en santé», le gouvernement épaulera solidement les milieux locaux, les villes et les régions qui auront convenu d'actions pour améliorer le sort des populations en situation de pauvreté.... Le Fonds québécois d'initiatives sociales servira de catalyseur et chacun devra apporter sa contribution. Ces contributions réunies sont porteuses de résultats concrets. »⁵
- « Dans la même optique, le gouvernement entend développer des partenariats avec des grandes entreprises, des fondations et d'autres paliers de gouvernement. Ces partenariats déboucheront sur des approches novatrices pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. »⁶

1. Favoriser le désengagement de l'État : l'approche dite « territoriale »

Le Chapitre 3 de *Concilier liberté et justice sociale* s'intitule *Favoriser l'engagement de l'ensemble de la société*. L'engagement de l'un ouvre la voie au désengagement de l'autre. S'inspirant de la *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* du gouvernement précédent, l'approche territoriale constitue dorénavant l'ancrage concret sur le terrain des interventions contre la pauvreté.

Or choisir l'approche territoriale comme point d'ancrage de la lutte à la pauvreté n'est pas un choix neutre. Choisir l'approche territoriale peut vouloir impliquer, par exemple, que le gouvernement a choisi de ne pas «augmenter les revenus des personnes pauvres» comme point d'ancrage de la lutte. En effet, ce texte pose la question à savoir si le Québec n'est pas à l'étape d'un réaménagement d'envergure dans la façon politique de concevoir la lutte à la pauvreté. Plutôt que « d'investir » pour augmenter le revenu des personnes pauvres (la responsabilité d'un

² On chiffre à 31,952\$ le seuil de pauvreté d'un couple avec deux enfants au Québec en 2003. L'ajustement proposé par le Plan d'action gouvernemental contre la pauvreté fera augmenter le revenu de cette catégorie de ménage à 26,790\$. Voir : Conseil national du bien-être social, *Revenus de bien-être social*, 2003, p. 29; *Concilier*, p. 31.

³ Pas de pleine indexation au coût de la vie pour les personnes seules et aptes au travail, une indexation annuelle du salaire minimum qui ne suit pas nécessairement le taux d'inflation...

⁴ *Concilier*, p 15.

⁵ *Ibid.*, p 17

⁶ *Ibid.*, p. 17

État dont une des missions essentielles est de redistribuer la richesse⁷), le gouvernement Libéral est en train de revenir à un époque où le soulagement de la pauvreté relevait des autorités locaux et des organismes de bienfaisance.

Cette philosophie rétrograde s'articule dans une approche territoriale qui comprend deux dimensions: les **ententes régionales** entre les nouvelles *Conférences régionales des élus (CRÉ)* et le gouvernement. Celles-ci découlent des **stratégies locales de lutte contre la pauvreté**.

L'intervention à l'échelle régionale : la municipalisation

À la différence de l'approche de régionalisation préconisée par le gouvernement précédent, caractérisée par une gestion décentralisée confiée aux fonctionnaires des Conseils régionaux de développement CRD), le nouveau gouvernement libéral adopte une approche de municipalisation. Celle-ci politise l'approche territoriale. Le changement d'optique est fondamental et son impact se dévoilera au fur et à mesure que les changements de les lois 23 et 34 prennent effet.

Déjà, les Conférences régionales des élus (CRÉ), une création de la Loi 34, sont en processus d'implantation. En parallèle, le gouvernement est en réflexion plus large sur la décentralisation de son action.⁸ C'est à l'intérieur de ces deux démarches que l'intervention régionale en matière de lutte à la pauvreté se situe. «*Les résultats de cette réflexion viendront affecter la manière dont l'approche territoriale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale s'articulera.*»⁹

Au moment d'écrire ces lignes, il est clair qu'en matière de lutte contre la pauvreté, les CRÉ «auront des responsabilités d'établir des stratégies concertées avec les différents partenaires de la région, y compris les villes et les MRC, sur les priorités d'action régionales et sur les territoires exigeant une intervention plus intensive.» Pour ce faire, elles «pourront» prendre les moyens appropriés pour associer à cette opération les organisations représentant les personnes en situation de pauvreté.¹⁰

Les secteurs et les territoires prioritaires d'intervention ainsi convenus à l'échelle des régions pourront donner lieu à des ententes spécifiques sur le développement social et la lutte contre la pauvreté conclues entre les régions et le gouvernement. Notons ainsi un lien entre «développement social» et lutte à la pauvreté et rappelons que la loi 170 confie aux villes fusionnées (dont Gatineau) une responsabilité de développer un plan municipal de développement social. Notons également que le récent plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire préconise la dotation, à l'automne 2004, des profils régionaux des organismes communautaires québécois, lesquels seront ensuite confiés aux CRÉ pour étude et consultation.¹¹

Évidemment, l'ampleur du transfert des pouvoirs du gouvernement provincial vers les paliers

⁷ De toute évidence, la redistribution de la richesse n'est pas une mission fondamentale de l'État néolibéral. Voir, Conseil du trésor, *La réingénierie de l'État : une nécessité*, Version du 13 novembre 2003, p. 19. «Recentrer l'État sur ses missions essentielles : santé, savoir, prospérité, sécurité et identité.»

