

Politiques et programmes sur la réduction de la pauvreté

**La lutte contre la pauvreté et l'exclusion par le développement social au Québec :
un portrait des vingt dernières années**

Québec

Par Pierre-Joseph Ulysse,
Université de Montréal

Série des rapports sur le développement social 2009
Commandée par le CONSEIL CANADIEN DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL



Politiques et programmes sur la réduction de la pauvreté au Québec

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion par le développement social au Québec : un portrait des vingt dernières années

Par Pierre-Joseph Ulysse,
Université de Montréal

Série des rapports sur le développement social 2009
Commandée par le Conseil canadien de développement social

Pierre-Joseph Ulysse

Pierre Joseph Ulysse, Ph.D. en sociologie, est professeur à l'université de Montréal dans le domaine des politiques sociales. Ses principaux champs de recherche portent sur la citoyenneté, la justice sociale, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, les travailleurs pauvres ainsi que sur les enjeux sociaux, politiques et culturels de l'intégration continentale des Amériques. Ses publications incluent *Citoyenneté et pauvreté* (2004) et de *Territorialité, Lutte contre la pauvreté et développement social* (2007). Il est aussi l'auteur du rapport de recherche *Travail et pauvreté : Quand le travail n'empêche plus d'être pauvre* (2006). Pierre Joseph Ulysse est coordonnateur du Groupe interdisciplinaire de recherche sur l'emploi, la pauvreté et la protection sociale (GIREPS).

Série de rapports sur le développement social :

Katherine Scott, rédactrice en chef

Angela Gibson-Kierstead, assistante à la recherche

Ariane Emond, éditrice français

Cheryl Hamilton, éditrice – Sommaires des rapports

Nancy Colborne Perkins, réviseure et coordonnatrice de la production

Susan Scruton, webmestre

Jolimot, traduction

Copyright © 2009 Conseil canadien de développement social. Tous droits réservés. Aucune partie de ce rapport ne peut être reproduite ou transmise sous quelque forme que ce soit ou par quelque moyen électronique ou mécanique que ce soit, y compris la photocopie, ou par un système de stockage ou d'extraction de données, sans la permission écrite de l'éditeur.

L'analyse, les opinions et les points de vue exprimés sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les positions ou les politiques du Conseil canadien de développement social.

Table des matières

INTRODUCTION.....	1
LA PAUVRETÉ AU QUÉBEC : UN DÉFI DE SOCIÉTÉ.....	4
Un phénomène loin d’être marginal.....	4
Des coûts multiples.....	5
De nombreux facteurs explicatifs.....	5
L’ACTION PUBLIQUE ET LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L’EXCLUSION AU QUÉBEC.....	6
Une société civile mobilisée et organisée.....	6
Une action publique en mutation.....	7
Les travailleurs pauvres: une thématique peu présente.....	12
DES SCHÈMES DE PRATIQUES.....	13
Cinq entrées majeures.....	14
DES MÉCANISMES, DES OUTILS ET DES INNOVATIONS.....	18
Chevauchements et transversalités.....	18
Deux modèles d’action philanthropiques?.....	19
Clauses d’impact et lutte contre la pauvreté : nouveau langage ou nouvelle réalité?.....	23
L’institutionnalisation de la recherche sociale.....	24
CONCLUSION.....	27
NOTES.....	29
BIBLIOGRAPHIE.....	32

Politiques et programmes sur la réduction de la pauvreté

QUÉBEC

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion par le développement social au Québec : un portrait des vingt dernières années

INTRODUCTION

Quel pays veulent les Canadiens? Que devrait offrir le Canada à ses citoyens? Une récente enquête du Conseil canadien de développement social (CCDS) décline un éventail de réponses du grand public, parmi lesquelles figurent la sécurité physique et psychologique, le respect des droits fondamentaux, les conditions de travail et revenu décentes, le partage équitable de la richesse collective, et la capacité pour tous de répondre dignement et de manière autonome aux besoins essentiels de la vie et de contribuer à un environnement durable (CCDS, 2008). Ces réponses témoignent d'une volonté collective de voir le Canada, tout comme le Québec, offrir de bons emplois et un filet de sécurité sociale adéquat. Ce sont là les deux piliers d'une société inclusive, conciliant croissance économique, développement durable et équité sociale.

Gardant en tête ces préoccupations, nous proposons de broser le portrait des programmes, mesures et initiatives québécoises adoptés depuis une vingtaine d'années en vue d'améliorer les conditions de vie des plus démunis dans les secteurs de l'emploi, du revenu, de la santé, du logement, de la formation professionnelle et de l'insertion en emploi. Nous mettrons en évidence comment le Québec s'y est pris pour élaborer un ensemble de stratégies transversales arrimant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion à des initiatives locales de revitalisation urbaine, à des projets de développement durable dans des communautés rurales et à la production de biens et de services par des entreprises d'économie sociale. En plus de décrire les multiples facettes de ces stratégies, nous allons dégager les dynamiques sociales qu'elles entraînent et repérer les formes d'action et d'intervention auxquelles elles donnent lieu.

Nous reprenons à notre compte la définition suivante du développement social : un processus qui vise à optimiser les conditions de vie de tous et leurs chances d'accéder au bien-être, quelles que soient leur collectivité d'appartenance ou leur groupe social. Les mécanismes du développement social tendent à aider les citoyens à choisir la vie qu'ils souhaitent et facilitent leur participation au processus socio-économique, leur insertion dans des réseaux sociaux d'entraide ainsi que l'accès à la connaissance et à la culture (CCDS, 2008). Nous abordons la lutte contre la pauvreté et l'exclusion à la fois comme la porte d'entrée du développement social et comme le socle sur lequel peut se construire un modèle de société solidaire. Un modèle qui prenne en compte, au Québec comme au Canada, l'existence de gens qui ne

parviennent pas, même au prix d'efforts significatifs, à assurer leurs besoins de base par un travail rémunéré, ni à avoir un accès minimal à un bien-être matériel et psychologique.

Ces remarques introductives rejoignent, à maints égards, une conception élargie de la pauvreté qui fait largement consensus au Québec, telle que l'envisage le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CÉPE) : « la pauvreté s'observe au-delà de la sphère économique, touchant des aspects d'ordre social, tels que la participation des individus à la société, la santé ou l'éducation » (CÉPE, 2008, 8).

Cette conception imprègne tout autant les politiques publiques que les initiatives de la société civile, et en particulier les organismes communautaires. Elle peut se décliner en cinq grands principes en référence à nos précédents travaux (Ulysse, 2006; Ulysse et Lesemann, 2004; Ulysse et Lesemann, 2007; St-Germain, Ulysse et Lesemann, 2007).

1. La pauvreté produit une exclusion de la vie en société.
2. La pauvreté et l'exclusion ne se limitent pas aux seules dimensions économiques et matérielles : elles entraînent souvent une rupture du lien social et d'importants coûts sociaux.
3. Au-delà des politiques publiques – provinciales ou municipales –, une lutte efficace contre la pauvreté exige une mobilisation concertée faisant appel autant aux forces du marché qu'aux initiatives de la société civile.
4. L'État demeure l'acteur central de cette lutte ainsi que le grand facilitateur du développement social et humain.
5. La lutte contre la pauvreté et l'exclusion repose sur un travail de maillage des acteurs sociaux.

Ces prémisses se reflètent autant dans les stratégies québécoises de lutte contre la pauvreté et l'exclusion que dans l'ensemble des initiatives de développement social. Ces stratégies s'appuient en effet sur un large consensus social auquel adhèrent des acteurs publics, privés, communautaires et universitaires, qui se trouvent souvent réunis autour d'une même table pour discuter les problèmes, énoncer les enjeux et proposer des modalités d'action et d'intervention. Au-delà du partenariat et de la concertation, ce travail d'arrimage des acteurs et de convergences des logiques d'action teinte bien plus que les processus d'élaboration des politiques publiques au Québec. Il implique – et c'est là le rôle clé du cinquième principe – un jeu d'interactions faisant appel moins à la confrontation idéologique qu'à la culture d'argumentation, de délibération et de compromis (Ulysse et Lesemann, 2004; Ulysse, 2006, 2007).

On l'a vu, les enjeux de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion dépassent largement la satisfaction des besoins matériels et physiques. Ils alimentent une réflexion sur l'environnement social et sur les moyens d'encourager l'autonomie des citoyens quant à leur capacité de penser des projets de vie, de faire des choix, de trouver des réponses à leurs aspirations sociales, à leurs espoirs et à leurs rêves. L'environnement social dans lequel évolue chaque citoyen contribue à moduler les opportunités qui lui sont offertes ainsi que les types de contraintes qu'il rencontrera tout au long de son parcours de vie (Bernard, 2006; Bernard et McDaniel, 2008).

Bien moins qu'un état individuel, la pauvreté est une constellation d'expériences vécues par des acteurs porteurs d'aspirations, de projets et de capacités, mais confrontés à différents types de « limites », de

« contraintes » et de « barrières » (McAll et al., 2001). Elle résulte d'un double mouvement de déqualification – affaiblissement de l'intégration par le travail – et de fragilisation – affaiblissement de l'intégration par les réseaux sociaux d'entraide. La pauvreté n'est pas seulement un manque de ressources, elle devient à son tour un obstacle à l'accès aux ressources, au développement de l'individu et à la participation civique.

Le cheminement de notre réflexion

Les cinq principes que nous venons d'évoquer, et le consensus social qui en découle, constituent le cadre implicite de ce chapitre structuré en quatre parties.

La première présente un profil chiffré de la pauvreté au Québec, des coûts qu'elle représente ainsi qu'un survol des différents facteurs explicatifs de cette réalité. La deuxième partie examine les politiques publiques, les programmes, les mesures et les modèles de pratiques destinées à contrer la pauvreté et l'exclusion au Québec.

Nous réaffirmons l'idée que la lutte contre la pauvreté est un processus dynamique qui interfère avec les univers politique, social, économique et culturel. C'est le propos de la troisième partie de ce chapitre. Sans prétendre à l'exhaustivité, nous y présentons cinq entrées majeures – l'employabilité et la réinsertion en emploi, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, la santé publique, le développement local et l'action territoriale intégrée –, qui sont inscrits dans les schèmes de pratiques qu'appliquent les différentes institutions dans leur combat contre la pauvreté. Une grille d'analyse permet de repérer les réseaux d'acteurs sociaux et d'évaluer leurs approches, conceptions, objectifs, enjeux et tensions propres. Nous y identifions également quelques domaines d'intervention – défense des droits, employabilité, insertion sociale et professionnelle, logement, loisirs, santé et services sociaux. Enfin, la quatrième partie, plus analytique, s'intéresse aux mécanismes, aux outils et aux innovations. Elle expose plusieurs facettes des dynamiques à l'œuvre du point de vue social, politique et universitaire.

Être pauvre ne signifie pas seulement ne pas être en mesure de s'alimenter, de se vêtir ou de se loger convenablement et ne pas réussir à acquitter ses factures. C'est aussi être continuellement endetté et devoir constamment choisir entre nourrir ses enfants et payer le loyer. Pour reprendre les mots de Lannuzel¹, être pauvre c'est surtout ne pas avoir un accès, même minimal, aux trois garanties offertes par l'État dans notre société – emploi, revenu et protection sociale. C'est aussi ne pas pouvoir participer aux trois dimensions des relations sociales – État, marché, société civile. Enfin, c'est disposer d'un faible réseau d'entraide interpersonnelle – famille, collectivité, organismes communautaires, etc.

La lutte contre la pauvreté s'inscrit toujours dans un contexte social donné. Au Québec, elle est d'abord tributaire des principaux systèmes de médiation et des liens d'interdépendance que présuppose la vie dans une société démocratique. Elle commande, dès lors, autant de travailler à réparer les fractures sociales au niveau local qu'à recréer les liens plus larges de citoyenneté – ce qui est au cœur de la cohésion sociale.

LA PAUVRETÉ AU QUÉBEC : UN DÉFI DE SOCIÉTÉ

Plusieurs études québécoises récentes reconnaissent que la pauvreté est un problème de société plus répandu qu'on le croit (CST, 2007, Conseil consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 2008). De fait, selon les données de 2002, une personne sur 10 vit dans la pauvreté au Québec². Fait à souligner cependant, les pauvres ne représentent ni un groupe à part, ni une catégorie particulière : en effet, on y trouve indistinctement des jeunes, des femmes, des immigrants, des Québécois de souche, des Autochtones, des membres des minorités visibles, des personnes en chômage comme des travailleurs.

Un phénomène loin d'être marginal

Il est erroné de considérer la pauvreté comme un phénomène qui serait marginal dans une société d'abondance. De fait, en 2006, plus d'un demi-million de personnes, dont 24 % d'enfants, dépendaient de l'aide sociale (soit 340 893 ménages prestataires). Une étude menée en 2007 faisait état de 341 538 ménages prestataires de programmes d'aide financière, selon la mesure de faible revenu après impôt (CÉPE, 2008). Ces bénéficiaires appartiennent à divers groupes : 75 % de personnes seules, 13,6 % de familles monoparentales, 6,3 % de familles biparentales, 16 761 couples sans enfant (4,9 %) et 832 ménages de conjoints d'étudiants (0,2 %). Enfin, parmi les ménages prestataires, plus de 60 % sont considérés comme n'ayant pas de contraintes à l'emploi et près de 40 % comptent au moins un adulte éprouvant de telles contraintes (CEPE, 2008).

