

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

Avis

L'emploi pour lutter contre la pauvreté :
les défis à relever

*Au-delà de l'emploi, reconnaître
la participation citoyenne
et le droit à la dignité*



Cet avis a été adopté par le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale à sa réunion du 1^{er} octobre 2015 et transmis au ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, M. Sam Hamad, le 21 octobre 2015, conformément aux articles 32 et 33 de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

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

Richard Gravel, président du groupe de travail
Jean-François Aubin
Dominique Daigneault
Frédéric Lalande
Monique Toutant

Coordination et rédaction :

Martin Dufour, agent de recherche

Collaboration :

Jeannine Arseneault, secrétaire générale

Soutien technique :

Loren Mc Cabe, adjointe administrative

Édition :

Direction des communications
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale

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

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

Comité consultatif de lutte contre la pauvreté
et l'exclusion sociale
425, rue Saint-Amable, bureau RC 145
Québec (Québec) G1R 4Z1
Téléphone : 418 528-9866
Télécopieur : 418 643-6623
Courriel : infocclp@mess.gouv.qc.ca
Site Internet : www.cclp.gouv.qc.ca

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2015
Bibliothèque nationale du Canada, 2015
ISBN : 978-2-550-74481-8 (Imprimé)
ISBN : 978-2-550-74482-5 (PDF)



REMERCIEMENTS

Le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale tient à remercier les personnes et les organismes qui ont participé aux diverses consultations qu'il a tenues et ainsi contribué à l'élaboration de cet avis. Bien que ce document ne reflète pas l'ensemble des opinions émises par les personnes consultées, il en est fortement inspiré.

Voici la liste des groupes, organismes et personnes rencontrés de novembre 2012 à décembre 2014 :

- L'A-Droit de Chaudière-Appalaches
- La Fédération des centres d'action bénévole du Québec
- L'Association pour la défense des droits sociaux de Québec Métro
- L'Association pour la défense des droits sociaux de la Rive-Sud
- L'ATI – Limoilou
- Le CAMO pour personnes handicapées
- Le Centre des femmes de la Basse-Ville
- Le Centre d'organisation mauricien de services et d'éducation populaire (COMSEP)
- Le comité AVEC du Collectif pour un Québec sans pauvreté
- La Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador
- Communagir
- Croissance-Travail
- Le Front commun des personnes assistées sociales
- Le Regroupement des aidantes et aidants naturel(le)s de Montréal
- Le Regroupement des femmes sans emploi du nord de Québec (R♀SE-du-Nord)
- Le Regroupement des organismes spécialisés pour l'emploi des personnes handicapées
- Le Réseau FADOQ
- Le Réseau de l'action bénévole du Québec
- Le Réseau québécois de revitalisation intégrée
- Madame Sophie Beauchemin, Direction des politiques d'emploi et veille, MTESS

Un merci également aux conférencières et conférenciers qui ont généreusement donné de leur temps et partagé leurs expériences et connaissances lors de la journée de réflexion du 7 février 2012.



AVANT-PROPOS

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

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

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

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

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

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

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

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	9
MESSAGE DU PRÉSIDENT.....	11
INTRODUCTION	13
LA PARTICIPATION CITOYENNE : UN FACTEUR D'INCLUSION SOCIALE	15
PARTICIPATION CITOYENNE : DÉFINITIONS ET NUANCES	16
LES EFFETS DE LA PARTICIPATION CITOYENNE SUR LES INDIVIDUS.....	21
LA PARTICIPATION CITOYENNE ET LES ORGANISATIONS AGISSANT DANS LE CHAMP DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE.....	23
L'ACCÈS À LA CULTURE ET AUX LOISIRS ET LA PARTICIPATION CITOYENNE	27
RECONNAÎTRE LA PARTICIPATION CITOYENNE	29
OBSTACLES MAJEURS ET CONDITIONS GAGNANTES	29
DES MOYENS POUR RECONNAÎTRE LA PARTICIPATION CITOYENNE.....	35
LA PARTICIPATION CITOYENNE ET L'EMPLOI.....	38
FONDEMENTS DE LA PARTICIPATION CITOYENNE ET LISTE DES RECOMMANDATIONS	41
CONCLUSION.....	43
ANNEXE 1 – CADRE GÉNÉRAL DES AVIS SUR L'EMPLOI	45
• LE TRAVAIL : UN DROIT	
• L'EMPLOI POUR LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ : LES DÉFIS À RELEVER	
• DES RECOMMANDATIONS POUR CONTINUER DE PROGRESSER	
• LES RESULTATS DES TRAVAUX	
ANNEXE 2 – LISTE DES MEMBRES DU COMITÉ CONSULTATIF.....	51