⁸ Une opération en trois temps : 1) création des CRÉ en 2003; 2) identification des programmes-organismes décentralisables en 2004; et 3) signatures d'ententes de décentralisation avec des autorités locales et régionales. Voir le communiqué de presse de ministère du Développement économique et régional et Recherche, *Le gouvernement propose une nouvelle gouvernance aux régions du Québec*, 12 novembre 2003.

⁹ *Concilier*, p. 71. (Mesure 3,2)

¹⁰ *Ibid.*, p. 71.

¹¹ Gouvernement du Québec, *Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire*, 2004, page 19

inférieurs est encore inconnu au moment d'écrire ces lignes ¹². Néanmoins, le Plan d'action contre la pauvreté laisse entrevoir un pelletage important des responsabilités en matière de gestion de la pauvreté vers le niveau local et municipal tout en confiant au palier régional un rôle d'imputabilité.

L'émergence de stratégies locales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Bien qu'elles s'appuient sur la stratégie déjà lancée à titre exploratoire par le gouvernement précédent¹³, les stratégies locales de lutte contre la pauvreté s'avèrent la nouveauté de l'intervention du gouvernement libéral. «Ces stratégies locales, sous le leadership des MRC et des élus locaux, feront l'objet d'ententes avec l'ensemble des partenaires associés et prendront appui sur les tables de concertation existantes.» Elles viseront ainsi «une meilleure synergie de l'ensemble des efforts de développement local.»

L'approche territoriale s'appuie sur l'identification des «territoires prioritaires d'intervention». Munie d'une logique gestionnaire, chaque MRC ou ville déterminera les quartiers ou municipalités «pauvres» qui seront comprises dans l'entente entre la CRÉ et le gouvernement. L'entente doit aussi inclure une «attente de résultats».

Les stratégies locales de lutte contre la pauvreté prennent une place importante dans la stratégie d'intervention gouvernementale. En effet, le palier local deviendrait responsable des mesures visant jusqu'à l'amélioration des conditions de vie des personnes pauvres:

«Elles impliquent toutes les actions que l'ensemble des intervenants du milieu entendent 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 (sic) un cheminement d'insertion prolongé et la participation citoyenne des personnes en processus d'exclusion sociale.» ¹⁴

Le mandat ainsi confié au niveau local est énorme. Certains éléments, dont le logement et les loisirs, relèvent des pouvoirs déjà confiés aux MRC/villes, alors que d'autres relèvent davantage d'autres ministères et instances localisées (commissions scolaires et Agences régionales).

2. Pour aider la municipalisation, faisons appel au privé...

Le nouveau *Fonds québécois d'initiatives sociales (FQIS)*¹⁵ aidera à la réalisation des stratégies locales de lutte à la pauvreté. Créé en vertu de la Loi 112, il deviendra un des "principaux outils" pour "favoriser l'émergence de stratégies locales de lutte contre la pauvreté" et jouera « un rôle de

¹² Pour avoir une idée de ce que cela pourrait représenter, le programme du PLQ propose la décentralisation de l'action gouvernementale vers les MRC et les municipalités en leur «déléguant le développement économique, la voirie et le transport, le tourisme, la culture, les ressources naturelles, les équipements régionaux, l'aménagement du territoire et toute autre fonction susceptible de renforcer la capacité des MRC et des municipalités d'assumer et de promouvoir leur développement économique, sociale et culturel.» Voir : Parti libéral du Québec, *Faire confiance aux régions, priorité d'actions politiques pour des emplois et des services en région*, Document de travail, février 2003, p. 14.

¹³ Voir, le Gouvernement du Québec, *La Volonté d'agir, la force de réussir : Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté*, juin 2002.

¹⁴ *Concilier*, p. 71.