Si on enregistre un recul du taux de faible revenu de 1997 à 2004 – ce taux passe de 11,9 % à 9,0 % selon la mesure de faible revenu après impôt et de 19,3 % à 11,5 % selon les seuils de faible revenu après impôt –, en 2005, on assiste plutôt à une remontée de ces taux, qui grimpent respectivement à 9,7 % et à 11,8 % (CÉPE, 2008). Cette même année 2005, on constatait que près de la moitié des personnes à faible revenu étaient des gens seuls et qu'un peu plus de la moitié des familles à faible revenu n'avait aucun revenu d'emploi. Autre fait à souligner, le taux de travailleurs pauvres s'élevait à 46,6 % parmi les ménages à faible revenu – 38,3 % bénéficiant d'un seul revenu d'emploi et 8,2 % de plus d'un. Toujours en 2005, en examinant les ressources financières des personnes seules à faible revenu, on remarque qu'une majorité vit surtout d'allocations de l'État (57,1 %), un quart de salaires (25,8 %), 10,8 % d'autres sources (pensions, rentes de retraite, placements...) et, enfin, 6,3 % d'un travail autonome. Les groupes les plus fortement exposés à la pauvreté sont les sans-emploi (68,2 %), les jeunes de 18 à 24 ans (58,1 %), les personnes sans diplôme d'études secondaires (55,0 %), celles ayant une limitation au travail (52,9 %), et les minorités visibles (43,8 %). Enfin, trois groupes courent plus de risque de se retrouver dans la catégorie à faible revenu : les personnes ayant une limitation au travail (28,4 %), les minorités visibles (20,8 %) et les immigrants arrivés après 1976 (20 %).

Des coûts multiples

Le quatrième bilan du plan d'action gouvernementale du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale estime à plus de 3,3 milliards de dollars sur cinq ans les sommes déjà investies pour implanter l'ensemble des mesures du plan d'action 2004-2009 (MESS, 2008). On ne peut nier qu'il s'agisse d'une facture élevée pour la société québécoise. Néanmoins, il faut la comparer avec les énormes coûts de la pauvreté et sa longue liste d'effets à long terme sur les plans social et humain (Conseil consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 2008). Citons en quelques-uns : dévalorisation de soi, problèmes de santé physique et mentale, décrochage et échec scolaire, toxicomanie, isolement, manque de participation sociale, affaiblissement des solidarités, etc.

Plusieurs études québécoises arrivent à la conclusion que les enfants de familles défavorisées sont en moins bonne santé que ceux de milieux privilégiés, qu'ils courent plus de risque d'hospitalisation et que leur espérance de vie à la naissance est inférieure à plus de 10 ans. Évoluant dans des environnements sociaux dégradés et inadéquats, ces jeunes sont plus nombreux dans le circuit de la protection de la jeunesse, leur taux de décrochage au secondaire est plus marqué (36,6 %) que dans les milieux les plus aisés (19,6 %) et ils sont plus judiciarisés (Bellot, 2008). Selon d'autres chercheurs, la pauvreté a de fortes incidences sur la violence faite aux enfants, que ce soit en termes de négligence, d'abus et d'abandon, ou de taux de placement hors de la famille (Van de Sande et Renault, 2001, McAll et coll., 2001).

Ces données mettent en évidence le fait que les coûts de la pauvreté ne sauraient se réduire à ses seules dimensions économiques ni à son impact sur les dépenses publiques. Les situations de pauvreté, ce sont aussi les barrières, les défis et les obstacles auxquels font face les jeunes des milieux défavorisés pour réussir leur trajectoire sociale et professionnelle et se sortir de la dépendance aux programmes d'assistance. Pour paraphraser la célèbre formule de Camil Bouchard (1989), la pauvreté n'est pas seulement une « courbe dangereuse » pour les jeunes; elle prive les sociétés québécoise et canadienne de potentialités nécessaires à leur développement durable. À ce titre, elle constitue un handicap au développement d'une société pleinement participative et démocratique ainsi qu'un frein à la construction d'un avenir commun et d'une gouvernance partagée.

De nombreux facteurs explicatifs

Les déterminants de la pauvreté sont variés (Fréchet et Lanctôt, 2003; Lévesque, 2005). Il peut s'agir autant des limites personnelles des individus que des bouleversements du marché du travail, de la précarisation des services publics et de l'incapacité du régime canadien à protéger ses citoyens les plus démunis. Au Québec, les discours blâmant les pauvres pour leur propre situation se font rares. On évoque plutôt des lacunes individuelles liées à une combinaison de facteurs d'ordre structurel : la délocalisation des emplois vers l'étranger, la dévalorisation des qualifications traditionnelles, l'affaiblissement des mécanismes de transferts sociaux, les faibles salaires, les réorientations de l'État québécois, la baisse d'efficacité des services publics et, enfin, les transformations de la structure familiale. Cependant, même si on cible souvent le caractère inadéquat des mécanismes de distribution

sociale pour les personnes hors emploi et celles fréquemment en chômage, ce sont plutôt le faible salaire et la précarité du travail à temps partiel qui représentent les premiers facteurs de pauvreté pour les travailleurs des deux sexes, au Québec comme au Canada (Jackson, 2004, Ulysse et coll., 2006).

La pauvreté prend des formes variées et elle peut être temporaire ou chronique. Les facteurs explicatifs sont d'ordre individuel ou collectif : problèmes de santé physique et mentale, faible scolarité et manque de qualifications professionnelles, divorce, maladie, vieillesse etc. Généralement, les situations de pauvreté sont maintenues par une combinaison de facteurs structurels sur lesquels l'individu démuné n'a aucune prise : désindustrialisation et délocalisation de l'emploi, fermeture d'entreprises, récession économique, décroissance du marché interne et restructurations salariales, discrimination en emploi et dans le logement, inégalités de santé, manque d'accès à la communication et à l'information, politiques fiscales régressives, lacunes du filet de protection sociale, etc.

L'ACTION PUBLIQUE ET LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION AU QUÉBEC

Nous allons maintenant examiner les multiples croisements entre les actions citoyennes, portées par les groupes sociaux, et les réformes des politiques publiques opérées par l'État, et voir comment cette situation a marqué les orientations de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion au Québec. Pour ce faire, nous reviendrons sur le consensus social ayant cours au Québec, sur les diverses conceptions de la pauvreté et sur les manières d'y remédier, tel qu'annoncé dans l'introduction.

Une société civile mobilisée et organisée

Au cours des 20 dernières années, plusieurs mouvements de mobilisation populaire et des coalitions régionales sont apparus au Québec pour lutter contre la pauvreté et renforcer les solidarités collectives. En 1987, Solidarité Populaire Québec (SPQ) organise la première Commission populaire sur le désengagement de l'État, puis, en 1990, une Commission itinérante ayant pour thème *Le Québec qu'on veut bâtir*, avant d'adopter en 1994 la *Charte d'un Québec populaire (1994)*³. Au cours des élections provinciales de 1998, le SPQ se mobilise autour de deux enjeux : un bon gouvernement, porteur d'un projet de société basé sur l'équité et la justice sociale, et un « changement social fondé sur la redistribution de la richesse et l'élimination de la pauvreté »⁴.

Les dix revendications formulées lors de la Marche des femmes⁵ (dite Du Pain et des roses) ont contribué à réintroduire la question de la pauvreté dans le débat politique et à conscientiser l'opinion publique à l'égard des conséquences de politiques publiques, qualifiées de néolibérales, sur notre capacité collective de lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Cette marche apparaît d'autant plus marquante que plusieurs de ses revendications – notamment celles d'appauvrissement zéro et d'investissement dans les infrastructures sociales – vont trouver des échos. D'abord auprès des participants sociaux du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996, puis dans l'organisation du Forum

de développement social de 1998⁶. Ensuite dans le mouvement autour du Carrefour pastoral en monde ouvrier (CAPMO) qui veut contrer la réforme de l'aide sociale de 1998, jugée répressive et discriminatoire. Cette dernière offensive, qui a conduit à la formation du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté⁷, a abouti en 2000 au dépôt à l'Assemblée nationale d'un Projet de loi-cadre visant l'élimination de la pauvreté, endossé par plus de 215 000 citoyens. Elle a surtout contribué à créer les conditions politiques nécessaires à l'élaboration de la loi 112, *la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion*, adoptée à l'unanimité le 13 décembre 2002.

Une action publique en mutation

Les années 1990 sont tout aussi marquantes à l'égard des transformations de l'action publique en matière d'intervention sur la pauvreté et l'exclusion. Le régime d'aide sociale a connu trois grandes réformes – la réforme de la sécurité du revenu (1989), celle du soutien du revenu (1998) et celle de l'aide aux personnes et aux familles (2005) – dont le point commun est de proposer la réinsertion en emploi comme principal mécanisme de lutte contre la pauvreté. Ce changement de paradigme fait bien plus que simplement privilégier l'approche responsabilisant les individus de leur pauvreté et la pertinence des mesures sociales. L'employabilité devient le maître mot de cette réforme en trois temps : reprogrammation du régime québécois d'aide sociale, individualisation de la pauvreté et recul du concept du droit à l'aide de l'État. L'employabilité devient le cadre idéologique à la lumière duquel s'est opérée la superposition des enjeux associés à la lutte contre la pauvreté et ceux relatifs à la lutte contre la dépendance.

Organisé dans le but d'assainir les finances publiques, le Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996 constitue un autre moment charnière dans la réorientation de l'action gouvernementale en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Face à un impératif économique clair, les forces sociales présentes ont fait valoir l'importance de faire cohabiter l'objectif gouvernemental d'atteindre le déficit zéro avec la nécessité de protéger le cinquième de la population, la plus démunie et la plus vulnérable, et de renforcer la clause d'appauvrissement zéro. Elles ont arraché l'engagement d'indexer les prestations d'aide sociale et d'abolir la réduction des prestations en cas de logement partagé. En matière d'infrastructures sociales, le comité de l'économie sociale a obtenu le versement de 252 millions de dollars sur trois ans pour financer l'économie sociale dans les services de soins de santé et de bien-être, d'entraide collective, de développement local, de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, etc. Enfin, en 1999, la création du Chantier de l'économie sociale s'est fait parallèlement au lancement du Réseau d'investissement social du Québec (RISQ), pourvu d'un fonds de 23 millions de dollars dont 19 venaient du secteur privé.

L'autre mécanisme notoire reste la mise sur pied d'un Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail (1997). Il est financé à partir de la fiscalité et d'une taxe temporaire : de 0,3 % de l'impôt sur le revenu pour les particuliers, de 2,8 % pour les entreprises, plus une contribution égale à 3 % de la taxe sur le capital versé payable pour l'année, dans le cas des institutions financières. Ce mode de financement hybride a permis, de 1997 à 2001, d'amasser la somme de 334 842 554 \$. Les rapports annuels de 1999 et de 2001 notent que le Fonds soutient 2100 projets et crée 17 000 emplois. Selon le

bilan des résultats dressé par deux études externes commandées par le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), le niveau de satisfaction des participants atteint 85 % dans le cadre des projets de formation et 92 % chez les salariés. S'appuyant sur ces résultats, le ministre de la Solidarité sociale de l'époque, André Boisclair, reconnaît que le Fonds constitue un « outil efficace » qui, en trois ans, a permis à 20 000 personnes – dont 80 % de prestataires et une forte proportion de femmes – de participer à un projet lié à l'insertion en emploi, à la formation en emploi ou à la création d'emploi. C'est aussi sur ces résultats que s'est appuyée la décision gouvernementale de reconduire, en 2000, le Fonds pour une période de trois ans avec une enveloppe de 160 millions de dollars.

Les centres de la petite enfance (CPE)

Le 21 novembre 1997, date d'entrée en vigueur de la loi 35 (*Loi sur l'équité salariale*), marque un grand pas dans le refus des disparités salariales et des inégalités de revenu basées sur le genre, avec l'entrée en vigueur de la loi 35 ou *Loi sur l'équité salariale*. Retenons toutefois que la mise sur pied du réseau des Centres de la petite enfance (CPE), instauré aussi en 1997, demeure l'une des mesures les plus originales et les plus déterminantes. Il s'agit de l'aboutissement de plus de 30 ans de lutte et d'implication des femmes dans les garderies populaires. Ces garderies à contribution réduite – 5 \$ par jour au départ et 7 \$ aujourd'hui – accueillent les enfants d'âge préscolaire, ceux de la maternelle et ceux qui sont sans services de garde dans leur école. Les enfants dont les parents sont prestataires de l'aide sociale profitent gratuitement de ces services s'ils les fréquentent un minimum de 23,5 heures par semaine, alors qu'une compensation maximale de 3 \$ par jour est versée aux familles de travailleurs à faible revenu admissibles au programme de supplément de revenu de travail.

Intervenant à une étape cruciale du développement des jeunes enfants, les CPE constituent un important outil collectif de soutien aux apprentissages des enfants et d'accompagnement des parents. Selon divers observateurs, non seulement ce réseau de garderies dispense-t-il des services éducatifs de qualité accessibles et adaptés aux besoins des parents, mais il facilite la conciliation famille-travail, la réinsertion en emploi des parents prestataires, notamment des femmes monoparentales (Dandurand, 2003). Par le fait même, il contribue à atténuer les risques de transmission intergénérationnelle de la pauvreté et de l'exclusion.

Il existe environ 1000 CPE, financés à 80 % par la fiscalité, c'est-à-dire par les contribuables et les entreprises. On y compte plus de 200 000 places, près de 40 000 employés et 7000 parents administrateurs qui forment, en fait, les deux tiers des conseils d'administration. Contrairement à la logique utilisateur-payeur, ce soutien aux familles est conçu de manière à ne pas pénaliser les enfants des milieux défavorisés ni les parents n'ayant pas les moyens de supporter des coûts élevés. En dépit des limites des CPE, des critiques et des oppositions à leur sujet, on peut y voir l'expression d'une solidarité intergénérationnelle multiforme.