RÉSUMÉ

Cet avis porte sur la reconnaissance de la participation citoyenne, plus particulièrement celle des personnes en situation de pauvreté. Dans le cas de celles qui sont très éloignées du marché de l'emploi, il s'agira souvent de la seule voie possible pour contribuer activement à leur communauté. Dans une société où le discours habituel sur l'emploi tend à affirmer que le travail est le meilleur moyen de se réaliser et de participer à la vie active, cette reconnaissance de la participation citoyenne prend un sens particulier. Les personnes qui n'ont pas accès à un emploi devraient-elles être condamnées à rester en marge et inactives socialement? Bien sûr que non. L'emploi n'est pas l'unique réponse au besoin de contribuer à la société. La participation citoyenne se révèle particulièrement salubre pour les personnes qui vivent de l'exclusion sociale, tant pour celles qui peuvent et veulent s'y réaliser et être reconnues que pour les milieux qui accueillent leur participation. Tous en tirent des bénéfices, à commencer par les organismes communautaires, dont plusieurs assoient leur base organisationnelle et l'enracinement de leur action sur la participation citoyenne. Toutefois, le Comité met en garde contre la tentation d'utiliser la participation citoyenne à des fins économiques ou pour accentuer le désengagement de l'État dans les services publics.

Comme facteur d'inclusion sociale, la participation citoyenne est valorisée et promue sur plusieurs tribunes, et la démonstration de ses retombées positives n'est plus à faire. Pourtant, plusieurs obstacles se dressent sur le parcours des personnes en situation de pauvreté, et nuisent à leur participation citoyenne libre et entière. Le Comité demande que ces obstacles soient levés, notamment ceux qui ont trait au faible revenu, à l'accès abordable à la mobilité et à l'ouverture des milieux d'engagement. Certains groupes rencontrent des obstacles particuliers liés à leur condition ou à leur origine, dont les personnes handicapées et celles qui ont des problèmes de santé mentale, les personnes immigrantes et les autochtones, et les mesures mises en place doivent prendre leur spécificité en compte.

Les préjugés constituent en eux-mêmes un des obstacles majeurs à la participation citoyenne des personnes en situation de pauvreté et les moyens de les contrer doivent être établis en priorité. La solution passe par un changement des mentalités, ce qui se fera à l'aide d'actions sociétales, au même titre que celles qui sont réalisées contre l'alcool, la vitesse au volant ou l'intimidation. Des résultats impressionnants ont été obtenus ainsi, et il ne saurait en être autrement dans la lutte contre les préjugés, notamment lorsqu'ils visent les prestataires de l'aide sociale.

Le Comité invite également à la prudence lorsqu'il est question d'associer de trop près la participation citoyenne au retour en emploi afin de préserver le caractère gratuit et désintéressé de celle-ci, de même que son importance pour la cohésion sociale et l'humanisation de la société.

En conclusion de cet avis, le Comité consultatif met de l'avant quelques fondements de la participation citoyenne et des recommandations ciblées afin de faire progresser les moyens de la faciliter et de la reconnaître. Ces moyens doivent être adaptés aux besoins et toucher une bonne part de la population. Il s'agira notamment de lever les obstacles pour permettre une meilleure participation citoyenne, d'amener les réseaux public et parapublic à faire plus de place aux personnes et de lutter contre les préjugés véhiculés envers celles qui sont en situation de pauvreté.

