

La lutte contre la pauvreté : un pas en avant ou en arrière pour le pouvoir citoyen ?

Résultats préliminaires d'une recherche et pistes pour une recherche future

L'atelier s'est déroulé en deux temps. D'abord, l'auteur a présenté quelques conclusions d'une recherche portant sur le positionnement des groupes membres du MÉPACQ par rapport au projet de loi 112. Ensuite il a lancé quelques pistes d'une recherche future.

Partie A Résultats de la recherche

Depuis son adoption, la loi 112, une *Loi pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* a été au cœur de la lutte québécoise contre la pauvreté. Celle-ci, votée à l'unanimité à l'Assemblée nationale en décembre 2002, se distingue car elle est l'aboutissement d'une immense campagne de pression populaire orchestrée pendant plusieurs années par le *Collectif pour une loi visant l'élimination de la pauvreté*.

L'initiative du *Collectif* a soulevé des passions et des débats au sein du MÉPACQ. Certains groupes de base et Tables régionales, n'ayant jamais souscrit à l'idée que l'on peut abolir la pauvreté par une loi, sont restés critiques par rapport aux démarches du *Collectif pour une loi visant l'élimination de la pauvreté*. D'autres groupes et Tables régionales, sur la base d'une toute autre analyse, font partie des Collectifs régionaux et ont travaillé activement pour forcer le gouvernement à adopter une loi anti-pauvreté. Le MÉPACQ lui-même, comme mouvement national a attendu longtemps avant d'appuyer l'idée d'une loi anti-pauvreté, l'endossant seulement en 2001. À ce jour, il n'adhère pas au Collectif national.

L'obtention d'un projet de recherche¹ permet aujourd'hui au MÉPACQ de se doter d'une vision d'ensemble des différentes positions exprimées au sein du Mouvement concernant le projet de loi anti-pauvreté. À cette fin, il a lancé, au printemps 2004, un appel aux Tables régionales et aux groupes de base qui ont participé par écrit à un moment ou à l'autre du processus amorcé par le Collectif. Cet appel a porté fruit. 17 organismes (ou à peu près 5% du membership total du mouvement) ont envoyé des mémoires, articles de journal, bulletins spéciaux et cahiers d'animation produits qui ont servi dans le cadre de cette recherche.

La majorité des écrits recueillis² et analysés sont des mémoires déposés au moment de l'étude de la Commission parlementaire sur le projet de loi 112 à l'automne 2002. Le présent rapport porte principalement sur le positionnement des groupes face au projet de loi 112, et ce à partir de cinq questions principales :

¹ Cette recherche se fait dans le cadre d'un projet de recherche entrepris conjointement par le Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire et le professeur Lucie Lamarche de l'UQAM. C'est le volet québécois d'une recherche pan-canadienne qui se déroulera sur les cinq prochaines années (2004-2008) et qui est financé par l'Alliance de recherche universitaire- communautaire (ARUC) du Conseil des recherches en sciences humaines du Canada (CRSH). Le projet canadien se veut une recherche large sur les nouveaux modes de gouvernance et de justiciabilité en matière des droits sociaux. Au Québec, la première année de la recherche porte sur la Loi 112 et les nouvelles institutions qui en découlent.

² Voir l'Annexe #1 pour une liste des mémoires analysés et pour la signification des différents sigles.

1. Quel est le positionnement général du groupe face au projet de loi 112?
2. Les groupes étudiés, ont-ils articulé leur argumentaire en faveur d’une loi contre la pauvreté à partir d’une perspective de droit?
3. Les groupes, ont-ils pris position sur la mise sur pied d’un Comité consultatif ou d’un Observatoire?
4. Les groupes ont-ils revendiqué une régionalisation ou une localisation de la lutte contre la pauvreté?
5. Les groupes proposent-ils d’autres moyens de « pouvoir citoyen » ?

Les cinq questions découlent de l’intérêt porté par le projet de recherche. Nous n’avons pas fait une analyse exhaustive du contenu de chacun des mémoires. Par ailleurs, le présent texte n’a pas fait l’analyse du mémoire ni de la position exprimée par le *Collectif pour une loi visant l’élimination de la pauvreté* non plus. Lorsque nous faisons référence au Collectif c’est soit pour rendre le texte plus clair, soit pour indiquer le suivi par les groupes membres du MÉPACQ d’un de ses mots d’ordre.

1) Le positionnement général des groupes par rapport au projet de Loi 112

Mise en contexte

Né en 1998, le *Collectif pour une loi visant l’élimination de la pauvreté* est une immense coalition regroupant des organismes communautaires, syndicaux, de femmes et de milieux religieux.³ Lors d’une vaste démarche populaire, il a réussi à mobiliser plus de 215,000 personnes et 1600 organismes autour de l’idée que le Gouvernement du Québec devait adopter une loi visant l’élimination de la pauvreté. En parallèle, une campagne d’éducation populaire a validé le contenu d’un projet de loi populaire visant l’élimination de la pauvreté. Le projet populaire a été déposé auprès des élus de tous les partis politique en avril 2002.