La loi 112 et ses mesures

La « publicisation » de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion a connu un important dénouement avec l'adoption, à l'unanimité par l'Assemblée nationale, de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, en 2002. Reprenant certains aspects du projet de loi-cadre du Collectif pour un Québec sans pauvreté, le législateur s'est donné l'objectif d'inscrire, en 2013, le Québec au nombre des nations industrialisées comptant le moins de gens vivant dans la pauvreté. Cette loi a entraîné des changements notables (Noël, 2003). Tout d'abord, l'introduction du principe d'une prestation minimale – c'est-à-dire un barème-plancher intouchable – assure désormais l'existence d'un « seuil en deçà duquel une prestation ne peut être réduite en raison de l'application de sanctions administratives, de la compensation ou du cumul de celles-ci » (art. 14.2). De plus, la loi envisage, pour les prestataires de l'aide sociale, la possibilité d'accumuler de plus grands actifs et avoirs personnels. L'insertion de la « clause d'impact » – l'une des principales revendications du Collectif – oblige aussi le gouvernement à vérifier que ses décisions n'ont pas d'impact négatif sur les populations vivant en situation de pauvreté (art. 20). Enfin, la loi établit la pérennité du Fonds québécois d'initiatives sociales (FQIS) comme outil de soutien aux initiatives locales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Dans la foulée du consensus social évoqué dans notre introduction, l'article II de la loi 112 définit la pauvreté comme « la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé de manière durable des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour acquérir et maintenir son autonomie économique et favoriser son inclusion active dans la société québécoise ». La nouvelle loi engage aussi le gouvernement à « favoriser la participation citoyenne » des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion et des organismes qui les représentent (art. 10.1), à soutenir les initiatives locales et régionales spécifiques (art 10.2) et à responsabiliser les entreprises et l'association des partenaires du marché du travail (art 10.3). Toujours selon la loi, la pauvreté n'a pas seulement des « effets négatifs sur la croissance économique », elle entraîne « des répercussions négatives sur la cohésion sociale » et elle entrave la participation des individus à la vie démocratique.

Arrivé au pouvoir en 2003, le gouvernement libéral de Jean Charest met en place le Plan d'action en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui fixe les orientations du FQIS. Ce dernier doit financer les plans locaux, expérimenter de nouvelles avenues et réaliser des projets souscrivant à l'approche territoriale intégrée. Deux organismes qui se révéleront fort actifs voient alors le jour : le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CÉPE), relativement autonome, et le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale où sont représentés les divers milieux concernés. La première mission du Comité est de conseiller le ministère dans le Cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale⁸. En juillet 2005, le gouvernement adopte la loi 57, la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, qui instaure trois programmes : le Programme d'aide sociale pour les personnes aptes à l'emploi, le Programme de solidarité sociale pour les personnes avec des contraintes en emploi et le Programme Alternative Jeunesse, s'adressant aux moins de 25 ans. La loi 57 réintroduit la notion stigmatisante de « l'aide » dans le régime d'assistance publique, mais elle maintient le principe de « barème-plancher » recommandé par la loi 112.

Le recentrement sur les familles en emploi

L'arrivée du gouvernement Charest va réorienter les stratégies québécoises de lutte contre la pauvreté vers les familles, en particulier les familles de travailleurs à faible revenu. Entré en vigueur en janvier 2005, le programme Soutien aux enfants offre un crédit d'impôt remboursable et indexable qui vise à couvrir les besoins des enfants de moins de 18 ans, indépendamment du statut socioprofessionnel et économique des familles. Pour l'année 2006, selon le gouvernement, ce programme a coûté 2 milliards de dollars. En 2008, une famille monoparentale prestataire de l'aide sociale ayant un enfant à charge a reçu la somme de 2857 \$, tout comme une famille monoparentale de travailleur à faible revenu (inférieur à 31 984 \$) ayant aussi un enfant à charge. La seconde mesure adoptée en 2005, la Prime au travail, s'avère un crédit d'impôt non remboursable, destiné aux ménages à faible et à moyen revenu. Elle cherche à renforcer leur intérêt envers un emploi ou à le conserver. La première année de son implantation, cette mesure a permis de distribuer 330 millions de dollars auprès de 543 100 familles. En 2008, la prime maximale atteignait 517,72 \$ dans le cas d'une personne seule, 2 218,80 \$ pour une famille monoparentale, 801,08 \$ pour un couple sans enfant et 2861 \$ pour un couple avec enfants.

En matière de logement social, abordable ou adapté pour les personnes handicapées, Québec prévoit dans son Plan d'action 2004-2009 construire 16 000 nouveaux logements sociaux, nombre qui grimpe ensuite à 20 000. De plus, on accorde la gratuité des médicaments à deux nouveaux groupes, soit les prestataires de l'aide sociale et les personnes de 65 ans ou plus, recevant plus de 94 % du montant maximal du supplément de revenu garanti (SRG). Ces deux catégories viennent s'ajouter aux prestataires du Programme de solidarité sociale (selon la loi 57) et aux enfants à charge, déjà touchés par cette mesure dans le cadre du régime public d'assurance médicament.

Pour stimuler l'intégration socioprofessionnelle des prestataires, en 2006-2007, le gouvernement crée trois programmes d'aide et d'accompagnement : *Devenir*, *Interagir* et *Réussir*. *Devenir* offre un encadrement de 12 mois pour préparer les personnes aptes à intégrer un service public d'accès à l'emploi, tandis que *Interagir* met l'accent sur les habiletés, les attitudes et les comportements nécessaires à l'insertion sociale des prestataires pour qui l'accès au marché du travail n'est envisageable qu'à long terme. Quant au programme *Réussir*, il vise les prestataires ayant des contraintes sévères à l'emploi : il s'agit d'une aide financière qui s'ajoute à celle qu'ils reçoivent déjà pour faciliter leur retour à des études secondaires qualifiantes ou postsecondaires.

Pour les jeunes de moins de 25 ans, on instaure en 2006-2007, deux nouvelles mesures, Alternative Jeunesse et Jeunes en Action, dans le cadre de la loi 57. Alternative Jeunesse veut aider les jeunes à acquérir les compétences et habiletés nécessaires à leur « autonomie personnelle, sociale et professionnelle ». La participation au programme est volontaire et donne droit, selon un principe de contrepartie, à une intervention personnalisée et à une aide financière doublée d'une allocation jeunesse. En retour, le prestataire doit faire une démarche d'insertion professionnelle. La seconde mesure, Jeunes en action, s'adresse à ceux qui éprouvent de graves difficultés socioprofessionnelles à s'intégrer sur le marché du travail.

Enfin, le Pacte pour l'emploi prévoit une somme de près d'un milliard de dollars, soit 548 millions provenant de l'État et de 439 millions du secteur privé (Gouvernement du Québec, 2008). Cet investissement cherche à réduire de 50 000 le nombre de prestataires de l'aide sociale et à augmenter de 52 000 les personnes accompagnées par les services d'emploi dans leurs démarches d'insertion en emploi ou de formation. Les mesures du Pacte pour l'emploi incluent une hausse du salaire minimum passant de 8 \$ à 8,50 \$ (en vigueur depuis le 1^{er} mai 2008), des suppléments de revenu aux prestataires de l'aide sociale ainsi que de nouvelles prestations pour les personnes handicapées et les immigrants récents. En outre, l'allocation d'aide à l'emploi passe de 30 \$ à 45 \$ par semaine. Un nouveau soutien accorde 25 \$ par semaine aux chefs de famille monoparentale participant à une mesure donnant droit aux allocations d'aide à l'emploi.

Un bilan positif ?

Selon le troisième bilan (2006-07) du Plan d'action présenté par le gouvernement, la mise en œuvre des différentes mesures, l'accumulation des transferts gouvernementaux et les crédits d'impôt ont été favorables aux familles, bien davantage qu'aux personnes seules. De 2003 à 2007, le revenu disponible d'une famille monoparentale prestataire de l'aide sociale et ayant deux enfants à charge a augmenté de 25,3 %, passant de 17,247 \$ à 21 608 \$, alors que l'augmentation pour un couple dans la même situation atteint 26,4 % (MESS, 2007)⁹. Pour la même période, une famille monoparentale comprenant un travailleur à temps plein, à salaire minimum, et ayant un parent à charge a vu son revenu disponible augmenter de 23,3 %, passant de 19 989 \$ à 24 650 \$, tandis que cette hausse atteint 21,9 % dans le cas d'une famille monoparentale prestataire de l'aide sociale. S'il s'agit d'un couple ayant un enfant et dont un parent travaille à temps plein au salaire minimum, l'augmentation atteint 20 % (22 779 \$ à 27 334 \$) et 23,7 % pour les couples prestataires (16 278 \$ à 20 140 \$). La situation des personnes seules reste toutefois inquiétante, la hausse s'établissant respectivement à 12,3 % dans le cas des individus travaillant à temps plein au salaire minimum et à 4,8 % pour les prestataires.

Si le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2008) a reconnu les progrès réalisés depuis l'adoption en 2004 du *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2004-2009*, il n'a pas manqué de relever les effets négatifs des hausses tarifaires des biens de base sur la capacité des personnes à faible revenu de répondre à leurs besoins essentiels et de se sortir de la pauvreté. De ce point de vue, les hausses des prix à la consommation contribuent à fragiliser davantage les personnes à faible revenu, à miner leur capacité d'autonomie, de même qu'à relâcher les mailles du filet de sécurité sociale que le Plan d'action entendait contribuer à resserrer. De l'avis du Conseil, la persistance de la pauvreté découle de l'écart entre un revenu insuffisant et un niveau de dépenses pour les besoins essentiels, que n'arrivent à combler ni le revenu d'emploi ni les transferts sociaux.

Dans leur avis publié en 2008, les membres du Conseil consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale observent une hausse significative du prix des biens de base au cours des dernières années, soit 13,5 % pour l'électricité (2003 à 2007), 37,2 % pour le gaz naturel et 49,5 % pour le mazout (2000 à 2006). Pour le transport en commun, les coûts ont grimpé de 18 % entre 2004 à 2006 pour les personnes à faible revenu, mais ont doublé en milieu rural, et ceci sans tenir compte de la crise pétrolière du deuxième semestre de 2008. Le coût de l'alimentation a, lui aussi, progressé de 11,1 %, avant l'avènement de l'actuelle crise alimentaire mondiale. Enfin, le coût du logement a augmenté de 15,3 % de 2000 à 2006, notamment à cause de la hausse des coûts de l'énergie. Quant aux conséquences de cette situation, la position du Conseil (2008) est claire. Il estime que les hausses tarifaires affectent autant les familles que les personnes seules, autant les personnes hors emploi que les personnes à faible revenu ; elles constituent « une brèche dans les efforts pour réduire la pauvreté et assurer une meilleure redistribution des revenus ». Elles font en sorte que trop d'individus en situation de pauvreté se trouvent privés des ressources, des moyens et du pouvoir nécessaires pour acquérir et/ou maintenir leur autonomie financière et favoriser leur participation à la société.

Les travailleurs pauvres: une thématique peu présente

Dans la foulée de la création de la Prime au travail, le gouvernement du Québec adopte un éventail de mesures pour faciliter, entre autres, la réinsertion en emploi des chômeurs et des prestataires de l'aide sociale. Les initiatives annoncées dans le Pacte pour l'emploi renforcent l'idée que le gouvernement considère l'emploi comme le principal mécanisme de lutte contre la pauvreté. Elles s'inscrivent parmi les choix déjà arrêtés qui vont des mesures de réinsertion (financées par Emploi-Québec) aux crédits d'impôt en faveur des travailleurs précaires.

À compter du 1^{er} avril 2008, le Supplément à la prime au travail, un crédit d'impôt pour les ex-prestataires ayant cumulé 36 mois à l'aide sociale (au cours des derniers 42 mois) cherche à les inciter à conserver leur emploi. Administrée par Revenu Québec, cette mesure fiscale de 200 \$ mensuellement (pour une période maximale d'un an) vise à rendre le travail rémunéré plus attrayant pour les travailleurs à faible revenu. La personne admissible peut en faire la demande au moment de sa déclaration de revenus ou opter pour des versements mensuels anticipés, auquel cas, elle remplit un formulaire dans Internet ou au centre local d'emploi (CLE).

À la lumière de ces mesures, on peut dire que le Québec élabore, en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, un double discours : celui d'activer les mesures de protection sociale (Dufour, Boismenu et Noël, 2003) et celui de rendre le travail rémunérateur (Jenson, 2004). Pour ce faire, il combine des mesures d'insertion en emploi, des crédits d'impôt destinés aux travailleurs à bas revenu et une hausse régulière du salaire minimum. Entre mai 2006 et mai 2008, celui-ci a passé de 7,75 à 8,50 \$¹⁰. Toutefois, s'il est clair que ces stratégies ont le potentiel d'encourager les personnes admissibles à intégrer le marché du travail et d'accroître le taux d'occupation en emploi de clientèles cibles (femmes, mères monoparentales, jeunes, etc.), on peut s'interroger sur la manière dont elles vont stimuler la création d'emplois en mesure d'aider les nouveaux travailleurs à sortir de la pauvreté.

En fait, selon les statistiques disponibles, le nombre d'emplois précaires atypiques a cru considérablement au Québec au cours des trois décennies, passant de 424 747 (16,7 %) en 1976, à 1 252 232 en 2001 (36,4 %). Entre 1984-2004, la proportion de femmes travaillant à temps partiel a augmenté de 24,5 % à 26,3 %; chez les hommes, cette proportion est passée de 9 % à 11 %. Un travailleur à temps plein (40 heures), payé au salaire minimum (8,50 \$), vit en 2008 sous le seuil de faible revenu de 2005 de Statistique Canada, soit avec 17 680 \$ comparés aux 18 371 \$ (en 2005).