¹⁵ *Ibid.*, p. 71 (Mesure 3,3)

catalyseur et agira comme levier permettant la mise en commun des ressources de divers intervenants privés, publics et communautaires afin de permettre le développement humain, social et économique de leur propre milieu. »¹⁶

Concrètement, ce levier et catalyseur de lutte contre la pauvreté, que l'on identifie comme un **partenariat privé-public**¹⁷ disposera dès 2004-2005 d'investissements de 16 millions \$, dont 5 millions \$ proviendrait de la *Fondation André et Lucie Chagnon*. Dans un premier temps, dix des 16 millions \$ du FQIS permettra aux jeunes enfants en situation de pauvreté d'avoir une véritable égalité des chances lorsqu'ils entreprendront leur parcours scolaire.¹⁸ Le FQIS, qui remplace le Fonds québécois de lutte à la pauvreté par l'insertion au travail dont il récupère les fonds restants¹⁹, n'atteindra pas, de toute évidence, les 250 millions \$ investis dans le premier fonds! Par ailleurs, chaque «ministère touché» par la problématique de la pauvreté soutiendra les stratégies locales «à l'intérieur de leurs enveloppes budgétaires actuelles».²⁰ Les ressources ministérielles seront ainsi en lien avec le FQIS qui «s'ajoutera» aux ressources affectées aux stratégies locales par les divers intervenants. En clair, les projets soutenus par le FQIS visent à établir « de nouveaux partenariats et de nouvelles complicités entre le milieu d'affaires, le gouvernement et le milieu associatif au profit des démunis. »²¹

La Fondation André et Lucie Chagnon

La nouvelle fondation privée André et Lucie Chagnon est encore peu connue au Québec mais elle commence à faire parler d'elle!

La Fondation Chagnon est la plus grosse fondation privée au pays²² Créée par la famille d'André Chagnon, le fondateur de Vidéotron, le 1,4 milliard \$ qui la garnit provient de la fortune reçue lors de la vente du Vidéotron.²³ La Fondation semble avoir une mission double : « la prévention de la pauvreté et la prévention de la maladie »²⁴ et « l'amélioration de la santé physique, psychologique et sociale des individus, de leurs familles et de leurs communautés.»²⁵

Propriétaire de la chaîne de restaurants végétariens *Le Commensal*, bailleur de fonds majeur du *Collectif pour un Québec sans pauvreté* (par le biais du parrainage du Projet Avec), la Fondation Lucie et André Chagnon parraine, aussi en partenariat avec le Gouvernement du Québec, «Québec en forme», un programme d'activité sportive parascolaire pour lutter contre le décrochage scolaire. Cependant, toutes les initiatives de la Fondation ne sont pas unanimement applaudies : c'est ainsi que son financement a permis, sans avertissement, l'implantation d'un organisme parapluie *Familles en Tête* dans le quartier Point St-Charles à Montréal. Craignant un dédoublement et une déstabilisation du travail des organismes existants du quartier, le milieu l'a fortement contesté.

¹⁶ *Ibid.*, p. 70 (Mesure 3,1)

¹⁷ *Ibid.*, p. 57.

¹⁸ *Ibid.*, p. 70. Voir aussi à la p. 57 (Mesure 2,4)

¹⁹ Collectif pour un Québec sans pauvreté, *Analyse du Plan d'action requis par la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, page 42.

²⁰ *Concilier*, p. 72 (Mesure 3,4)

²¹ *Ibid.*, p. 70.

²² *La Presse*, 3 mai 2002

²³ *La Presse*, 8 mars 2002

²⁴ *La Presse*, 8 mars 2002

²⁵ Collectif pour un Québec sans pauvreté, *Soupe au caillou*, # 85.

Maintenant, cette fondation privée se trouve au cœur de l'intervention gouvernementale contre la pauvreté.

Rôle des organismes communautaires dans l'élaboration des stratégies locales.

Outre les Corporations de développement communautaire (CDC) qui oeuvrent sur le terrain local et qui sont déjà l'interlocuteur privilégié du communautaire auprès du Centre local de développement²⁶, les stratégies locales s'appuient sur l'approche intersectorielle expérimentée par de nombreuses «tables de concertation» déjà existantes où un large éventail de groupes communautaires est présent (jeunesse, toxicomanie, famille, etc.). L'approche d'intersectorialité est un concept qui revient régulièrement dans le plan gouvernemental.

Le Plan d'action prévoit également que les «organisations qui représentent les personnes en situation de pauvreté «seront associées à l'élaboration de ces stratégies locales.»²⁷ Le choix des mots est plus qu'inquiétant: certains organismes, les plus critiques, représentent les personnes en situation de pauvreté: À Gatineau, l'ADDS, Logemen'occupe, l'ACEF et d'autres groupes de défense collective des droits «représentent» les personnes en situation de pauvreté, ce qui n'est pas le cas de groupes "charitables" comme la St-Vincent-de-Paul qui, historiquement, n'ont jamais prétendu parler au nom des pauvres.