Grâce au travail incroyable et indéniable du Collectif, le Gouvernement du Québec a fini par bouger dans le dossier. Il a rendu public le projet de loi 112, une *Loi pour lutter contre la pauvreté et l’exclusion sociale* à l’automne 2002 qui est devenu le sujet d’une commission parlementaire. Les mémoires étudiés ici ont été produits pour cette commission parlementaire.

Analyse des données

Selon notre échantillon, 14 groupes ont déposé des mémoires portant sur le projet de loi 112. Presque sans exception, tous les groupes ont salué le travail du Collectif. Il lui revient le crédit d’avoir forcé le gouvernement à bouger dans ce dossier. Par ailleurs, seul un groupe reconnaît le rôle de la *Marche des femmes contre la pauvreté et la violence* comme ayant été un facteur de pression qui a forcé l’agir gouvernemental.

Neuf (9) groupes ont suivi le Collectif en se disant favorable à l’initiative gouvernementale mais en demandant des améliorations. À l’intérieur de cette position, on note des écarts : si d’un côté, le MÉPAL salut « le courage politique » du gouvernement d’avoir déposé une telle loi face à la vague de mondialisation qui déferle sur l’Amérique du nord, le CRAS de Lanaudière démontre un peu plus de réserve, reconnaissant de beaux principes, de vœux pieux et très peu de moyens concrets.

³ Suite à l’adoption de la Loi 112, l’organisme est devenu, en 2003, le *Collectif pour un Québec sans pauvreté*

Trois autres groupes, dont le MÉPACQ en instance nationale, ont adopté une position plus en défaveur qu'en faveur du projet de loi 112. C'est ainsi que le MÉPACQ exprime « beaucoup de malaise » à appuyer un projet de loi contre la pauvreté alors que le même gouvernement est en train de saborder dans les programmes sociaux et services publics. On se rappelle qu'en 2002, le Québec était aux prises avec des compressions budgétaires importantes en éducation et dans la santé. La Loi 186 a annoncé des coupures importantes aux personnes assistées sociales. Pour la Table ronde des OVEP de l'Outaouais (TROVEPO) : « Nous pouvons difficilement nous rallier au projet de loi 112 » car ce n'est pas une loi cadre (demandé par le Collectif), ne prétend pas éliminer la pauvreté (demandé par le Collectif), et ne s'inscrit pas dans un régime de droit (critique du ciblage). L'ADDS de Hull renchérit les propos de la TROVEPO avec un jugement laconique : « Ce n'est pas parce que l'État décide de faire quelque chose que c'est la bonne. »

2) Pour appuyer leur position, les groupes se sont-ils servis d'une position de droit?

Mise en contexte :

Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, plusieurs déclarations internationales et nationales ont été signées visant à inscrire dans le droit international le concept des droits sociaux et économiques. Parmi celles-ci, notons les trois suivantes :

1. La Déclaration universelle des droits de la personne, Article 25,1 : « *Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.* »

2. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), Article 2.1 : *Chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.*

Article 11,1 : *Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.*

3. La Charte québécoise des droits et libertés de la personne, Article 45 : *Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent.*

Depuis plusieurs années, le MÉPACQ travaille étroitement avec la Ligue des droits et libertés sur la question des droits sociaux. Cette question visait à identifier si les groupes membres

du MÉPACQ ont intégré ce travail sur les droits sociaux en revendiquant une loi cadre contre la pauvreté à partir d'une logique de droit.

Analyse des données :

Dans les mémoires analysés, deux logiques principales ont été avancées pour appuyer une loi contre la pauvreté :

- 1) Une logique de droit;
- 2) Une logique « morale »

La logique de droit :

Depuis le début de ses travaux, le Collectif fonde sa démarche à partir de l'article 25,1 de la Déclaration universelle. Il n'est donc pas étonnant que quatre des interventions analysées ont tout simplement repris l'articulation du Collectif (« La loi doit permettre la réalisation effective des droits reconnus à tous et à toutes »).