Ces nouvelles formes de pauvreté affectent nombre de travailleurs, notamment les moins scolarisés, les femmes monoparentales, les jeunes décrocheurs, les nouveaux immigrants et les travailleurs autonomes (Ulysse, 2006a, Picot et Myles, 2005). Derrière ces statistiques se cachent, bien sûr, des conditions de vie difficiles, des expériences de vie dévalorisantes et surtout des rapports sociaux inégalitaires. La majorité des personnes pauvres se trouvent non pas à l'extérieur du marché du travail, mais à son extrême périphérie, là où elles n'ont accès ni aux protections, ni aux garanties que leur statut de travailleur salarié devrait leur fournir.

La pauvreté résulte aujourd'hui bien plus d'un continuum emploi/sous-emploi/non emploi que de la dichotomie emploi/hors emploi. Dans la mesure où le pauvre est souvent celui qui travaille dans des conditions précaires et peu protégées par le droit du travail, il devient impérieux de réajuster notre discours sur la persistance de la pauvreté et d'en examiner les nouveaux paradoxes. Il faut désormais mettre en perspective le renforcement des inégalités structurelles entre les groupes sociaux soumis différemment aux aléas de la mondialisation et réimprégner nos représentations sur la pauvreté des réalités contemporaines. C'est en ce sens qu'il apparaît regrettable que, contrairement aux débats entourant la pauvreté laborieuse en France, et en Europe, à ceux provoqués par le mouvement pour un salaire décent (*living wage movement*) aux États-Unis tout comme dans certaines villes de l'Ouest canadien, aucun organisme québécois, sauf peut-être Au bas de l'échelle, ne porte la cause des travailleurs pauvres, victimes de la précarisation des emplois et des défaillances du filet de sécurité sociale.

DES SCHÈMES DE PRATIQUES

Penchons-nous maintenant sur les différentes stratégies de lutte contre la pauvreté axées sur le développement social au Québec. Nous examinerons en particulier les schèmes de pratiques, les arrangements institutionnels et les modalités d'intervention sociales mises en place depuis 20 ans. Pour nous, les politiques publiques sont d'abord et avant tout des ententes négociées qui permettent aux diverses instances d'intervenir sur les problèmes sociaux. La formulation de ces politiques est toujours en relation avec un contexte social donné et avec des modes d'interventions des acteurs institutionnels, privés ou communautaires.

La pauvreté a des impacts négatifs sur plusieurs aspects de la vie des individus, sur leurs familles, mais aussi sur leur collectivité toute entière, que ce soit sur le plan de l'emploi, du revenu, des enjeux de santé, d'éducation ou de formation professionnelle. Selon l'âge, le sexe, le lieu de résidence et des

événements qui marquent une vie (maladie, chômage, rupture conjugale...), la pauvreté peut se moduler à l'infini (Bernard et McDaniel, 2008). Les initiatives que nous analyserons ont en commun leur ambition de développement social, leur détermination à répondre à une diversité de besoins et à des situations changeantes. Toutes adoptent des stratégies de concertation et de partenariat. Enfin, elles adhèrent largement à une approche globale et une vision transversale (sociale, économique, politique, culturelle et environnementale), autant dans leur lecture des enjeux que dans leur manière d'en imaginer les solutions.

Cinq entrées majeures

Trois de nos recherches antérieures nous ont permis de repérer une diversité de *structures organisationnelles* – tables des partenaires du développement social, réseaux Villes et Villages en santé, tables de concertation, comités d'action locale, comités de planification territoriale, etc.; de *champs de pratiques* – employabilité, insertion en emploi, économie sociale, logement, loisirs, santé et services sociaux, etc.; et d'*approches* et d'*outils d'intervention*¹¹. Nous présentons ici ces transversalités à l'aide de ce que nous appelons les cinq entrées majeures.

a) L'entrée par l'employabilité et de la réinsertion en emploi

Ce point de vue est davantage celui des organismes ayant signé des ententes avec Emploi-Québec ou le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) et qui participent à des mesures d'aide à l'insertion en emploi, comme les services d'aide spécifiques, les subventions salariales, les contrats d'intégration au travail, les projets de préparation pour l'emploi ou les mesures de formation.

La mise en place du plan d'action du Programme d'aide à l'intégration des immigrants et des minorités visibles en emploi (PRIME) rend cette approche encore plus prégnante dans les milieux urbains, notamment à Montréal. De plus, Emploi-Québec finance une trentaine de ressources de main-d'œuvre spécialisées auprès des personnes handicapées ainsi que le projet pilote Emploi solidarité, mené par le Centre d'organisation mauricien de services en éducation populaire.

Les entreprises d'insertion sociale représentent, à ce chapitre, un lieu d'expérimentations et un tremplin efficace vers l'emploi. Introduites au Québec en 1982, elles interviennent auprès de populations ciblées qui éprouvent des difficultés majeures d'insertion sociale et professionnelle (Vultur, 2005). On pense aux jeunes décrocheurs, aux ex-détenus, aux immigrantes, aux mères monoparentales et à toutes les personnes qui n'ont pas terminé leurs études secondaires.

Ces entreprises proposent des emplois dans de véritables milieux de travail, permettant au prestataire de l'aide sociale de devenir salarié. Ces établissements d'entrepreneuriat social ont des objectifs de préparation, de réinsertion et de maintien en emploi. Ils assurent la formation, l'encadrement psychosocial et le suivi professionnel de moyenne durée.

b) L'entrée par la lutte contre la pauvreté et l'exclusion

Porté surtout par des organismes membres du Collectif pour un Québec sans pauvreté, le discours de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion reprend souvent les valeurs évoquées dans le préambule de la loi 112 : liberté, égalité, solidarité et dignité humaine. Les principes clés défendus par ces citoyens engagés restent le respect des droits fondamentaux, la justice sociale, l'égalité de droit et la participation citoyenne.

Par exemple, le Centre Jacques-Cartier, à Québec, adopte une approche intégrée et globale : insertion socioprofessionnelle, intégration des jeunes et accompagnement, économie sociale. La Coalition d'actions sociales Papineau, elle, se mobilise autour des questions de logement, d'échange de services, de création d'emplois, de sécurité alimentaire et de transport collectif. Quant à la Table des partenaires en développement social (TPDS) de Lanaudière, elle centre ses efforts, notamment, sur le Projet Habitat Santé, l'accès à la propriété, la mise en place d'un fonds communautaire, le transport collectif, tout en concluant des ententes spécifiques en développement social.

Pour leur part, les acteurs trifluviens réunis autour de COMSEP privilégient une approche globale d'éducation populaire dont les trois composantes restent la mobilisation collective, la consultation citoyenne et la transformation sociale. Tout en favorisant l'approche de l'animation sociale, ils s'intéressent aux enjeux de l'emploi, du logement et de la santé, mais aussi à la question identitaire, au sens de l'appartenance, à la revalorisation de soi et à la participation civique.

En Gaspésie, c'est sur fond d'éducation et de mobilisation populaires qu'intervient l'organisme Femmes en mouvement. À partir des réalités féminines, il met en évidence les liens entre les conditions de vie et le contexte sociopolitique. L'intervention de ce groupe porté sur les enjeux locaux de lutte contre la pauvreté, mais aussi par ceux de la solidarité internationale, du développement durable et de la consommation responsable et équitable.

c) L'entrée par la santé publique

L'angle de la santé publique se décline autour de la prévention, de la réduction des inégalités face aux soins de santé et de la notion de bien-être, tant à l'échelle des individus que des collectivités. Ici, deux approches s'entrechoquent sans nécessairement s'exclure. D'un côté, la vision épidémiologique axée sur les populations cibles, l'évaluation des résultats et les données probantes. De l'autre, la vision sociale de l'essor des communautés (INSPQ, 2002; Bourque et Mercier, 2008) et du développement social (Boisvert, 2008; Morel et Boisvert, 2005).

L'un des exemples montréalais les plus célèbres du croisement de ces deux visions reste sans contredit Saint-Michel en santé et la Démarche-action Montréal-Nord, qui misent sur une approche territoriale, multisectorielle et multiréseau. Leur plan d'action s'articule autour du soutien aux jeunes familles, des projets de revitalisation de quartier et de la participation citoyenne.

Par ailleurs, dans le créneau Villes et villages en santé, les activités du Programme de revitalisation des anciens quartiers (PRAQ) de Valleyfield englobent les volets de vie communautaire, du logement, du milieu scolaire et de la réinsertion socioprofessionnelle. À Drummondville, en interaction avec des

comités intersectoriels, le Carrefour en développement social (CDS) poursuit un plan d'action axé sur trois problématiques : la pauvreté des familles, le vieillissement de la population et les enjeux de criminalité et de délinquance. Enfin, à Maskinongé, pour le Comité local de développement social de la municipalité régionale de comté (MRC), c'est la promotion de la santé, des loisirs et de la culture qui sert d'outil de développement en même temps qu'un moyen de contrer l'exode des jeunes. D'autres services ont trait au transport collectif, à la formation professionnelle et à l'accès à des services publics de qualité.

d) L'entrée par le développement local

L'angle du développement local traverse le discours de toutes les associations et organismes analysés. Cette approche permet d'arrimer la lutte contre la pauvreté et le développement social à la question territoriale et, du fait même, justifie les ancrages territoriaux de ces organismes. Le développement local fait appel à un champ d'intervention multiple, axé autant sur des activités économiques que sur la formation professionnelle, l'insertion en emploi, l'animation du milieu et l'aménagement du territoire (Boucher et Favreau, 2001, 10).

Ce modèle alternatif a conquis ses lettres de noblesse avec l'apparition des premiers Centres de développement économique communautaire (CDÉC), à Montréal, au milieu des années 1980. Dès son émergence en 1989, le Regroupement économique et social du Sud-Ouest (RESO) se consacre à l'épanouissement économique, social et culturel de la région sud-ouest de la métropole dans une perspective durable, en misant sur l'engagement et la concertation des acteurs sociaux et économiques du milieu.

Fondé en 1994 à Trois-Rivières, l'Économie communautaire de Francheville (ÉCOF) structure son plan d'intervention autour de trois axes. D'abord le développement, la valorisation et l'intégration de la main d'œuvre; ensuite, le soutien à l'entrepreneuriat privé et social, puis le développement de projets structurants et la mise en valeur du territoire. L'ÉCOF a créé un incubateur d'entreprises d'économie sociale, La Maison de l'économie sociale; il participe aussi à l'implantation de nouvelles technologies de l'information et de la communication (Ninacs et Gareau, 2003).

Pour la région de Trois-Rivières, la création d'ÉCOF marque un important virage vers le développement économique communautaire axé sur l'économie sociale et solidaire. Dans le même ordre d'idées, *Femmes en mouvement* travaille depuis 25 ans, en Gaspésie, avec la même philosophie. L'organisme se mobilise encore aujourd'hui autour du développement des entreprises locales, du commerce équitable, de l'amélioration des conditions de vie des femmes pauvres et de la question environnementale.

Beaucoup de tables, associations et organismes ont recours à l'économie sociale comme moyen de dispenser des services de proximité aux personnes, notamment dans les domaines de la santé, de l'insertion en emploi et de l'accès au revenu. On peut penser à la Table des partenaires en développement social (TPDS) de Lanaudière et à l'Artisan de la paix de Trois-Rivières, ou encore à la Table de concert'action de lutte contre la pauvreté, située à Chicoutimi, tout comme à la Société d'intervention urbaine et à la table du Centre communautaire Saint-Paul.

Les travaux de revitalisation urbaine menés à Montréal, ainsi que la démarche de revitalisation des Premiers Quartiers à Trois-Rivières, s'appuient les principes du développement intégré. De même, en 2001, le Programme de revitalisation des anciens quartiers (PRAQ) de Salaberry-de-Valleyfield a été mis en place à l'initiative du Centre de santé et services sociaux et d'organismes communautaires, préoccupés du sort des résidents des anciens quartiers ouvriers, victimes de la désindustrialisation et de la délocalisation des emplois. Le PRAQ se mobilise autour de l'aménagement urbain, du soutien communautaire aux écoles et aux familles, de l'insertion en emploi et du développement des compétences professionnelles. Il intervient aussi sur des problématiques connexes à la pauvreté comme la petite criminalité, la prostitution et la délinquance juvénile. Les retombées de ce programme visent une meilleure planification en matière de logement et d'infrastructures sociales grâce à des équipements collectifs et de loisirs plus adéquats, des écoles ouvertes sur leur collectivité et une variété d'espaces de participation citoyenne.

e) L'entrée par l'action territoriale intégrée

L'action territoriale intégrée (ATI) est étroitement associée aux recommandations émanant de la loi 112, adoptée en 2002, visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion ainsi que du plan d'action qui s'en est suivi. Les interventions qui en découlent sont généralement financées grâce au Fonds québécois d'initiatives sociales (FQIS) et au moyen d'ententes négociées entre le gouvernement du Québec et des consortiums d'organismes locaux. On peut y distinguer deux approches.

La version verticale – *top-down* –, privilégiée par le gouvernement, insiste sur l'importance des instances comme les Conférences régionales des élus (CRÉ), les municipalités régionales de comté (MRC) et les municipalités. Il revient alors au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) de rallier différents partenaires gouvernementaux en vue d'assurer la mise en œuvre de l'action territoriale intégrée (ATI)¹². Les directions régionales et les CLE ont pour responsabilité de faire la promotion des plans locaux d'ATI auprès des CRÉ, des MRC, des autres ministères et des autres partenaires intéressés par la démarche. Le choix des zones prioritaires d'intervention se base sur l'indice de défavorisation de Pampalon et Raymond (2000), utilisé par le MESS pour identifier les milieux où se concentre la pauvreté dans les 17 régions administratives du Québec.