À ce sujet notons, enfin, que la gestion du financement des «groupes de défense collective des droits» demeure, pour l'instant, au niveau provincial, alors que la gestion du financement de presque tous les autres organismes communautaires est régionalisée. Le *Plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire* le confirme à trois reprises. Néanmoins, l'implication des groupes de défense des droits comme partenaires dans l'élaboration et la mise en oeuvre des stratégies locales, s'il s'agit bien de ceci, annonce-t-il une décentralisation éventuelle de leur dossier? La question est d'autant plus pertinente dans un contexte où le projet de réingénierie prévoit l'étude de 60 organismes publics par année (dont le SACA, gestionnaire du programme de financement en défense collective des droits) afin de déterminer si l'organisme en question est encore le meilleur moyen pour «rendre la marchandise» ... Si on oblige les groupes de défense des droits à participer à la démarche d'élaboration des stratégies locales de lutte contre la pauvreté, peut-on en conclure qu'ils seraient mieux servis par un bailleur de fonds local?

4. Une relecture de *Concilier la liberté et la justice sociale* s'impose...

Concilier la liberté et la justice sociale propose quarante-sept mesures (voir le Tableau ci-joint), dont presque les deux-tiers ont une portée régionale, locale ou municipale. Alors que ce texte n'est pas le lieu pour développer une grosse analyse de l'impact global de la stratégie de municipalisation mise de l'avant par le gouvernement actuel, rappelons que «le local» est souvent un véhicule pour une plus grande privatisation (sous toutes ses formes) des services et des programmes autrefois publics.

Le présent texte développe l'hypothèse que la nouveauté du plan d'action gouvernemental demeure justement dans le pelletage de responsabilités en matière de la lutte contre la pauvreté. Jusqu'à maintenant, cette conclusion découle principalement d'une lecture attentive de la troisième section du document. Relisons maintenant la deuxième partie de *Concilier liberté et*

²⁶ Profitant d'un soutien gouvernemental impressionnant depuis les dernières années, le nombre de CDC est passé de 9 en 1995 à plus de 40 en 2004. Cette expansion fulgurante témoigne de l'importance du palier local pour le Gouvernement du Québec.

²⁷ *Ibid.*, p. 71. (Mesure 3,3)

justice sociale à partir de l'analyse présentée jusqu'ici.

La pauvreté et le logement

La question du **logement** touche évidemment de façon particulière des personnes en situation de pauvreté. À Gatineau en 2000, 16,2% des ménages locataires ont dépensé plus de 50% de leur revenu pour le logement. Depuis 2000, dans la même ville, le loyer d'un logement (2 chambres à coucher) a augmenté (en moyenne) de 17,5%.²⁸

Face à une telle crise, et particulièrement dans le contexte d'un plan d'action contre la pauvreté, nous aurions pensé à une intervention étatique robuste dans le domaine du logement. Au contraire, les quelques mesures annoncées se situent dans une perspective de « revitalisation des milieux urbains et ruraux », ce qui permet de les situer dans une perspective de plus en plus intersectorielle. Le gouvernement « s'est engagé dans la définition d'une politique québécoise de l'habitation, sous la responsabilité du ministre des Affaires municipales, du Sport et loisir, dans le but de donner une plus grande cohérence... » À court terme, il annonce la construction de 3000 unités de logement abordable (alors que le FRAPRU situe le besoin à 8000 logements sociaux).²⁹

Par ailleurs, la mesure 1,14 annonce le déblocage de 34 millions \$ en suppléments au loyer, sur trois ans.³⁰ À vrai dire, cette mesure représente la reconduction d'un programme existant qui exige une contribution municipale correspondante. Dans le contexte d'un pelletage de responsabilités (sans ressources supplémentaires) vers les municipalités, la capacité des villes à débloquer des sommes nécessaires pour pleinement profiter de cette annonce est loin d'être évidente.