Par contre, plusieurs groupes ont fait référence à des sources précises pour renforcer leur revendication. Trois (3) groupes nomment la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, l'ADDS de Hull fait référence au PIDESC et le MÉPACQ à la Charte québécoise. Dans son analyse du projet de loi populaire, la TROVEP de l'Estrie rappelle constamment qu'il ne faut pas oublier tout le travail fait par Solidarité populaire Québec qui a élaboré la Charte d'un Québec populaire. Celle-ci s'appuie sur les droits reconnus dans les grandes déclarations internationales

Quelques groupes ont souligné que la perspective de droit était incompatible avec la philosophie de ciblage qui sous-tend le projet de loi 112. Cet aspect de ciblage, qui contredit la perspective de droit, amène d'ailleurs la TROVEPO, l'ADDS de Hull et le MÉPACQ à ne pas appuyer le projet de loi. Comme l'ADDS de Hull le dit si bien : au Québec les droits sociaux et économiques sont tributaires des lois. Nous avons les droits dans la mesure où la loi le permet. À ce sujet, le projet de loi 112 ne change strictement rien!

Enfin, il faut aussi noter que plusieurs groupes utilisent une formulation plus claire que « les droits reconnus à tous et à toutes ». Le Projet Genèse et la TROVEPO nomment le droit à un logement convenable; le Projet Genèse nomme le droit des travailleurs-euses pauvres à se syndiquer; la TROVEPO et le CRAS de Lanaudière nomment le droit à un revenu décent. On parle également du droit à une saine alimentation, à l'éducation, à la santé, aux loisirs et à la culture (tous des droits nommés dans le PIDESC). Le CRAS de Lanaudière résume très bien cette énumération lorsqu'il rappelle que « ce sont tous les droits bafoués pour ceux qui n'ont pas les moyens. »

Perspective morale

Parmi les autres raisons invoquées pour inciter le gouvernement à renforcer la loi, de loin celle qui est la plus importante touche la « dignité » des personnes en situation de pauvreté. Il faut une loi pour combattre les préjugés, pour renforcer la dignité, pour faire en sorte que les personnes en situation de pauvreté se sentent comme des citoyens à part entière. La Courtepointe et le RASJM, dont les mémoires sont issus d'une journée de réflexion avec leurs membres vont dans ce sens-là, bien que la dignité et l'urgent besoin de combattre les préjugés se retrouvent dans les idées développés par 6 autres des mémoires étudiées.

3) Concernant le Comité consultatif ou l'Observatoire

Mise en contexte

Le projet de loi populaire proposait la création d'un *Programme d'élimination de la pauvreté*. Celui-ci reposait sur trois principes dont le dernier est :

Les personnes en situation de pauvreté et les associations qui les représentent sont associées à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation de ces mesures (NDLR : « les mesures, notamment législatives, ayant trait à l'élimination de la pauvreté et aux cause de la pauvreté. »)

Pour assurer le respect du troisième principe, le projet de loi populaire proposait la création d'un *Conseil pour l'élimination de la pauvreté*. Composé de 19 membres, dont la majorité (10) seraient des personnes en situation de pauvreté ou leurs représentant-E-s, le Conseil se complétait avec quatre personnes issus du milieu gouvernemental et cinq représentant-e-s de la société civile. Sa mission, ou mandat, serait « de concevoir et de veiller à la mise en œuvre de la loi. » Rattaché au Conseil, et chargé de faire des recherches utiles à sa mission, le Collectif envisageait l'institution d'un *Observatoire de l'élimination de la pauvreté*.

Le projet de loi 112 donne suite aux idées du Collectif en proposant la création de deux nouvelles entités⁴ :

- le Comité consultatif, formé en partie des personnes en situation de pauvreté et dont le mandat serait de conseiller le ministre sur l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions relatives à la stratégie;
- l'Observatoire, composé de représentants de personnes pauvres et d'universitaires et dont le mandat serait un lieu d'observation, de recherche et d'échanges pour fournir des informations « fiables et objectives » sur la pauvreté et l'exclusion sociale.

Dans les deux cas, des personnes en situation de pauvreté, ou des représentants de leurs organismes, y siègeraient. Une façon très concrète de respecter le troisième principe.

Analyse des données

Tout d'abord, nous devons reconnaître l'importance attachée par les mémoires étudiés à l'idée que ce sont les personnes en situation de pauvreté qui sont « les spécialistes de la pauvreté » pour reprendre l'expression du *Regroupement des assistés sociaux du Joliette métropolitain*. C'est elles qui vivent à tous les jours le scandale qu'est la pauvreté dans une société riche; c'est elles ensemble qui ont de l'expertise et de l'ingénuité pour s'en sortir.

Pour le Collectif, l'idée du Comité consultatif et de l'Observatoire ne sont pas accessoires. Ils sont centraux. D'ailleurs, le tiers du résumé produit par le Collectif pour résumer le contenu de la Loi 112 porte sur ces deux nouvelles institutions.