Cette approche contraste avec le modèle *bottom-up* pratiqué depuis près d'une trentaine d'années à Montréal, avec la création des premières corporations de développement économique communautaire (CDEC) et des Tables de quartier dont l'expertise est centrée sur une diversité d'expériences accumulées au niveau local et communautaire et sur la concertation multi-réseaux (Giasson, 2007). Par ailleurs, le « Plan d'action dans les quartiers sensibles 2000-2001 » de la ville de Montréal évoque plutôt une approche intersectorielle, globale, territorialisée et concertée, tandis que les projets appelés Quartiers sensibles tentent de combiner des interventions de type économique, social et urbain. Pour leur part, Centraide du Grand Montréal et la Direction de santé publique appuient financièrement la Ville de Montréal dans une trentaine de tables locales de concertation en développement social (ou tables de quartier) engagées dans la mobilisation et la concertation des acteurs locaux.

Le développement social autant que la lutte contre la pauvreté revendiquent une meilleure synergie entre développement économique et développement humain. Par exemple, le Réseau québécois de développement social (RQDS), mis en place en 2005, amalgame ces deux visions du développement à l'échelle régionale. Ces univers interconnectés permettent d'identifier différents champs de possibles ou d'options réalisables en ce qui concerne les interventions et les solutions recommandées, tout en mettant à contribution le large éventail de partenaires sociaux et d'acteurs institutionnels, publics, étatiques : responsables politiques, bénévoles, organisateurs communautaires, gestionnaires de programmes, entrepreneurs, chercheurs institutionnels et universitaires. Le discours de développement social vise à sortir la lutte contre la pauvreté de la logique de nécessité et de celle du créneau des services de proximité pour l'inscrire dans un projet de société. De la sorte, les préoccupations économiques et les interventions sociales deviennent deux voix convergentes pour améliorer la qualité de vie des citoyens et contribuer à leur donner un accès plus équitable aux opportunités du bien-être.

DES MÉCANISMES, DES OUTILS ET DES INNOVATIONS

Nous avons voulu, dans la partie III, rendre compte des différentes conceptions à l'égard de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion qui coexistent dans le champ du développement social, et de la manière dont on met en place les politiques – et dont on les adapte – au contact de la réalité et des initiatives terrain. Nous avons cherché aussi à savoir dans quelle mesure les politiques, les institutions et les organismes répondent adéquatement à la variété de circonstances qui modulent le parcours des personnes démunies. Jusqu'à quel point ces pratiques donnent-elles accès à des services de qualité comme moyen de lutter contre la pauvreté et de favoriser le développement social? Et enfin, comment s'adaptent-elles à la diversité des caractéristiques individuelles – profil sociodémographique, qualité de l'environnement social, niveau de besoins et vie familiale ?

Dans cette quatrième partie, nous allons maintenant examiner les dynamiques qui caractérisent la lutte contre la pauvreté au Québec depuis deux décennies et regarder quelles sont les catégories d'acteurs en jeu.

Chevauchements et transversalités

Les cinq entrées permettent d'identifier un ensemble de processus traversant toutes les sphères d'action et les principaux registres (identité communautaire, insertion en emploi, bien-être individuel et collectif) et qui, de plus, alimentent des approches similaires (concertation, partenariat, mobilisation locale, intersectorialité). Trois observations s'imposent toutefois concernant ces apparents chevauchements.

Premièrement, ces approches appartiennent à deux univers en interaction : l'univers administratif et programmatique (celui de la technocratie) et l'univers des mobilisations et des luttes sociales (celui des acteurs de terrain).

Deuxièmement, si ces termes s'appliquent à des pratiques différentes, cela relève, dans une grande mesure, des sources de financement – par programme et par « clientèle ». D'un côté, les approches populationnelles et celle du développement social, que privilégient la santé publique et l'administration de la santé. De l'autre, l'approche du ministère de l'Emploi et de la Solidarité– l'approche territoriale intégrée – rejoint étrangement celle du développement social que favorisent les agences de santé publique et celle du développement des communautés, comme en font foi divers documents du MSSS. Pour leur part, Emploi-Québec et les organisations qui en dépendent optent pour la perspective de l'insertion en emploi.

Troisièmement, malgré les traits propres à chacun de ces entrées, il y a lieu d'indiquer certaines analogies et divergences. Tout d'abord, on note des chevauchements dans les discours, dans les manières d'intervenir, autant que dans les programmes que gèrent tous ces organismes. Ensuite, il y a des champs prioritaires et transversaux communs, comme le logement, la formation professionnelle, la sécurité alimentaire, le transport public et collectif, l'environnement. Enfin, on offre des services différents, mais qui ciblent les mêmes « clientèles ». En conséquence, les modes de gestion trop standardisés font place à des démarches complexes négociées, conçues pour faciliter l'émergence d'une panoplie d'initiatives terrain et d'outils d'intervention (St-Germain, Ulysse et Lesemann, 2007)¹³. Dans cet esprit, on assiste aussi à l'apparition d'une batterie d'instruments et d'indicateurs pouvant servir autant à l'analyse des expériences pratiques qu'à la prise de décision à l'échelle politique (Bernard et coll., 2002; Morin, 2006; Boisvert, 2008).

Comme la majorité des actions s'inscrit dans le développement local, une question se pose. Comment ne pas tomber dans les pièges du localisme ? Comment ne pas céder à la tentation de ramener les facteurs et les solutions liées aux enjeux de la pauvreté aux seules dynamiques locales ? Pour reprendre une idée déjà exprimée ailleurs (Ulysse et Lesemann, 2007), le local ne constitue, après tout, qu'une échelle d'action en interface avec d'autres échelles d'action.

Deux modèles d'action philanthropiques?¹⁴

Depuis deux décennies, les fondations privées et publiques se font plus présentes sur le front de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, au Québec comme au Canada. On constate des transformations importantes dans l'action philanthropique, notamment avec la décision de Centraide de s'investir pleinement autour de la lutte contre la pauvreté et celle de la Fondation Lucie et André Chagnon de s'engager envers la famille et la petite enfance au Québec. La capacité de cette nouvelle fondation privée d'agir en interface, voire d'influencer les orientations de l'action publique ne fait pas seulement figure d'innovation. Elle est en rupture avec le passé où, jusqu'à tout récemment, les fondations tentaient d'imprimer leurs orientations et leurs valeurs uniquement par le biais des organisations qu'elles subventionnaient.

Au nombre des nouveaux acteurs dans le champ de l'action sociale, il faut aussi signaler les Fondations communautaires qui financent, par des fonds de dotation et selon les intentions des fondateurs, des

organismes de la société civile dans divers domaines – services sociaux, arts, culture, formation, éducation et lutte contre la pauvreté.

Le mouvement Centraide

Examinons d'abord le choix qu'a fait Centraide de s'investir pour contrer la pauvreté (économique, sociale et culturelle) et ses multiples expressions (isolement, éclatement des structures familiales, violence, inégalités de santé, retard de développement des enfants, détresse des parents ou toxicomanies). Selon les chiffres avancés par Centraide du Grand Montréal, les dons de 57 millions de dollars reçus en 2007 ont permis d'aider 500 000 personnes à Montréal, à Laval et sur la Rive-Sud. L'organisme a en effet accordé une aide financière à 360 organismes, dans une gamme de projets, comme les cuisines collectives, l'aide aux devoirs la maison de la famille, le centre pour aînés et les essais d'intégration des personnes handicapées (Centraide, 2007).

Centraide du Grand Montréal finance des organismes à vocation très diverse. Prenons quelques exemples : la mise sur pied du Chantier de revitalisation urbaine et sociale du quartier Saint-Michel, la création d'un centre sportif, culturel et communautaire à l'École Louis-Joseph-Papineau, le projet 1,2,3 Go dans Mercier-Ouest, et le projet Accessibilité dans les quartiers Verdun et Côte-des-Neiges. Il accorde aussi un financement à des solutions de dépannage –soutien alimentaire et hébergement d'urgence – ou des initiatives plus durables, comme les banques alimentaires, les cafétérias communautaires, les restaurants populaires, les cuisines collectives, les magasins-partage, les groupes d'achat ou les épiceries communautaires. Cette vaste sphère d'intervention nous rappelle que la pauvreté est un phénomène complexe exigeant « de penser et d'agir à plusieurs niveaux et à plus long terme¹⁵ » et que, pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion, il s'avère stratégique de combiner approches globales et solutions durables avec le souci d'obtenir des résultats qui améliorent graduellement la vie des personnes et des familles.

Pour sa part, Centraide Québec, qui dessert la grande région de Québec et de Chaudière-Appalaches, priorise la lutte contre la pauvreté et l'exclusion depuis 1996. Se définissant comme « un acteur social important dans sa communauté », il apporte son soutien financier continu à plus de 179 organismes qui misent sur des interventions novatrices¹⁶. Citons la Table de partenaires 1,2,3 Go! Limoilou, véritable levier dans le développement et le bien-être des tout-petits du quartier. « La Société Acheteuse Accession Maison (SAAM) » facilite l'accès à la propriété pour les ménages à faible revenu de Saint-Sauveur, afin d'éviter le départ des gens du quartier. Enfin, « La nuit des sans-abri » cherche à démystifier la réalité de l'itinérance et le programme Accès-loisirs vise les résidents des quartiers défavorisés. À divers titres, Centraide Québec contribue à mettre sur pied des actions susceptibles de briser l'isolement, à inscrire les personnes démunies dans des réseaux sociaux et « à leur redonner du pouvoir sur leur situation et leur place dans la société ».

La Fondation Lucie et André Chagnon

Pour sa part, la Fondation Lucie et André Chagnon, qui se consacre exclusivement à la prévention, a choisi de travailler en partenariat avec le gouvernement pour contrer de manière précoce les problèmes de santé (mentale et physique) et de pauvreté chez les enfants et leurs familles. Avec le projet Québec

Enfants, elle offre des services favorisant le développement des 0 à 6 ans de sorte qu'ils arrivent à l'école mieux préparés à réussir sur les plans scolaire et social. La Fondation tente d'outiller les parents pour qu'ils puissent accompagner leurs petits dans cette voie. L'initiative Québec en Forme, qui vise les 4-12 ans en milieu défavorisé, travaille en partenariat avec le système scolaire et les organismes communautaires. Les champs d'intervention de la Fondation sont vastes, depuis les comportements et les habitudes de vie, la prévention de la maladie, la pauvreté chronique, la dépendance économique, jusqu'à l'obésité et le décrochage scolaire. La Fondation juge crucial d'agir tôt dans le développement des enfants et de mettre l'accent sur la qualité de leur environnement. L'une de ses idées maîtresses est d'amener les gens à « atteindre un état de santé optimal et à développer leur plein potentiel ».

La Fondation est présente dans tous les milieux au Québec : écoles, institutions parapubliques (hôpitaux et CSSS notamment), organismes communautaires, tables de partenaires, tables de concertation, réseaux de développement social, agences de santé publique... Elle finance la recherche et le développement dans les centres de petite enfance, mais aussi des études qui cartographient la pauvreté et étudient des manières novatrices d'intervenir. Elle conclut des ententes avec des comités d'action locale (CAL) – à Lachute et à Terrebonne, par exemple – qui s'inscrivent dans sa logique de prévention durable. La Fondation appuie également des regroupements de divers secteurs – communautaire, éducation, santé, sport, municipal – qui travaillent à mobiliser leurs collectivités autour de projets axés sur de saines habitudes de vie (alimentation, information nutritionnelle et activités physiques).

On le voit, les interventions de la Fondation sont très variées. Ainsi, elle a contribué à mettre au point un outil d'orientation pour les personnes ayant un problème de poids; elle a encouragé des établissements à implanter une politique alimentaire dans leur cafétéria, de même qu'un programme d'aide aux déplacements actifs. Dans un autre domaine, avec le Centre Premier Berceau, la Fondation cible des jeunes femmes enceintes et des familles défavorisées en attente d'un premier enfant – surtout de l'Est de Montréal –, qui pourront ainsi bénéficier de services en psychothérapie (individuelle, conjugale ou familiale), d'un suivi de grossesse, de l'aide au cheminement scolaire, d'ateliers psychoéducatifs, de centres de création et d'activités parents-enfants.

Les interfaces avec l'action publique québécoise

Les relations de la Fondation Chagnon avec l'État, de par l'imposant capital dont elle dispose, remettent fortement en question les liens entre le public, le privé et la philanthropie dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Ceci à la différence des fondations publiques et parapubliques, comme le mouvement Centraide, qui comptent sur les dons d'une multitude d'individus et d'institutions. La Fondation a déjà signé plusieurs ententes avec des ministères, des organismes gouvernementaux et des institutions parapubliques. Notamment avec le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale pour soutenir, par exemple, le Centre Premier Berceau, géré par la corporation Autonomie Jeunes Familles, dont le conseil d'administration est formé de représentants du gouvernement et de la Fondation.

Autre exemple, en décembre 2006, une entente sur trois ans de 12,5 M \$ a été conclue avec le ministère de la Famille, des Aînés et de la Condition féminine pour soutenir la garde en milieu familial auprès des enfants défavorisés. Soit 9 M \$ d'allocations additionnelles, versées par le ministère à des bureaux coordonnateurs en milieu défavorisé, et 3,5 M \$ de la Fondation Chagnon pour développer une stratégie

de formation du personnel. Pour ce faire, la Fondation fait appel à des spécialistes – orthophonistes et psycho-éducateurs – ou embauche des ressources professionnelles pour répondre aux besoins exprimés par les responsables d'un service de garde en milieu familial. En outre, depuis 2007, grâce à un investissement de 1 M \$, la Fondation est désormais partenaire du projet Odyssée, une recherche-développement qui veut accroître la qualité des pratiques et des services aux enfants en CPE et à leur famille. Objectif : stimuler la culture de l'innovation et favoriser le partage de connaissances dans le réseau¹⁷.