En ce qui a trait aux services de soutien communautaire en logement social, un comité provincial (SHQ et MSSS) se penchera sur la question du « comment » s'assurer que les instances régionales et locales (en l'occurrence *l'Agence de développement de réseaux locaux de services de santé et de services sociaux* et des *CLSC*) joueront leur rôle d'encadrement de ce dossier.³¹ L'itinérance est aussi la cible d'une planification localisée.³²

La pauvreté et la faim

Outre le logement, **la faim** s'impose de plus en plus comme une réalité des personnes en situation de pauvreté. L'importance du dossier a été révélée dans l'Outaouais en 2003 lors du premier Colloque régional sur le thème, organisé par la *Table de concertation sur la sécurité alimentaire et le développement social*. Par rapport à l'accès à l'alimentation, le Plan d'action gouvernemental vise 1) la responsabilisation par la prise en charge de leur situation par les individus eux-mêmes et 2) des mesures immédiates pour résoudre le problème... Le Plan d'action prévoit le développement d'initiatives « en lien avec les communautés locales et les partenaires du milieu », afin de permettre aux familles en situation de pauvreté de prendre en main leur propre approvisionnement alimentaire en participant à des projets collectifs structurants. L'intervention annoncée est entièrement vide de substance tout en impliquant le temps et les énergies de concertation des acteurs locaux.³³

²⁸ Voir : FRAPRU, *Le dossier noir du logement*, janvier 2004, p. 8; Voir aussi les multiples documents produits par la Coalition urgence-logement de Gatineau.

²⁹ On notera le glissement dans la Politique gouvernementale vers le logement abordable – ce n'est pas la même chose que le logement social revendiqué! *Concilier*, p. 48 (Mesure 1,13)

³⁰ *Ibid.*, p. 48 (Mesure 1,14)

³¹ *Ibid.*, p.49 (Mesure 1.16)

³² *Ibid.*, p. 50 (Mesure 1.18)

³³ *Ibid.*, page 51.

La pauvreté et les jeunes

Dans la section du plan d'action touchant le **développement du potentiel des personnes**, le local est encore sur l'avant-scène: la réforme d'éducation en cours, centrée sur l'amélioration de la réussite scolaire, exige des actions globales, en lien avec les collectivités locales, de promotion et de prévention. Concernant les jeunes, «des milieux régionaux et locaux pourront bénéficier d'un appui constant des ministères et organismes visés dans la livraison d'un *continuum de services* destinés à ces jeunes...».³⁴ La mesure 2,2, concernant l'accès à des services de garde, prévoit mettre en place une entente cadre multipartenariale concernant les CPE et les CLSC, réservant «un minimum de 5% des places en CPE» aux enfants «dont le dossier» relève du CLSC...» La mesure 2,3 prévoit le maintien du programme PSJP (Programme de soutien aux jeunes parents), qui est administré par les CLSC. De même, la mesure 2,15 parle d'un *Engagement jeunesse 16-24 ans*, d'une nouvelle collaboration entre plusieurs ministères ainsi que de partenaires municipaux et communautaires, notamment les Carrefours jeunesse emploi (CJE).

Par ailleurs, le Plan d'action annonce ce qui est vraisemblablement un nouveau régime d'aide sociale pour les jeunes.³⁵ À ce sujet, peu d'information directe est disponible au moment d'écrire ces lignes. Par ailleurs, indirectement, le rôle des Carrefour Jeunesse Emploi semble être de l'avant plan. À ce sujet, le ministre Couillard, en entrevue pour la revue *Développement social*, a mentionné qu'il s'est entretenu avec son collègue, le ministre Béchard, au sujet du programme Jeunesse-Emploi:

*"Nous avons convenu de donner à un intervenant pivot un mandat horizontal intersectoriel, dans le cadre d'un territoire pouvant correspondre aux nouveaux réseaux locaux. ... une personne aurait des liens, d'une part, avec l'aide à l'emploi et l'assurance-emploi si nécessaire et, d'autre part, avec l'éducation et le réseau de santé."*³⁶

La pauvreté et les aînées

Tout comme pour les jeunes, à l'autre bout de la vie, le Plan d'action prévoit combattre l'exclusion sociale des aînées. Encore une fois, la mesure 2,16 cherche à soutenir les initiatives socio-communautaires contribuant à favoriser la participation sociale des personnes aînées à faible revenu : «Ces initiatives pourraient s'inscrire dans le cadre des stratégies locales de lutte contre la pauvreté... »

Conclusion

En novembre 2003, le journal *Le Devoir* a publié la première version du plan d'action en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette version n'a jamais officiellement vu le jour mais elle a largement circulé dans le milieu. Dans l'avant-propos du document coulé par *Le Devoir*, les auteurs ont affirmé le moment venu pour « changer la donne des interventions gouvernementales pour lutter contre la pauvreté... en transformant les messages sous-jacents à notre filet de sécurité sociale et économique », de façon à favoriser «de nouvelles dynamiques de prise en charge locale » et « des partenariats novateurs » et à faire en sorte que «tous les acteurs prennent leurs responsabilités.»³⁷

³⁴ *Ibid.*, p. 54

³⁵ *Ibid.*, p. 64 (Mesure 2,13). Voir aussi p. 59.