Qu'en dit les groupes du MÉPACQ à ce sujet :

Quatre (4) des mémoires étudiés passent le Comité consultatif et l'Observatoire sous silence. Pour sa part, le Projet Genèse « n'en voit pas l'utilité d'aucune des deux ». D'ailleurs, son

⁴ Il y avait aussi la création du Fonds québécois d'initiatives sociales qui finance des initiatives de lutte contre la pauvreté. Aucun des mémoires étudiés n'y a fait allusion.

jugement sur l'Observatoire est cinglant : «si l'idée est de faire baisser le nombre de pauvres en les comptant différemment, l'Institut Fraser existe déjà... »

Des huit (8) groupes qui ont commenté cet aspect du projet de Loi, quatre (4) ont repris intégralement la revendication proposée par le Collectif, à savoir de « paier » les deux institutions en s'assurant qu'elles aient un maximum d'autonomie de l'État. Cette revendication semble reprendre l'idée du départ du projet de loi populaire, et d'ailleurs à ce sujet, le GDDS de Trois-Rivières y soulève une contradiction interne : « Le Collectif veut avoir 6 personnes en situation de pauvreté qui siègent au Comité consultatif : mais, au bout de 5 ans après l'adoption de la Loi pour éliminer la pauvreté, il ne devrait plus avoir des pauvres... »

Le CAPMO, pour sa part, revendique d'une part de faire élire les membres du Comité consultatif par des collèges électoraux et d'autre part que les personnes en situation de pauvreté doivent être nommées à l'Observatoire.

Au Bas de l'échelle propose un premier dossier chaud pour le Comité consultatif : des mesures de suppléments aux revenus de travail ne sont-elles pas des subventions déguisées aux employeurs pour garder le salaire minimum très bas?

Et le mot de la fin revient au CRAS de Lanaudière qui exprime probablement le sentiment de tous les groupes du MÉPACQ qui ont déposé un mémoire par rapport au projet de loi 112⁵ : « Vous êtes prêt à mettre en place un observatoire de la pauvreté, un comité consultatif ou encore un fonds spécial : pourtant, des initiatives simples, faciles à appliquer et qui auraient un impact immédiat semblent vous poser problème. Quel paradoxe! »

4) La localisation, la régionalisation ou la municipalisation de la lutte à la pauvreté

Mise en contexte

Trois raisons ont motivé cette question. 1) Le MÉPACQ suit le dossier de la régionalisation depuis plusieurs années. Dans sa compréhension de la mondialisation du néolibéralisme, et de la manière qu'elle se vit au Québec, il y a une forte pression qui pousse dans le sens d'un déchargement – administratif... et maintenant de « pouvoir » - du gouvernement du Québec vers les paliers administratifs territoriaux. 2) « Ne laissez personne de côté », le document de consultation régionale du gouvernement sur sa stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (objet de la tournée de la ministre Léger), levait la voile sur les intentions péquistes dans ce sens; et 3) *Concilier liberté et justice sociale*, le plan d'action gouvernemental des Libéraux, va carrément dans le sens d'une municipalisation et une territorialisation de la lutte contre la pauvreté...

Analyse des données

Très peu de groupes ont réagi à cet aspect du projet de loi. Seul le MÉPAL signale les «raccords légitimes» du projet de loi 112 avec les questions du développement social et local. Il ne les précise pas.

⁵ Tous les groupes ont revendiqué les mesures d'urgence mises de l'avant par le Collectif notamment les suivants : hausse du salaire minimum, construction de logements sociaux, gratuité des médicaments des personnes à faible revenu, etc.

De son côté, le MÉPACQ rappelle que la régionalisation n'est pas un synonyme de « démocratisation » et s'interroge sur la régionalisation/localisation qui est utilisée comme stratégie néolibérale libre-échangiste qui réduit la portée des gouvernements. Au lieu d'une régionalisation tout azimut, le MÉPACQ **recommande** que le Gouvernement réaffirme son rôle dans la mise en place des programmes sociaux et services publics universels. Dans le même sens, le Projet Genèse lance une mise en garde sérieuse : Avant de s'avancer dans une approche territoriale, le gouvernement doit faire un bilan honnête de l'approche des « quartiers ciblés et sensibles » de Montréal. Le Projet Genèse ne croit pas que les résultats soient si concluants...

Par ailleurs, le CRAS de Lanaudière appuie sa revendication d'une bonification du taux d'aide sociale à partir du constat suivant : Chaque dollar d'augmentation versé aux prestataires d'aide sociale sera dépensé localement et non investi dans les REER à l'étranger. Pour un gouvernement qui prône vouloir aider les régions, investissons dans les personnes assistées sociales qui font rouler l'économie des régions...

5) Autres aspects de « pouvoir citoyen »

Un thème récurrent dans la majorité des mémoires étudiés tourne autour de l'importance que le gouvernement du Québec écoute les premiers concernés. Les écouter, c'est la meilleure manière de répondre à leurs besoins (car ce sont des expert-E-s), et la meilleure façon de combattre les préjugés. Cette idée revient dans les mémoires déposés par toutes les associations de personnes assistées sociales, sauf l'ADDS de Hull.