On peut aussi signaler la Loi *instituant le Fonds pour la promotion des saines habitudes de vie*, adoptée le 5 juin 2007 à l'unanimité par l'Assemblée nationale, qui établit un partenariat entre le gouvernement et la Fondation Chagnon. Déployé sur 10 ans au coût de 400 M \$, ce grand chantier est financé à part égale par les deux partenaires, comme prévu dans le *Plan d'action gouvernemental (2006-12), Investir pour l'avenir*, auquel s'associent sept ministères et trois organisations gouvernementales¹⁸. En 2007, la Fondation Chagnon s'est dit prête à investir 50 M \$ sur 10 ans pour promouvoir une alimentation saine, mais à la condition que Québec oblige, au moyen d'une législation, les chaînes de restauration rapide et les fabricants d'aliments transformés à indiquer clairement sur leurs produits les informations nutritionnelles.

À propos de ce soutien que la Fondation Chagnon apporte au *Plan stratégique Québec en forme*, reprenons les mots de Lesemann (2008, 11).

« On est bien en présence de l'implantation d'une toute nouvelle gouvernance dans laquelle l'acteur privé tend à se substituer à l'acteur public, au moins dans les secteurs dans lesquels il choisit d'intervenir. Un pas est franchi dans cette implantation d'un nouveau type d'intervention tout aussi technocratique, top-down, que l'intervention gouvernementale, à la différence radicale que la fondation se donne la liberté de choisir ses lieux, ses populations objets de ses interventions, de les limiter dans le temps, alors que les politiques publiques sont encadrées et conditionnées par leur mission d'universalité et leur caractère illimité dans le temps. C'est bien là que la fondation se donne des règles du jeu totalement différentes, ce qui fait toute la différence d'avec les politiques publiques et c'est bien là qu'elle entend aussi, au nom de son généreux financement (200 M \$), se donner la liberté de changer ces règles et de donner à ce changement une portée implicitement universelle (italiques de l'auteur). »

Cette longue citation met l'accent sur un enjeu qui déborde de notre analyse, soit la concurrence entre l'action publique et la nouvelle philanthropie dans un contexte où les rôles de l'État et du marché, ceux de la famille et des organisations de la société civile se transforment. Dans les domaines d'intérêt de la Fondation Chagnon, l'État ne semble plus celui qui inspire, entreprend ou donne les premières impulsions ; la logique de « l'investissement social » semble graduellement prendre le pas sur celle de la solidarité. C'est peu de dire que la Fondation Chagnon s'impose comme un acteur incontournable qui bouleverse les modes d'intervention publique, privée et philanthropique sur la pauvreté et l'exclusion, selon sa propre logique et ses propres référents. Elle tente plutôt, à notre avis, de restructurer et de réorienter le champ du social, de reformater la question sociale selon une approche axée sur la prévention auprès des enfants et sur la promotion de la santé individuelle.

Clauses d'impact et lutte contre la pauvreté : nouveau langage ou nouvelle réalité?

L'une des innovations de l'action publique québécoise des dernières années consiste à intégrer des clauses d'impact dans les lois portant sur plusieurs domaines : la santé et le bien-être, la lutte contre la pauvreté, le développement régional, l'environnement, les jeunes, les femmes ou les personnes handicapées.

Vers la cohérence d'action

Comme son nom l'indique, la clause d'impact oblige à soumettre chaque politique – avant son application – à une grille d'évaluation visant à vérifier si cette politique ne va pas contribuer à appauvrir davantage certains segments de la population, à entraver leurs efforts pour sortir de la pauvreté ou à les exclure dans un secteur d'activités donné¹⁹. Du point de vue de Bouchard et Raynault (2003), l'intégration de cette clause dans la loi 112 (art. 20) « vient assurer un minimum de cohérence dans les actions gouvernementales et ajoute un élément de protection supplémentaire pour les personnes les moins fortunées ». Cette clause fournit aux groupes sociaux et aux citoyens un mécanisme pour mesurer la pertinence et la performance des actions gouvernementales, bref, un outil législatif pouvant obliger l'État à développer une vision horizontale dans la lutte contre la pauvreté.

L'article 54 de la Loi sur la santé publique (2001) donne également au ministre de la Santé et des Services sociaux la responsabilité de s'assurer que l'action du gouvernement n'a pas d'impact négatif sur la santé publique. Autrement dit, il lui accorde un droit de regard sur l'activité des autres secteurs, en fonction de ce critère. L'article 54 a d'ailleurs conduit à la mise en place d'un mécanisme d'évaluation d'impact sur la santé (EIS) et d'un réseau de répondants dans la quasi-totalité des ministères (Gagnon, Turgeon et Dallaire, 2008). L'adoption de cette pratique a inspiré la conception d'un ensemble d'instruments destinés à encadrer les démarches d'application de la clause d'impact. Signalons la publication d'un bulletin d'information (depuis décembre 2004), d'un guide pratique et d'un document sur les déterminants de la santé (MSSS, 2006, 2007). Aujourd'hui, on constate une sensibilisation accrue et une meilleure appropriation de la pratique EIS dans les ministères et les organismes, sauf ceux à vocation économique où l'intérêt demeure moindre (Gagnon, Turgeon et Dallaire, 2008).

Outre leur caractère législatif, les deux articles de loi reflètent l'intérêt pour une action publique plus cohérente et cherchent à faire partager une vision intégrée des problèmes de pauvreté, d'exclusion et des inégalités de santé. Dans la mesure où les clauses d'impact exigent d'évaluer l'effet des lois, mesures et règlements gouvernementaux sur le quotidien des citoyens démunis, elles représentent une avancée réelle vers une approche intersectorielle et multidimensionnelle. Ces clauses plaident aussi en faveur de politiques transversales visant les plus vulnérables et tentent de relier les dimensions de la pauvreté, tant sur les plans social, économique, sanitaire, culturel qu'environnemental. Elles cherchent à renforcer la cohérence des interventions gouvernementales, de même qu'à susciter des collaborations horizontales fécondes avec les ONG. Au-delà de la question de la pertinence et de l'applicabilité des deux articles de loi, le respect des clauses d'impact devrait avoir pour principale retombée la possibilité d'avoir les moyens d'étendre la lutte contre la pauvreté et le développement social à tous les secteurs.

Trois importants défis

Cette remise en question du principe du fonctionnement vertical de l'administration publique ne se fait pas pour autant sans difficulté.

L'expérience en cours révèle que l'application des clauses d'impact dépend, en premier lieu, des secteurs priorités par le gouvernement. Par exemple, l'article 54 demande des études sur des décisions touchant la santé des populations, qui sont menées par des chercheurs externes au gouvernement, ce qui suppose un budget spécifique. Inversement, les analyses d'impact à l'égard de la lutte contre la pauvreté se font à l'interne – ce qui ne suppose pas un budget spécifique : cette façon de faire les dérobe en quelque sorte au jugement collectif et les soumet aux arbitrages politiques²⁰. Le premier défi a donc trait à l'accessibilité des recherches. Rendre l'information disponible au public apparaît d'autant plus crucial que les conclusions des travaux de simulation et d'évaluation remis au ministre n'ont, rappelons-le, qu'une valeur informative et consultative et que le ministre peut, à sa discrétion, appliquer les recommandations ou encore les classer pour les 25 années à venir.

Le deuxième grand défi touche le cloisonnement du gouvernement, ainsi que les contraintes que rencontrent les institutions publiques. De quel pouvoir et de quels outils dispose un ministre pour amener un collègue à tenir compte des impacts négatifs d'une décision sur les champs de compétences qui relèvent du premier ? Comment intégrer une évaluation d'impact sur la santé (EIS) dans les pratiques courantes alors que, dans la réalité, les fonctionnaires et les professionnels travaillent en mode cloisonné, et souvent selon une logique de programmes et de clientèles ? En ce sens, l'existence même de multiples clauses d'impact constitue, en soi, un obstacle à la négociation et à la cohérence de l'action. Il semble que l'article 20 de la loi 112 restera un vœu pieux tant et aussi longtemps que la lutte contre la pauvreté et l'exclusion n'aura pas acquis une forte légitimité sociétale qui en fera un enjeu interministériel et interorganisationnel, voire un levier électoral.

En troisième lieu, citons les défis liés aux clauses d'impact elles-mêmes. Une clause d'impact doit être stratégique, au sens où on met l'accent sur le dépistage et l'analyse et où on cherche à repérer les retombées potentielles (Gagnon, Turgeon et Dallaire, 2008 :8). Ces clauses présupposent un leadership politique et administratif ainsi que l'engagement à agir en s'appuyant sur des informations valides et des données probantes disponibles. Néanmoins, leur application peut entrer en conflit avec l'orientation idéologique d'un gouvernement, ou ne pas résister à la pléthore d'intérêts et autres considérations stratégiques des personnes à qui revient la décision finale. Si les clauses d'impact témoignent, de la part du gouvernement, d'une volonté d'innovation, il leur reste encore à s'inscrire dans la réalité, c'est-à-dire à atteindre vraiment leur objectif d'améliorer les conditions de vie des populations vulnérables.

L'institutionnalisation de la recherche sociale

En 2003, le Conseil de la science et la technologie du Québec lance une démarche prospective d'envergure visant à « circonscrire la demande sociale de nouveaux savoirs qui permettront de relever certains défis socioéconomiques majeurs pour le Québec au cours des deux prochaines décennies », de même qu'à « contribuer au rapprochement entre les scientifiques et les utilisateurs de nouvelles

connaissances et de nouvelles technologies » (CST, 2007, I). Au terme d'un long processus de consultation auprès de centaines de chercheurs, décideurs politiques, partenaires économiques, syndicats et praticiens de terrain, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion a été retenue comme l'un des sept défis majeurs²¹ pour lequel il était impérieux d'imaginer des « interventions novatrices » aptes à en contrer les facteurs déterminants que de « prévenir ses multiples inductions » : marginalité, dévalorisation de soi, sentiment d'impuissance, iniquité, problème de santé, isolement social, violence, etc.

En 2007, après 18 mois de travail, un comité de pilotage multidisciplinaire composé de chercheurs et d'utilisateurs de recherche publie le document *Défi pauvreté : Plan stratégique de recherche et de transfert de connaissances pour lutter contre la pauvreté*. Pensée dans la foulée de la loi 112 et du *Plan d'action gouvernemental* (2004), la démarche ne se limite pas à mettre de l'avant de nouvelles thématiques de recherche. Elle veut surtout orienter le processus de production et de transfert des connaissances, afin « de produire un réel changement dans la situation de la pauvreté au Québec, en contribuant à formuler des diagnostics, en définissant les différents facteurs à l'œuvre et leur articulation, de même qu'en aidant à étayer les solutions » (CST, 2007, I).

Cette initiative, qui étonne tant par son ampleur que par son caractère inédit, traduit une forme singulière de la stratégie québécoise de promouvoir le consensus et la concertation de divers acteurs autour des grandes problématiques sociales mais, plus encore, de leur donner un rôle dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Un processus de mobilisation du savoir

Le répertoire dressé en 2007 par le Conseil de la science et de la technologie (CST) dénombre 130 chercheurs travaillant à élaborer de nouvelles connaissances et de nouvelles approches en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion au Québec. Aujourd'hui, le besoin « d'accroître les efforts de recherche pour mieux comprendre le problème de la pauvreté dans toutes ses facettes et contribuer à élaborer des solutions durables » fait consensus (CST, 2007). C'est pourquoi le document *Défi pauvreté* met fortement l'accent sur la nécessité de diffuser les résultats de la recherche, d'en faciliter l'accès et, aussi, de les traduire en schèmes d'action. Il s'agit de veiller à ce que la production de nouvelles connaissances constitue un relais vers l'action.

Dans le domaine institutionnel, notons deux publications marquantes de l'Institut de la Statistique du Québec (ISQ), soit *l'Inventaire des indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale* et le *Recueil statistique sur la pauvreté et les inégalités socioéconomiques au Québec*. Les travaux d'un chercheur de l'ISQ, Stéphane Crespo, – sur la pauvreté en région, l'inégalité de revenu et le faible revenu au Québec – témoignent de la volonté de mieux comprendre la pauvreté et d'en cerner les dynamiques, tant à l'échelle des municipalités régionales de comté que des régions administratives. De son côté, le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion vient de publier *Le faible revenu au Québec : un état de situation* (CEPÉ, 2008), à la demande du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Enfin, signalons que le MSSS base ses choix de zones prioritaires d'intervention sur les indices de défavorisation, élaborés par deux chercheurs de l'INSPQ (Pampalon et Raymond, 2000), indices qui

servent à mesurer la densité et le niveau de concentration de la pauvreté sur un territoire donné (Fréchet, 2007).