³⁶ Institut national de la santé publique du Québec, *Développement social*, vol 4., #3, mars 2004, p. 7

³⁷ Ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, « Ensemble pour un Québec solidaire : Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 2003-2008, 8

Beaucoup de nouveaux projets de loi, dont le 57 (la réforme de l'Aide sociale qui découle du plan d'action) a été déposé à la mi-juin, quelques jours avant la période estivale. Déjà la soupe s'annonce chaude par rapport au projet de loi 57 qui sera étudié en commission parlementaire à l'automne 2004.

Par ailleurs, espérons qu'un peu d'attention soit portée également vers plusieurs projets de loi qui risquent de passer inaperçus : le 54 (Loi omnibus sur les municipalités); le 60 (Loi sur la Société de financement des infrastructures locales du Québec...); le 61 (Loi sur l'Agence des partenariats public-privé); et le 62 (Loi sur les compétences municipales). Tous ces projets de loi préparent soit la mise sur pied des Partenariat publics privés ou la réorganisation du milieu municipal.

Gatineau,
septembre, 2004

octobre 2003. (Ce document n'a jamais été rendu public, mais suite à la publication de grands extraits dans *Le Devoir*, il a été largement répandu au sein des organismes québécois.)

Les engagements gouvernementaux et l'approche territoriale³⁸

# de la mesure ³⁹	Description sommaire de la mesure	Qualification
1.1	Ajustement annuel des prestations d'assistance emploi <ul style="list-style-type: none"> ➤ indexation partielle pour les personnes aptes au travail (mesure d'appauvrissement) ➤ indexation au coût de la vie déterminée par les barèmes d'imposition pour les personnes inaptes au travail. 	Nouvel engagement: mesure appauvrissante
1.2	Assouplissement des règles de comptabilisation des actifs. - en lien avec la mesure 1,5	Modification (assouplissement) d'une mesure existante
1.3	Principe d'une prestation minimale dans le cadre de l'assistance emploi <ul style="list-style-type: none"> - le principe d'un "<i>barème plancher</i>" - on annonce une modification à la <i>Loi sur le soutien du revenu...</i> 	Nouvelle mesure
1.4	Exemption partielle, dans le calcul de la prestation, des revenus de pension alimentaire <ul style="list-style-type: none"> - l'exemption de 100\$ par enfant de tout âge recevant une pension alimentaire dans le calcul des prestations d'assistance emploi.(avant c'était limité aux enfants de 0-5 ans) 	Modification d'une mesure existante
1.5	Aide du gouvernement (environ 5 millions \$) pour le financement du <i>Réseau québécois du crédit communautaire</i> . - transfert du RQCC du SACA au ministère du Développement économique et régional	Augmentation du financement du RQCC
1.6	Révision annuelle du salaire minimum "en fonction de l'évolution de la rémunération moyenne au Québec" <ul style="list-style-type: none"> - il est écrit "annuelle" mais ce n'est pas clair: "en fonction de l'évolution de la rémunération moyenne au Québec???" - on augmente pour les deux prochaines années le salaire minimum des travailleurs à pourboire (jusqu'à 6,85 au 1 avril 2005) 	Nouvelle mesure... pas claire. potentiellement d'appauvrissement...
1.7	Nouvelle <i>Prime à l'emploi</i> (entre 500\$ et 2800\$ par année)	Remplace le programme APPORT dont il élargit la clientèle potentielle
1.8	<i>Prime à la participation</i> : augmenter l'allocation d'aide à l'emploi <ul style="list-style-type: none"> - passera de 130\$ à 150\$ - donnée aux personnes participant à une mesure active (pour achat de vêtements supplémentaires, paiement de 	Bonification d'une mesure existante.

³⁸ Ce tableau a été préparé par Jaëlle Marleau-Normand et Vincent Greason

³⁹ Celles ayant une implication au palier régional, local ou municipal sont indiquées en **gras**