Quelques mémoires parlent du rôle des organisations dans un optique de « pouvoir citoyen ». C'est ainsi que le MÉPACQ plaide pour les groupes d'éducation populaire autonome (ÉPA) comme outils de défense des droits et de démocratisation de la société.... De même la TROVEPO revendique un soutien accru des organismes d'ÉPA pour leur rôle de résistance et de mobilisation face à l'injustice et revendique un soutien accru pour les groupes de défense collective des droits (DCD) qui « jouent un rôle important dans la lutte contre la pauvreté. Leur mission est de donner une voix aux citoyenNEs qui sont souvent les sans-voix du Québec. » De même, le GDDS rappelle que le Collectif mettait de l'avant l'amélioration du financement des groupes d'action communautaire autonome, dont notamment les groupes de défense collective des droits. Par ailleurs le GDDS a refusé d'endosser la première version du projet de loi du Collectif, entre autres car il s'opposait à l'idée de prélever une partie du chèque des personnes assistées sociales pour faire financer les organismes de défense collective des droits.

Enfin, trois groupes reprennent la revendication proposée par le Collectif, à savoir l'implication des personnes en situation de pauvreté et les associations qui les représentent à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des mesures mis de l'avant par le gouvernement en réponse aux exigences du plan d'action.

Partie B

Trois hypothèses pour une recherche future : Le désengagement de l'État québécois de la lutte contre la pauvreté et un transfert de responsabilité vers les territoires et le privé

Entre le dépôt des mémoires étudiés pour la première partie de l'atelier et le Colloque, le dossier de la lutte à la pauvreté a évolué. La Loi 112, munie de quelques amendements mineurs, a été adoptée en décembre 2002. Suite à l'élection qui a porté un nouveau gouvernement au pouvoir, **Concilier la liberté et la justice sociale**, le plan d'action pour lutter contre la pauvreté exigé par la Loi 112 a été publié en avril 2004. Enfin, le même gouvernement a déposé, à l'automne 2004, le projet de loi 57, une réforme de l'aide sociale. Aux dires du gouvernement libéral, et le plan d'action et la réforme de l'aide sociale respectent la logique de la Loi 112. La deuxième partie de l'atelier a tenté de porter un regard critique sur la Loi 112 à la lumière des deux gestes posés par le nouveau gouvernement qui « s'inspirent » de la loi contre la pauvreté. Il a aussi démontré que le discours gouvernemental, particulièrement autour de la « municipalisation » s'articule autour de la notion d'un renforcement du « pouvoir citoyen ». On municipalise « dans la perspective de renforcer les communautés locales, qui constituent l'instance de décision la plus rapprochée des citoyens... »⁶ D'où le titre de l'atelier : « La Loi 112 : un pas en avant ou un pas en arrière pour le pouvoir citoyen? »

Depuis l'adoption de la Loi 112, peu de choses ont changé (ni réellement, ni annoncé) au chapitre des **revenus** des personnes en situation de pauvreté. À noter, c'est le gouvernement du Québec qui a de la responsabilité en matière des revenus. S'il n'a pas assumé ses responsabilités au niveau de la transfert de la richesse, il a quand même rendu publique deux initiatives importantes découlant de la loi 112 (*Concilier liberté et justice sociale*, le plan d'action et le projet de loi 57⁷) lesquels sont significatifs dans la mesure où elles ouvrent la porte à un désengagement de l'État provincial à la lutte contre la pauvreté, et ce à deux niveaux :

- la province pèle des responsabilités en matière de la lutte contre la pauvreté au palier local/municipal (l'approche territoriale);
- les intérêts privés arrivent formellement et de façon structurante dans la lutte de l'État québécois contre la pauvreté (l'approche de privatisation).

Exagérons-nous?

Quelques citations tirées de l'introduction du plan d'action gouvernemental:

- « L'émergence des stratégies locales de lutte contre la pauvreté est favorisée... p 15
- « 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...p. 17
- « Le Fonds québécois d'initiatives sociales servira de catalyseur et chacun devra apporter sa contribution... p. 17
- « 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. » p. 17

La nouvelle gouvernance en matière de la lutte à la pauvreté doit être comprise comme une ouverture à la territorialité (la municipalisation) et à la privatisation : voici l'hypothèse de travail explorée par la deuxième partie de l'atelier.

⁶ *Repenser les relations avec les municipalités*, document préparatoire aux discussions sur la décentralisation et sur le renouvellement du pacte fiscal, décembre 2004, p.1.

⁷ On exclut les budgets Séguin de mai 03 et d'avril 04, ainsi que les compressions budgétaires de septembre 04 au régime d'aide sociale. Au mieux, ces gestes ont servi à « re-brasser les cartes » des revenus des personnes en situation de pauvreté; au pire ces personnes s'en sortent appauvries.