Pour sa part, la recherche universitaire subventionnée produit des bilans de connaissances, des études sur les innovations sociales et les déterminants sociaux, des indicateurs, des cartographies, des tableaux de bord, des analyses de politiques et trajectoires de vie, autant d'outils permettant de mieux comprendre et cerner le phénomène de la pauvreté et de l'exclusion. En 2006, en partenariat avec plusieurs ministères et avec la Fondation Chagnon, le Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture (FQRSC) lance une action territoriale intégrée. Les sept projets financés portent entre autres sur les initiatives locales, les innovations sociales, les comparaisons territoriales, la pauvreté chez les enfants, les familles et les femmes, avec une comparaison des dynamiques internationales. Enfin, plusieurs « centres de recherche affiliés » aux Centres de santé et services sociaux (CSSS) se penchent sur la pauvreté, l'immigration ou les inégalités sociales de santé : ils cherchent comment faciliter le travail en interface et la rétroaction entre la recherche théorique et les milieux de pratique.

Dans la sphère de la santé publique, les chercheurs Michel Morel et Réal Boisvert (2005) s'intéressent aux dynamiques et aux enjeux ayant poussé les acteurs institutionnels et communautaires à en arriver à une vision commune du développement social au Québec. Ils structurent leur réflexion autour de catégories conceptuelles, comme la participation citoyenne, le renforcement du potentiel individuel et collectif ainsi que le développement des communautés et des milieux de vie. À partir des indicateurs retenus, ils concluent que les décisions politiques et administratives récentes ont des impacts significatifs sur la pratique du développement social et suggèrent de veiller à préserver ces acquis. D'autres chercheurs (St-Germain, 2004; St-Germain, Ulysse et Lesemann, 2007) ont recours à des démarches exhaustives et participatives pour étudier la systématisation des pratiques ; selon eux, la pauvreté doit être vue comme une rupture des liens sociaux, un affaiblissement de la cohésion sociale et une menace à la démocratie (Côté et coll., 2005; Dallaire, 2003).

Une question de pertinence et d'utilité sociale

Quant aux analystes sociaux, ils jouent un rôle de premier ordre dans la lutte contre la pauvreté. Non seulement aident-ils à cerner les dynamiques, mais ils permettent de comprendre les nouvelles formes de pauvreté, d'élaborer des pistes d'intervention novatrices, de diffuser de nouvelles connaissances, et aussi de faciliter la prise de décision à tous les niveaux. Dans l'étude prospective *Défi pauvreté*, le Conseil de la science et de la technologie (2007) remarque toutefois qu'il existe encore des champs d'étude à approfondir. En voici quelques-uns : les relations entre la compétitivité économique d'une société et la façon dont elle s'occupe de la pauvreté; la comparaison entre le coût des interventions ponctuelles et celui d'une démarche englobante; l'analyse des incidences non prévues d'un programme ciblé, ou encore le rôle de la fiscalité et de la taxation. Plusieurs thématiques gagneront aussi à être documentées davantage : a) les représentations sociales de la pauvreté; b) ses coûts économiques et sociaux ; c) les liens entre pauvreté et droits de la personne. La pertinence et l'enjeu de la recherche sociale appliquée reste tributaire de l'usage qu'on en fera pour alimenter la réflexion, dégager des pistes d'action et concevoir des instruments pouvant contribuer au développement social du Québec.

L'institutionnalisation de la recherche permet, bien sûr, l'analyse des politiques publiques et des initiatives communautaires – et de leurs lacunes. Mais elle vise surtout à créer de nouvelles opportunités d'action et à ouvrir la voie à des politiques d'avenir qui aideront la société québécoise du 21^e siècle à relever ses défis, qui sont de quatre ordres :

1. réagir aux exigences de la globalisation et du développement de l'économie du savoir;
2. réduire les inégalités sociales qui découlent notamment de la segmentation du marché du travail, de la précarisation de l'emploi, de la restructuration des échelles salariales à la baisse et de l'affaiblissement des mécanismes sociaux de redistribution des biens et des services de qualité à tous ;
3. maintenir malgré tout un système social en mesure de protéger les individus et leur famille, particulièrement les femmes, les enfants et les personnes âgées;
4. et, enfin, construire une société démocratique en mesure de garantir à tous l'égalité de traitement et d'accès à des conditions de vie décentes.

CONCLUSION

Tout au long de ce chapitre, nous avons tenté de broser un large portrait des dynamiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion au Québec au cours des 20 dernières années. C'est en examinant à la fois les quatre champs d'action – publique, sociale, philanthropique et de recherche universitaire – que nous avons élaboré nos constats.

D'une part, la pauvreté n'est pas un phénomène marginal – elle touche une personne sur 10, selon les chiffres de 2002. D'autre part, les facteurs explicatifs sont davantage structurels qu'individuels. En outre, les coûts majeurs ne sont pas d'ordre économique, mais d'ordre social et humain (dévalorisation de soi, mauvaise santé physique et mentale, décrochage et échec scolaires, toxicomanie, isolement social, négligence des enfants, manque de participation sociale, déstructuration du corps de citoyenneté, affaiblissement des réseaux de solidarités formelles et informelles). Enfin, les nouvelles formes de pauvreté touchent autant les personnes sans emploi que les personnes ayant un travail rémunéré. On a même pu voir que la majorité des personnes pauvres travaillent et que, parfois, elles occupent plus d'un emploi.

L'exploration de champs de pratique apporte une foule de données, qui vont bien au-delà des cadres d'action et des modalités d'intervention. Elle met en évidence des scénarios où s'articulent les trois piliers de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion: l'économique, le social et le politique. Plus encore, elle met en valeur la singularité de la stratégie québécoise, soucieuse d'établir une meilleure synergie entre la croissance socio-économique et l'offre de services de qualité au citoyen, en moussant le principe de « gouvernance partagée ». La mise en oeuvre d'une grande partie des modalités d'action va bien au-delà de la satisfaction des besoins de base, et vise l'environnement social, le développement des collectivités, la réduction des inégalités et l'accès des populations à la santé et au bien-être. Dans tous ses secteurs d'intervention, la société québécoise prend de plus en plus conscience que la pauvreté

menace la cohésion sociale et constitue un obstacle majeur pour les jeunes générations, en particulier celles issues des classes défavorisées, freinant leurs chances de se construire un devenir viable.

Dans la foulée des cinq principes annoncés dans notre introduction et du large consensus social existant, le Québec s'est donné, par le biais de législations et de réformes administratives, une infrastructure de lutte contre la pauvreté et l'exclusion qui propose des contrats de services dits de proximité. Il s'agit, d'une part, d'organismes de services à la personne ou d'entreprises d'économie sociale mis sur pied grâce à des groupes sociaux, mobilisés autour de leurs propres objectifs et d'autre part, de multiples tables de concertation ainsi que d'organismes de développement local et territorial. Les mécanismes établis depuis 20 ans reflètent les décisions originales prises par l'État québécois. À titre d'exemple : des politiques transversales soumis à la clause d'impact, une politique d'équité salariale et une politique familiale, la création des centres de la petite enfance, ainsi que la loi 112, avec ses deux prolongements, le plan d'action gouvernementale et le Fonds d'investissement social. Ces mécanismes bénéficient aussi d'une constante mise en relation et d'un dialogue avec les partenaires publics, privés, communautaires et universitaires. Cette stratégie de lutte mise aussi sur une forte mobilisation des fondations et de toute la société civile, sur la priorité de l'action concertée au niveau local, ainsi que sur le recours croissant aux nouvelles connaissances fournies par la recherche universitaire.

Tous ces éléments font la force et l'originalité de ce que l'on peut appeler les spécificités québécoises en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion par le développement social. Toutefois, même si plusieurs percées ont été réalisées en 20 ans, il faut constater que le chemin à parcourir reste bien long et que trop d'obstacles restent à franchir pour penser qu'on approche du but. Pour acquérir toute leur efficacité et devenir des modèles, les lois, les mesures et les clauses d'impact doivent recevoir un appui politique clair. Pour l'instant, cela n'est pas toujours le cas. Autre condition de succès, il faut susciter encore une meilleure adhésion de la population québécoise à la nécessité de protéger dignement les plus vulnérables, pour éviter d'en faire des citoyens de deuxième ou de troisième zone. À travers le développement social, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion passe nécessairement par une vision renouvelée de la démocratie et un regard plus éthique de l'être humain. À cet égard, la stratégie québécoise est bien lancée; il reste à présent à la compléter.

NOTES

¹ Jacques Lannuzel (n. d.), Remarques sur la pauvreté, www.members.aol.com/lannuzel/pauvre.htm

² Nous reprenons ici les données d'une note de bas de page trouvé dans le document *Défi pauvreté*, indiquant que plus d'une personne sur 10 vit sous le seuil du faible revenu au Québec, quel que soit le mode de calcul. D'après la mesure du panier de consommation (MPC), la pauvreté touchait 11 % de la population en 2002. Cet indice tient compte du revenu disponible à la consommation, de la taille et de la composition des familles, ainsi que du coût de la vie différencié selon l'agglomération (RHDS, 2006, *Le faible revenu au Canada de 2000 à 2002 selon la mesure du panier de consommation*, Hull, Politique stratégique. Direction générale de la recherche appliquée. Ressources humaines et Développement social Canada, document no SP-628-05-06F, p. 35). Selon la mesure du seuil de faible revenu (SFR), après impôts et transferts, ce taux était de 12,3 % en 2002 et de 17,5 % avant impôts et transferts.

³ Solidarité Populaire Québec rassemble des groupes syndicaux et religieux, des organisateurs communautaires, des groupes de défense des droits, etc. On estime que 1400 personnes, représentant plus de 350 organismes, ont participé à la seconde consultation dans toutes les régions du Québec.

⁴ INFO SPQ, 4 novembre 1998. Ceci témoigne de la vitalité des sensibilités sociales caractéristiques de la société québécoise, même au moment où l'on observe un accroissement des inégalités sociales et l'affaiblissement des mécanismes des transferts sociaux et de redistribution sociale au Canada.

⁵ Organisée du 26 mai au 4 juin 1995 par la Fédération des femmes du Québec.

⁶ Initiative du Conseil de la santé et du bien-être, le Forum sur le développement social rassemble plus de 600 représentants des régions, des organisations nationales et des secteurs économiques, syndicaux, communautaires ou scolaires, de même que des ministères ainsi que des acteurs politiques, publics ou parapublics. L'objectif était de répondre aux questions relatives à cinq grands enjeux : pauvreté, violence, emploi, jeunesse et vieillissement. Néanmoins, le soutien apporté par l'État n'a pas été de pousser la logique jusqu'à adopter une politique de développement social dont la pertinence serait, selon Lionel Robert (2006), de mieux lutter contre les inégalités sociales et économiques, d'adapter et d'harmoniser les politiques publiques, de soutenir les communautés et de favoriser la participation civique. Malgré les ouvertures manifestées dans la mise sur pied des ententes spécifiques avec les CRD (Conseil régional de développement), l'existence d'un Comité ministériel sur le développement social ou la participation d'une délégation québécoise au sommet de l'ONU, l'offre gouvernementale reste incomplète, conclut Lionel Robert.

⁷ Le Collectif pour un Québec sans pauvreté (de son nouveau nom) regroupe près de 2000 organisations – centrales syndicales, organismes sans but lucratif, communautés religieuses, organismes communautaires et associations étudiantes.

⁸ Il faut noter que la lutte contre la pauvreté n'a jamais constitué une priorité pour le gouvernement Charest qui insiste plutôt sur la réingénierie de l'État, la modernisation de l'administration publique et le développement économique. En effet, ses velléités plus conservatrices se sont heurtées aux fortes sensibilités de l'électorat québécois. Devant l'impopularité de certaines de ses décisions, le gouvernement a opéré un recentrement.

⁹ Le 4 novembre 2008, en pleine campagne électorale, le gouvernement libéral annonce pour le 1^{er} janvier 2009, la pleine indexation (100 %) des prestations d'aide sociale versées aux ménages aptes au travail, par rapport aux 50 % consentis au cours des années précédentes. Cette décision apportera, selon le gouvernement, 66 millions de dollars supplémentaires aux 332 000 ménages prestataires de l'aide sociale et d'aide financière de derniers recours, augmentant ainsi leur pouvoir d'achat. Le taux d'indexation des prestations d'aide sociale sera alors fixé à 2,32 % en 2009, le même taux que celui utilisé pour le régime d'imposition des particuliers.

¹⁰ À compter de mai 2008, le salaire minimum a augmenté dans trois provinces. Il a grimpé de 7,60 \$ à 8,50 \$ en Nouvelle-Écosse ; de 7,25 \$ à 7,60 \$ en Saskatchewan ; de 7,50 \$ à 7,75 \$ à l'Île-du-Prince-Édouard. En Ontario, il était déjà passé de 8,50 \$ à 8,75 \$ en mars 2008.

¹¹ Notre propos réfère à trois recherches menées depuis 2006. Une première, commandée par le Réseau québécois de développement social (St-Germain, Ulysse et Lesemann, 2007), nous a permis d'étudier neuf initiatives, dont

deux organismes régionaux, la Table des partenaires du développement social de Lanaudière et le Carrefour de développement social de Drummondville. Les sept autres ont un rayonnement local : le Programme de revitalisation des anciens quartiers (PRAQ) de Valleyfield, la Démarche-action de Montréal-Nord, la Table de concert' action de lutte contre la pauvreté de Chicoutimi, la Coalition d'action sociale de Petite-Nation devenue la Coalition d'action sociale Papineau, le Centre communautaire et résidentiel Jacques-Cartier de Québec et l'organisme Femmes en mouvement de la Gaspésie. Les données recueillies concordent avec une recherche précédente, menée à Trois-Rivières (Ulysse et Lesemann, 2007), analysant des organismes comme ECOF, une Corporation de développement économique communautaire, le Centre d'organisation mauricien de services en éducation populaire (COMSEP), les Artisans de la paix, Action Jeunesse, la Démarche de revitalisation des premiers quartiers. Enfin, une recherche comparative en cours, financée par le programme d'action concertée du Fonds de recherche sur la société et la culture (FQRSC) sur l'approche territoriale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, porte sur l'arrondissement Rosemont à Montréal, la région de Lanaudière et la Moyenne-Côte-Nord et la Basse-Côte-Nord. Plusieurs chantiers ont été analysés : l'innovation technologique, l'alphabétisation et l'éducation populaire, l'aide aux très petites entreprises, à l'innovation sociale et à la revitalisation urbaine intégrée, le développement économique communautaire et l'économie sociale.