	repas à l'extérieur, etc.)	
1.9	Prise en charge rapide par <i>Emploi-Québec</i> , des personnes aptes au travail demandant de l'assistance emploi <ul style="list-style-type: none"> alors qu'on procède à des mises à pied à l'<i>Emploi-Québec</i> 	Confirmation de la mesure annoncée en juillet 2003: <i>Place à l'emploi</i>
1.10	Utiliser les fonds gouvernementaux pour soutenir davantage certaines catégories de personnes pauvres <ul style="list-style-type: none"> les familles avec de jeunes enfants; les travailleurs-euses de 55 ans et plus; les personnes avec des limites considérables à l'emploi - ciblage	Ma Place au soleil (mesure existante) s'il y a des ressources du fédéral... Contrat d'intégration à l'emploi (mesure existante) - Utilisation des 44 Centres de travail (entreprises d'économie sociale) - d'autres mesures si le fédéral embarque...
1.11	Soutenir l'intégration socioprofessionnelle des personnes immigrantes et/ou figurant parmi les minorités visibles;	Nouvelle entente interministérielle entre le MESSF et le MRCI qui aura des conséquences à l'échelle locale et régionale
1.12	"Inactifs" Instaurer un régime particulier pour les personnes ayant des limitations importantes à l'emploi <ul style="list-style-type: none"> - un enrichissement des prestations - la possibilité d'accumuler des actifs 	Nouvelle mesure, dont les ententes seront conclues localement. Une offre de services continus et intégrés pour les clientèles locales démunies.
1.13	Accroître l'offre de logements sociaux : le gouvernement investira 256 millions \$ pour la construction de 16 000 logements (modiques, abordables)	Nouveau: 3000 logements abordables. Dossier avec responsabilité municipale (Programme Accès-logis??)
1.14	Accorder des suppléments de loyers en raison de la crise du logement (34 millions \$)	Reconduction d'une mesure existante. Co-géré avec les municipalités.
1.15	Aide financière accordée par le <i>Programme d'adaptation de domicile</i> afin de défrayer les coûts pour l'adaptation des logements des personnes handicapées	Amélioration d'une mesure existante.
1.16	Mise en place d'un comité (MSSS-SHQ) afin d'offrir des services de soutien communautaire en logement social	Implications locales (CLSC, Agences régionales)
1.17	Tentative, par l'entremise du <i>Programme d'aide aux organismes communautaires</i> de stimuler le développement d'initiatives communautaires en matière d'habitation	Reconduction du programme. (géré par qui??)
1.18	Améliorer les services offerts aux personnes sans logis ou à ceux risquant de le devenir	Vague. Rien de nouveau.
1.19	Mettre l'accent sur la contribution potentielle des divers organismes communautaires par le PAOC	Vague. Peut-être qqch de nouveau. Voir avec l'ACEF

	- élargissement possible des ententes de counselling budgétaires des locataires pauvres...	
1.20	Appuyer les projets concernant la sécurité alimentaire dans les communautés locales et les milieux défavorisés; Le MSSS a le mandat de réviser la <i>Politique québécoise en matière de nutrition</i>	Révision annoncée d'une mesure existante.
1.21	Continuer à soutenir les mesures ponctuelles (à court terme) d'aide alimentaire	Rien de nouveau.
1.22	Le MSSS mettra en place une nouvelle <i>Politique sur les médicaments</i> afin d'en faciliter l'accès (notamment pour les personnes à faible revenu) -On avait promis la gratuité des médicaments pour les personnes pauvres: on annonce les travaux visant une Politique globale de médicaments...	Une étude qui doit aboutir à une politique globale. Bris d'une promesse électorale.
2.1	Instauration d'un <i>Soutien aux enfants</i> résultant de la fusion de divers mesures et programmes (mesure visant à aider les familles à faible revenu et à promouvoir l'équité entre les familles)	Fusion des mesures existantes et bonification pour les familles les plus fragilisées. Voir le nouveau Soutien aux familles
2.2	Encourager l'élaboration de service de garde de qualité pour favoriser le développement des enfants issus de milieux défavorisés - partenariat entre CPE et CLSC pour réserver un nombre de places aux enfants dont le dossier relève du CLSC	Tentative de créer de nouvelles places en CPE.
2.3	Le MSSS tentera d'accroître l'offre de services intégrés en périnatalité et en petite enfance, et ce, pour les familles vivant en contexte de vulnérabilité - mesures actives...	Reconduction du <i>Programme de soutien aux jeunes parents</i> . (partenariat CLSC-Emploi Québec)
2.4	Partenariat entre le gouv. et la fondation <i>Lucie et André Chagnon</i> afin de soutenir les activités de prévention à la pauvreté pour les enfants de 0 à 6 ans et leur famille	Nouvelle mesure - un élément des stratégies locales de lutte contre la pauvreté
2.5	Expérimenter le <i>Programme Famille, école et communauté : ensemble pour le réussite scolaire</i> , lequel vise à favoriser la réussite scolaire des élèves de niveau primaire vivant en milieu défavorisé. - Partenariat famille-école-communauté	Expansion d'une mesure existante
2.6	Implanter le <i>Programme d'aide à l'éveil à la lecture et à l'écriture</i> des enfants de 5 ans et moins, dans les milieux défavorisés - Partenariat CLSC, CLE, organismes communautaires, etc.	Mesure existante du MÉQ.
2.7	Soutenir le réseau scolaire dans l'élaboration de mesures d'aide aux devoirs et aux leçons	Rien de nouveau. Vœu pieux.
2.8	Inciter les commissions scolaires à développer le mentorat, au secondaire, afin de favoriser la réussite scolaire	Rien de nouveau. Vœu pieux.
2.9	Initié par l'Association des centres jeunesse du Québec, le gouv. tente de développer une approche permettant d'assurer la qualification des jeunes provenant des Centres-jeunesse - partenariat MESSF, MÉQ, ACJQ	Poursuite d'un projet en cours...
2.10	Systématiser et renforcer la continuité et la complémentarité des	Réorganisation des effectifs