L'approche territoriale

S'inspirant de la *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* du gouvernement précédent, l'approche territoriale constitue dorénavant pour le Gouvernement du Québec le point d'ancrage concret des interventions étatiques contre la pauvreté.

- Choisir l'approche territoriale comme point d'ancrage de la lutte à la pauvreté n'est pas un choix neutre. Ce choix implique (par exemple) que le gouvernement a choisi de ne pas «augmenter les revenus des personnes pauvres» comme point d'ancrage de la lutte. Plutôt que « d'investir» pour augmenter le revenu des personnes pauvres (la responsabilité d'un État dont une des missions essentielles est de redistribuer la richesse⁸), le gouvernement Libéral est en train de revenir à une époque où le soulagement de la pauvreté relevait des autorités locales 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. Les ententes régionales découlent des **stratégies locales de lutte contre la pauvreté**.

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. L'approche territoriale à la sauce libérale devient fondamentalement politisée. Le changement d'optique est majeur et son impact se dévoilera au fur et à mesure que les changements des lois 23 et 34 prendront effet⁹ et que la réflexion gouvernementale sur la décentralisation de son action se concrétiseront.¹⁰ La municipalisation de la lutte à la pauvreté se situe dans ce contexte en évolution. *«Les résultats de cette réflexion viendront affecter la manière dont l'approche territoriale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale s'articulera.»*¹¹
- 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.»

En mettant le pouvoir dans les mains des élu-E-s locaux, la municipalisation politise l'approche territoriale.
--

⁸ De toute évidence, la redistribution de la richesse n'est pas une mission fondamentale de l'État néo-libéral. 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.»

⁹ La Loi 23 permet aux municipalités de faire des emprunts plus importants sur une plus longue période de temps, avantageux pour le financement de nouvelles responsabilités. La Loi 34 réorganise le territoire municipal autour des nouvelles Conférences régionales des élus, lieux qui remplacent les CRD et qui sont contrôlés par les élus municipaux.

¹⁰ 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 (amorcée lors du *Forum des générations* (octobre 2004) .

¹¹ *Concilier*, p. 71. (Mesure 3,2)

... et aux MRC, des stratégies locales de lutte contre la pauvreté

Bien qu'elles s'appuient sur la stratégie déjà lancée à titre exploratoire par le gouvernement précédent¹², 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.»

Chaque MRC ou ville déterminera les quartiers ou les municipalités «pauvres» qui seront comprises dans l'entente entre la CRÉ et le gouvernement. Munie d'une logique gestionnaire, 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.»¹³

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).

L'approche de privatisation

Fonds québécois d'initiatives sociales (FQIS)¹⁴

Le FQIS aidera à la réalisation des stratégies locales de lutte à la pauvreté. Créé en vertu de la Loi 112, il est un des "principaux outils" pour «favoriser l'émergence de stratégies locales de lutte contre la pauvreté». Il joue « un rôle de catalyseur » et agit « comme levier permettant la mise en commun

Des élus locaux ?? ! (taux de participation aux élections municipales 2003 dans l'Outaouais)

Blue Sea : 53%
Boileau : acclamé
Bryson : acclamé
Chichester : acclamé
Clarendon : acclamé
Duhamel : 29%
Egan-sud : acclamé
Fort-Coulonge : 62%
Grand-Remous : 34%
Kazabazua : 24 %
Leslie, Clapham... : 25%

Parallèle

(sous réserve)

Le **projet de loi 62** (à l'étude actuellement) vise à « accentuer la marge de manœuvre » des municipalités « dans l'exercice de leurs compétences. »

Article 89 — Toute municipalité peut accorder une aide à une personne

Article 90 - Toute municipalité peut accorder l'assistance aux personnes...dans le besoin.

¹² Voir, le Gouvernement du Québec, *La Volonté d'agir, la force de réussir : Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté*, juin 2002.

¹³ *Conciliateur*, p. 71.