¹³ Néanmoins, l'approche intégrée implique que les milieux concernés s'approprient la démarche, en assument le leadership et en développent leurs stratégies et leurs priorités. Si les instances gouvernementales leur apportent un soutien, c'est à eux que revient la responsabilité de se développer (Ministère Emploi et solidarité, 16 décembre 2006, *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'approche territoriale intégrée (ATI) de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.* http://www.devsocial-shawi.net/documents/presentation_ati.ppt

¹⁴ Cette présentation de deux fondations fortement impliquées dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion est très sommaire. Notre objectif, ici, est de mettre en valeur les distinctions entre leurs deux modèles d'action.

¹⁵ Les auteurs présentent une recension d'outils et de cadres d'intervention dans un rapport de recherche intitulé *Pratiques et initiatives de lutte contre la pauvreté par le développement social intégré au Québec* fait pour le compte du RQDS (novembre 2007).

¹⁶ De 1998 à 2003, Centraide Québec a publié trois documents de réflexion et d'orientation portant sur la pauvreté et de l'exclusion (*Une société en déficit humain, Une société qui se tire dans les pieds, On n'est pas seuls au monde*) et s'est donné un comité d'action contre la pauvreté (CACP) et un comité de développement social (CDS).

¹⁷ Coordonné par une équipe de 14 personnes provenant de tout le Québec, le projet Odyssée durera trois ans et coûtera 4 M \$, 3 M \$ provenant de l'AQCPE (Association québécoise des centres de la petite enfance) et 1 M \$ de la Fondation Chagnon. Les travaux portent sur les innovations et les pratiques exemplaires, avec des volets touchant l'intervention éducative; l'intervention en contexte de vulnérabilité; l'intégration des enfants ayant des besoins particuliers; la transition vers l'école; la gouvernance démocratique; le soutien aux parents; les activités intergénérationnelles; et les liens avec les organismes de la communauté.

¹⁸ Ce plan compte plus de 70 mesures regroupées dans cinq axes d'intervention prioritaires : 1) favoriser une saine alimentation; 2) favoriser un mode de vie physiquement actif; 3) promouvoir des normes sociales favorables; 4) améliorer les services aux personnes ayant un problème de poids; 5) et favoriser la recherche et le transfert de connaissances.

¹⁹ Analyser de manière préalable ou simuler des impacts de la politique présuppose une meilleure compréhension des chaînes de causalité à la lumière d'informations et de données probantes disponibles. Les impacts peuvent être empiriquement estimés en se basant sur les expériences passées, et découler de la théorie, de la connaissance du contexte ou des discussions avec les acteurs concernés.

²⁰ Examinons le cas de la « clause Tanguy ». Cette mesure entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005 réduit de 533 \$ à 433 \$ par mois la prestation d'aide sociale pour les personnes aptes au travail habitant chez leurs parents et dont au moins l'un d'eux travaille. Cette pénalité de 100 \$ a touché près de 20 000 personnes, ce qui, aux yeux de plusieurs groupes sociaux, viole l'esprit même de la loi 112. Devant les tribunaux, le ministre de l'Emploi et de la Solidarité de l'époque, Claude Béchar, ne s'est pas appuyé sur l'évaluation d'impact faite à l'interne pour justifier la mesure controversée. Il a plutôt choisi d'évoquer les principes de « solidarité familiale » et d'équité envers les

assistés sociaux qui doivent payer un loyer et réaffirmé l'argument incitant les jeunes prestataires à réintégrer le marché du travail et à sortir de l'aide sociale. Le ministre a eu gain de cause face au Front commun des assistés sociaux qui cherchait à suspendre la mise en application de la clause (Radio-Canada, 30 décembre 2004). Selon le quotidien *La Presse* (30 janvier 2007), le gouvernement a récupéré plus de 31 M \$ en deux ans seulement auprès de 13 560 prestataires.

²¹ Les six autres défis sont les habitudes de vie, la gestion des ressources naturelles et le développement durable, la formation, l'efficacité du système de santé, les énergies nouvelles et renouvelables, et les créneaux stratégiques et prioritaires. Des comités de pilotage attirés, formés de chercheurs et d'utilisateurs, ont été mis sur pied pour chacun d'eux. La mission du CST est de diffuser des connaissances permettant de relever ces sept grands défis, avec l'idée que l'avenir du Québec en dépend. On propose de mettre en oeuvre des stratégies de recherche à long terme pour chacun d'eux.

BIBLIOGRAPHIE

Bellot, Céline et B. St-Jacques (sous presse). « La judiciarisation de l'itinérance : un enjeu pour la défense des droits », dans Roy, S. et Hurtubise, R., *L'itinérance en questions*, PUQ, p. 171-193.

Bernard, Paul (2005). « À la recherche de bons indicateurs du développement économique et social », dans Michel Venne, *Fides* : 514-520.

Bernard, Paul (2006). *L'approche des parcours de vie*, document de travail, 6 p.

Bernard, Paul et Susan McDaniel (2008). *The Lifecourse as a Policy Lens: Challenges and Opportunities*, document de travail, 65 p.

Bernard, Paul, Michel Bernier, Johanne Boisjoly et Jean-Michel Cousineau (2002). *Comment mesurer le développement social*, Rapport de l'équipe CQRS sur les indicateurs synthétiques, 219 p.

Boisvert Réal (2008), Les indicateurs de développement des communautés : Transfert des connaissances et expérimentation de la fiche d'appréciation du potentiel des communautés, l'Agence de la santé et des services sociaux de la Maurice et du Centre-du-Québec, 41 p.

Boisvert, Réal (2007). *Les indicateurs de développement des communautés : vers le déploiement d'un dispositif national de surveillance : rapport général*, Agence de la santé et des services sociaux de la Mauricie et du Centre-du-Québec, 64 p.

Bouchard, Camil et Marie-France Raynault (2003). « Une loi exemplaire », *Le Devoir*, lundi 6 janvier, p. A7.

Bourque, Denis et Louis Favreau (2004). « Le développement des communautés : les concepts, les acteurs et les conditions de succès », *Revue développement social*, p. 27, vol. 4, n° 3, p. 26-29.

Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CÉPE) (2008). *Le faible revenu au Québec : un état de la situation*, Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Québec, 31 p.

Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2008). *Les répercussions des hausses tarifaires sur les conditions de vie des personnes à faible revenu. Des tarifs qui excluent, des solutions qui rassemblent*, Québec, 32 p.

Conseil canadien de développement social (2008). *Concept paper:: Social Development*, CCDS Social Development Report Series, Working Draft 4, 20 mars 2008.

Conseil de la science et de la technologie (2007). Défi « lutte contre la pauvreté », résumé français, Projet Perspective STS (science, technologie, société), <http://www.cst.gouv.qc.ca/IMG/pdf/Resume-pauvrete.pdf>.

Côté, Denyse, Danielle Fournier et Marie-Paule Maurice (2005). *Genre et gouvernance décentralisée au Québec : le cas de l'économie sociale dans la région de Montréal*, Cahiers de l'ORÉGAND, série Recherche, n° R-7, 33 p.

Dallaire, Marlène (2002). *Cadres de collaboration des approches participatives en recherche : recension d'écrits*, Chaire Approches communautaires et Inégalités de santé, FCRSS/IRSC, Université de Montréal, 25 p.

Dufour, P., A. Noël et G. Boismenu (2001). « La pratique de la contrepartie pour les personnes exclues du marché du travail : Ici et ailleurs », *Revue Canadienne de recherche sur les politiques*, vol. 2, n° 2, été.

[Louis](#) (2003). *Développement des territoires : Nouvelle approche du développement régional? de recherche du Canada en développement des collectivités*, Série Développement régional no. 1, Université du Québec en Outaouais, 38 pages.

Festy, Patrick et Lidia Prokofieva (2008). *Mesures, formes et facteurs de la pauvreté. Approches comparatives*, document de travail, INED, 206 p.

Fréchet, Guy et Pierre Lanctôt (2003) « Pauvreté, inégalités et exclusion sociale au Québec », *Santé, Société et Solidarité*, Revue de l'Observatoire franco-québécois de la santé et de la solidarité (OFQSS), Les Publications du Québec, 1, p. 21-34.

Gagnon, France, Jean Turgeon et Clémence Dallaire (2008). L'évaluation d'impact sur la santé au Québec : lorsque la loi devient levier d'action, *Télescope*, printemps, p. 79-93.

Institut national de santé publique du Québec (2002). *La santé des communautés : perspectives pour la contribution de la santé publique au développement social et au développement des communautés*, Revue de littérature, http://www.inspq.qc.ca/pdf/publications/082_SanteCommunautes.pdf, 50 p.

Jackson, Andrew (2004). « Emplois précaires et exclusion sociale. Enjeux clés et nouvelles orientations stratégiques », *Horizons*, vol. 7, n° 2, p. 40-44.

Jenson Jane (2004), *Les nouveaux risques sociaux au Canada : Des orientations pour une nouvelle architecture sociale*, CPRN, 83p

Lesemann, Frédéric (2008). « L'irruption des fondations privées dans le « communautaire » : une nouvelle gouvernance des politiques publiques? », *Bulletin Liaison*, vol. 11, p. 5-6.

Lévesque, Maurice (2005). « Capital social, lutte contre la pauvreté et politiques publiques, Études thématiques sur les politiques », in *Le capital social comme instrument de politique publique*, PRP, ISBN 0-662-74996-0, p. 5-21.

McAll, Christopher, Jean Fortier, Pierre-Joseph Ulysse et Raymonde Bourque (2002), *Se libérer du regard. Agir sur la pauvreté au Centre-ville de Montréal*, Éd. St-Martin, 150 p.

Ministère de la Santé et des Services sociaux (2006). *Guide pratique. Évaluation d'impact sur la santé lors de l'élaboration des projets de loi et règlement au Québec*, Québec, MSSS, 28 p.

Ministère de la Santé et des Services sociaux (2007). *Le 54, Bulletin d'information sur l'article 54 de la loi sur la santé*, Québec, MSSS, vol. 1 (3).

Ministère de la Santé et des Services sociaux (2008). *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2004-2009. Bilan de la quatrième année*, MSSS, 44 p.

Morasse, Julie Alice (2005). *Inventaire des indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale*, Institut de la statistique du Québec et ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 94 p.

Morel, Michel et Réal Boisvert (2005). « Le développement social au Québec, tendances et caractéristiques d'une société en devenir », *Recherches et Prévisions*, n° 81, p. 29-41

Morin, A. (2006). *Recueil statistique sur la pauvreté et les inégalités socioéconomiques au Québec*, Institut de la statistique du Québec et ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale Québec, 134 p.

Ninacs, William et Francine Gareau (2003). *ÉCOF-CDÉC de Trois-Rivières : étude de cas*, Ottawa, Caledon Institute of Social Policy, 14 p.

Noël, Alain (2004). *Une loi contre la pauvreté : la nouvelle approche québécoise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Cahiers du CPDS, n° 03-01, Université de Montréal, 26 p.

Pampalon, Robert et Guy Raymond (2000). « Un indice de défavorisation pour la planification de la santé et du bien-être au Québec », *Maladies chroniques au Canada*, 21(3), p. 133-122.

Picot, Garnett et John Myles (2005). L'inégalité de revenu au Canada : une perspective internationale, Statistique Canada, No. 240, février, 34 p.

Robert, Lionel (2006). Développement social. Une politique sociale en émergence, dans Tremblay, M., P.-A. Tremblay et S. Tremblay, *Le développement social. Un enjeu pour l'économie sociale*, PUQ, p. 48-65.

St-Germain, Lise, Pierre-Joseph Ulysse et Frédéric Lesemann (2007). *Pratiques et initiatives de lutte contre la pauvreté par le développement social intégré au Québec*, Rapport de recherche présenté au RQDS, Publication conjointe Université de Montréal/INRS-Culture-Urbanisation, 183 p.

Ulysse, Pierre-Joseph (2006). « Structures médiatrices, développement social et lutte contre la pauvreté : le cas de Trois-Rivières », dans Tremblay, M., P.-A. Tremblay et S. Tremblay, *Le développement social. Un enjeu pour l'économie sociale*, PUQ, p. 206-224.

Ulysse, Pierre-Joseph et Frédéric Lesemann (2004). *Citoyenneté et pauvreté. Politique, pratiques et stratégies de lutte contre la pauvreté et d'insertion en emploi au Québec*, Québec, PUQ, 330 p.

Ulysse, Pierre-Joseph et Frédéric Lesemann (2007). *Territorialité, Lutte contre la pauvreté et développement social*, PUQ, 168 p.

Ulysse, Pierre-Joseph, en collaboration avec Alfred Pierre, Robert Jean et Martin-Pierre Nombré (2006). *Quand le travail n'empêche plus d'être pauvre!*, Rapport présenté au Forum régional de développement social de l'île de Montréal, 124 p.

Van de Sande, Adje et Gilles Renault (2001). « Le travail social auprès des enfants », *Reflets : revue d'intervention sociale et communautaire*, vol. 7, n° 2, p. 76-91.

Vultur, Mircea (2005). « Aux marges de l'insertion sociale et professionnelle, étude des jeunes « désengagés », *Nouvelles pratiques sociales*, 17(2), p. 95-108.