	interventions/services en faveur des jeunes éprouvant des difficultés, en territoire de CLSC - mise sur pied d'équipes intervention-jeunesse au sein de 19 CLSC	sur le plan local (CLSC)
2.11	Instauration d'un <i>Programme d'aide à l'adaptation des services de formation et d'accompagnement</i> pour les jeunes adultes âgés de 16 à 24 ans - partenariat CLSC, CLE, CJE, Centres jeunesse	mesure découlant de la Politique sur la formation continue...
2.12	Élaboration de projets pilotes permettant d'acquérir une première qualification tout en conciliant travail et études	Nouvelle mesure (projet pilote) qui relève de certains Emploi-Québec régionaux où le besoin se fait ressentir
2.13	Instauration d'un <i>Programme Alternative jeunesse</i> ; Propositions de solutions autres que l'assistance emploi pour les jeunes de moins de 25 ans qui sont sans contraintes à l'emploi - nouveau régime d'aide sociale - un continuum de service en faveur des jeunes..	Nouvelle mesure Nouveau régime d'aide sociale basé sur le modèle de Solidarité jeunesse - géré par les CLE mais avec le CJE comme pivot principal
2.14	Élaboration d'une entente interministérielle visant à favoriser le développement des jeunes en assurant la continuité des services qui leurs sont offerts	Rien de nouveau.
2.15	Élaboration d'un <i>Engagement jeunesse</i> ayant pour but l'amélioration de la continuité des services pour les jeunes de 16 à 24 ans sous-scolarisés ou sans emploi - Annonce d'une entente MESSF-MSSS-MEQ et partenaires municipaux et communautaires particulièrement les CJE...	D'interminables discussions en vue...
2.16	Le MSSS soutiendra les organismes et entreprises réalisant des initiatives socio-communautaires permettant de réduire l'isolement social des personnes âgées. - reviendra dans les stratégies locales de lutte contre la pauvreté.	Rien de nouveau. du bla-bla..
3.1	La FQIS permettra d'investir dans les services des initiatives des milieux (???) - catalyseur des stratégies locales de lutte contre la pauvreté...	Remplace le Fonds de lutte à la pauvreté. - géré localement.
3.2	Les CRE détermineront les secteurs et les territoires prioritaires d'intervention et auront la responsabilité de soutenir les actions effectuées à l'échelle régionale	Reprise du mandat des comités sur le développement social
3.3	Détermination des stratégies locales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sur les territoires considérés prioritaires d'intervention - sous le leadership des élus locaux...	... bla-bla entre les élites locales
3.4	Ministères et organismes devront établir les stratégies convenues et les résultats attendus aux niveaux local et régional	Dans le cadre budgétaire existant
3.5	Lutter contre les préjugés à l'égard des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale (campagne de valorisation, ...)	oh là là...
4.1	Les propositions législatives ou réglementaires seront à évaluer en	et pour conclure...

	fonction de l'impact qu'elles pourraient avoir sur le revenu des personnes et des familles en situation de pauvreté	
4.2	Le gouvernement instaurera un comité interministériel afin de s'assurer de la participation de l'ensemble des partenaires	... on parlera...
4.3	Québec intensifiera ses échanges avec le gouvernement du Canada ainsi qu'au niveau international (notamment avec les pays de l'OCDE)	... on ira à la pêche...
4.4*	<p>Intensification des discussions entre Québec et les nations autochtones afin d'adapter le plan d'action aux réalités et aux besoins de ces derniers.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Intensification du soutien accordé aux villages et réserves autochtones dans l'émergence de stratégies locales. 	... ??????