¹⁴ *Ibid.*, p. 71 (Mesure 3,3)

des ressources de divers intervenants privés, publics et communautaires afin de permettre le développement humain, social et économique de leur propre milieu. »¹⁵

Le FQIS :

- est présenté comme une «étape importante du développement des partenariats privé-public »¹⁶
- disposera dès 2004-2005 d'investissements de 16 millions \$, dont 5 millions \$ proviendrait de la *Fondation André et Lucie Chagnon*.
- 10 des 16 millions \$ du FQIS permettra aux jeunes enfants en situation de pauvreté d'avoir une véritable égalité des chances lorsqu'ils entreprennent leur parcours scolaire.¹⁷
- remplace le *Fonds québécois de lutte à la pauvreté par l'insertion au travail* dont il récupère les fonds restants¹⁸ (Il 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».¹⁹
- 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 des affaires, le gouvernement et le milieu associatif au profit des démunis. »²⁰

Parallèle

Le *Plan d'action en matière d'action communautaire* donne deux nouveaux mandats au SACA. Outre le fait que l'on utilise les profils régionaux pour faire l'inventaire des fondations et organismes philanthropiques (par territoire de MRC) qui investissent localement, le SACA doit établir des **partenariats** avec d'autres bailleurs de fonds (p. 9) et rencontrer les différents bailleurs de fonds des communautés afin de les mobiliser dans le soutien des organismes communautaires et d'évaluer la possibilité de **partenariat**. (p. 17)

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! En bref, c'est :

- la plus grosse fondation privée au pays²¹
- crée 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.²²
- semble avoir une double mission : « la prévention de la pauvreté et la prévention de la maladie »²³ et « l'amélioration de la santé physique, psychologique et sociale des individus, de leurs familles et de leurs communautés.»²⁴

¹⁵ *Ibid.*, p. 70 (Mesure 3,1)

¹⁶ *Ibid.*, p. 57.

¹⁷ *Ibid.*, p. 70. Voir aussi à la p. 57 (Mesure 2,4)

¹⁸ 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.

¹⁹ *Conciliateur*, p. 72 (Mesure 3,4)

²⁰ *Ibid.*, p. 70.

²¹ *La Presse*, 3 mai 2002

²² *La Presse*, 8 mars 2002

²³ *La Presse*, 8 mars 2002

²⁴ Collectif pour un Québec sans pauvreté, *Soupe au caillou*, # 85.

- est propriétaire de la chaîne de restaurants végétariens *Le Commensal*, bailleur de fonds principal du Projet Avec du *Collectif pour un Québec sans pauvreté*;
- est déjà en partenariat avec le Gouvernement du Québec dans le cadre du programme «Québec en forme», un programme d'activités sportives parascolaires 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.

L'ouverture au privé dans le projet de loi 57

On retrouve dans le projet de loi 57, outre les programmes d'aide sociale (assistance-emploi) des aptes et des inaptes, un nouveau régime destiné aux jeunes (chapitre 3) et les « programmes spécifiques » (chapitre 4) dont le contenu n'est pas spécifié. En effet, le chapitre quatre ouvre la porte, comme le chapitre 3 le fait pour les jeunes, à des régimes particuliers d'assistance-emploi dédiés à des populations ciblées. Ces régimes pourraient être négociés avec des entités privées (groupes communautaires, syndicats, individus) ou des municipalités qui accepteraient d'y participer avec une mise de fonds. Par exemple, un syndicat, face au licenciement d'une usine dont une grande concentration d'ouvriers ont de plus de 55 ans, pourrait négocier un partenariat privé-public avec le gouvernement .

À retenir : les initiatives privées se trouvent dorénavant au cœur de l'intervention gouvernementale contre la pauvreté.

Pour conclure – la lutte contre la pauvreté municipalisé et privatisé : qu'en est-il des organismes communautaires

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.).²⁵, «L'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.»²⁶ Le choix des mots est plus qu'inquiétant: ce sont davantage des groupes de défense collective des droits qui se présentent comme «représentants » des personnes en situation de pauvreté... pas les organismes caritatifs ou de charité.

²⁵ Nous ne parlons pas ici des *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 développement. Celles-ci profitent d'un soutien gouvernemental impressionnant depuis les dernières années, le nombre de CDC étant passé de 9 en 1995 à plus de 40 en 2004. En soi, cette expansion fulgurante témoigne de l'importance du palier local pour le Gouvernement du Québec.

²⁶ *Ibid.*, p. 71. (Mesure 3,3)

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 localisé ou municipalisé?

Parallèles

Le *plan d'action gouvernemental en matière d'action communautaire* préconise la préparation, à l'automne 2004, des études, par territoire, des organismes communautaires québécois, lesquels seront ensuite confiés aux **CRÉ** pour étude et consultation. Ces profils visent à identifier les lacunes, chevauchements et portrait global des interventions communautaires par MRC.

Notons ainsi un lien entre «développement social» et « lutte à la pauvreté ». La *Politique d'action communautaire* situe le sujet carrément dans un optique de «développement social ». Rappelons enfin que la loi 170 confie aux villes fusionnées (dont Gatineau, Saguenay, Trois-Rivières, - Montréal, Québec et Sherbrooke, sous réserve) une responsabilité de développer un *plan municipal de développement social*.

Vincent Greason
Ste-Cécile de Masham
décembre 2004

Annexe 1

Liste des documents reçus et analysés

Groupe	Région	Type de document (mémoire = projet de loi 112)
1) Mouvement d’éducation populaire et d’action communautaire du Québec (MÉPACQ)	National	mémoire
Régional :		
2) Mouvement d’éducation populaire et d’action communautaire Sag-Lac (MEPAC 02)	Saguenay Lac St-Jean	mémoire
3) Table ronde des OVEP de l’Outaouais (TROVEPO)	Outaouais	mémoire
4) Mouvement d’éducation populaire autonome de Lanaudière (MÉPAL)	Lanaudière	mémoire
5) Assemblée des groupes d’éducation populaire autonome (AGEPA)	Centre-du-Québec	<i>Viser carrément à jeter les bases d’un Québec sans pauvreté</i> mémoire, articles, lettres ouvertes
6) Table régionale des OVEP de l’Estrie (TROVEPE)	Estrie	Cahier d’appropriation du projet de loi populaire,
Groupes de base:		
7) Lastuce du Saguenay	Saguenay Lac St-Jean	mémoire (conjoint avec le MÉPAC)
8) Association pour la défense des droits sociaux de Hull (ADDS de Hull)	Outaouais	<i>Oui, il faut déshabiller Pierre pour habiller Paul et Paulette</i> mémoire
9) Regroupement de défense des personnes assistées sociales de Drummond	Cœur du Québec	mémoire – identique à l’AGÉPA
10) Projet Genèse	Montréal	mémoire
11) Carrefour de pastorale en milieu ouvrier (CAPMO)	Québec	<i>Pour une participation citoyenne «Super, cool, flash»</i> mémoire
12) La Courtepointe	Québec	<i>Mettons en lumière nos contributions sociales</i> mémoire
13) Au Bas de l’Échelle	Montréal	mémoire
14) Comité régional des assistées sociales (CRAS) de Lanaudière	Lanaudière	mémoire
15) Regroupement des assistés sociaux de Joliette métro (RASJM)	Lanaudière	mémoire, notes de présentation
16) Action-Plus de Sherbrooke	Estrie	lettre ouverte, articles de journaux, extraits de procès-verbal
17) Groupe de défense des droits sociaux (GDDS) de Trois-Rivières	Mauricie	Bulletin spécial sur le projet de loi populaire et le positionnement du groupe
Autres groupes du MÉPACQ ayant déposé un mémoire		
18) L’ADDS de Québec	Québec	Pas reçu
19) L’ACEF de Québec		Pas reçu
20) Café des 2 pains de Valleyfield	Montréal	Pas reçu
21) AQDR de Granby	Montréal	Pas reçu

Annexe #2

D’où vient-elles les données? (Considération méthodologique)

Nous avons voulu dresser le portrait des réactions des groupes membres du MÉPACQ face à la Loi 112 (contre la pauvreté et l’exclusion sociale). Pour ce faire, nous avons choisi de partir notre recherche des mémoires déposés à la Commission parlementaire qui a étudié le projet de Loi 112.

Quels mémoires avons-nous étudié?

L’objet de notre recherche est le positionnement des différentes composantes du MÉPACQ. Le MÉPACQ, cinq Tables régionales membres du MÉPACQ, et 15 groupes de base, membres des Tables régionales ont déposé des mémoires à la Commission parlementaire. D’une possibilité de 21 mémoires compris dans cet échantillon, nous en avons réussi à mettre la main sur 16.

Par ailleurs, certains regroupements sectoriels, tels le FRAPRU, dont le membership comprend des groupes de base qui font partie du MÉPACQ, ont aussi déposé des mémoires. Nous n’avons pas compris les mémoires de ces regroupements dans notre échantillon.

Grille de lecture

Souvent, lorsqu’on lit un texte, on le lit avec un certain nombre de questions en tête. Les questions qui ont guidé notre lecture des mémoires relèvent des grandes questions portées par le projet de recherche dans lequel nous sommes impliqué. Ainsi, en lisant les 17 mémoires étudiés, nous avons porté une attention particulière aux éléments suivants, lesquels ont servis de notre grille d’analyse :

1. Quel est le positionnement général du groupe face au projet de Loi 112?
2. Le mémoire, développe-t-il un argumentaire en faveur d’une perspective de droit (autrement dit, aborde-t-il la question de la lutte contre la pauvreté comme une question de droit – ou comme une question de charité, d’humanisme, de paix sociale, etc.) ?
3. Revendique-t-on le comité consultatif ou l’observatoire contenu dans le projet de loi et demandé par le *Collectif national pour une loi visant l’élimination de la pauvreté* ?
4. Y a-t-il des revendications concernant la localisation, la régionalisation ou la municipalisation du dossier de la lutte à la pauvreté?
5. Y a-t-il des revendications concernant d’autres aspects d’« un pouvoir citoyen » accru dans ce mémoire?