MESSAGE DU PRÉSIDENT

Les membres du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale se réjouissent de publier cet avis sur la reconnaissance de la participation citoyenne. Il s'agit du dernier volet d'une trilogie, qui vient clore le chantier sur l'emploi. Il se situe en complément des deux avis précédents, notamment par son objectif de favoriser l'inclusion sociale des personnes les plus éloignées du marché de l'emploi. Ce sujet inédit est une invitation à dépasser les discours habituels et les voies traditionnelles pour explorer de nouvelles avenues favorisant une société plus inclusive, où toutes et tous pourront prendre une meilleure place et apporter leur contribution.

Pour le Comité, cet avis constitue l'amorce d'une réflexion sur l'exclusion sociale. Ainsi, il ne prétend pas faire le tour de la question, mais souhaite lancer quelques pistes de réflexion et soulever des problèmes relevés autour de cet enjeu. Il souhaite également formuler des recommandations porteuses d'avenir pour valoriser d'autres formes d'engagement que l'emploi et pour améliorer le sort de plusieurs personnes en situation de pauvreté éloignées du marché du travail. Le Comité croit que l'emploi salarié n'est pas la seule forme de contribution possible à la société et, à cet égard, il salue l'implication sociale de nombreux Québécois et Québécoises sans laquelle plusieurs secteurs de notre collectivité ne pourraient fonctionner.

Pour approfondir sa réflexion, le Comité a tenu plusieurs rencontres de consultation avec différents groupes et organismes dédiés à des causes sociales ou engagés dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale afin de connaître leur opinion sur la reconnaissance de la participation citoyenne. Ces consultations ont complété celles qu'il avait faites en 2012 à l'occasion de la journée de réflexion sur l'emploi.

En tant que président du Comité, je souhaite que cet avis ouvre de nouvelles voies menant vers une réelle reconnaissance de la participation citoyenne de toutes les personnes qui s'investissent dans leur communauté et une meilleure intégration de celles pour qui l'objectif de l'emploi n'est pas atteignable dans un avenir rapproché.

Le président,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Gravel', enclosed within a large, loopy oval stroke.

Richard Gravel

INTRODUCTION

Une société dynamique et démocratique souhaite compter sur la participation citoyenne, sur le savoir et les talents du plus grand nombre d'individus.

L'emploi est d'emblée reconnu comme une solution pour contrer la pauvreté et l'exclusion sociale. Il a d'ailleurs fait l'objet des deux précédents avis du Comité consultatif¹. Sans diminuer l'importance de l'emploi comme élément de la réflexion, le Comité consultatif souhaite aborder ici le sujet sous un angle différent et mettre l'accent sur la participation citoyenne comme autre façon de contribuer au dynamisme de la société et comme outil d'inclusion sociale.

Pour le Comité, la participation citoyenne est directement liée au soutien à l'action locale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, au développement des communautés, au développement social et à l'approche territoriale intégrée, comme le préconise le Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale². Le Comité a d'ailleurs publié en 2009³ un avis sur ces thèmes dans lequel il misait sur le développement local

intégré et sur la participation citoyenne pour améliorer la capacité d'agir des collectivités. Cependant, force est d'admettre que, bien que la participation citoyenne demeure souhaitée, il est souvent difficile de la concrétiser dans ces démarches.

Une société dynamique et démocratique souhaite compter sur la participation citoyenne, sur le savoir et les talents du plus grand nombre d'individus. De fait, la participation citoyenne constitue un apport important, car elle favorise l'intégration de personnes à des organismes et à des actions, de même que la prise en compte de leurs besoins et de nouvelles façons de percevoir l'action. Faire avec la population permet de réaliser des projets qui tiennent compte de ce que vivent des personnes qui ont parfois peu de place dans la société. Celles-ci découvrent ainsi avoir une capacité d'agir et d'influencer, établissent un meilleur lien social et expriment leur sens des responsabilités. Lorsque les politiques publiques découlent des consensus provenant de la participation citoyenne, l'adhésion des citoyennes et des citoyens en est d'autant facilitée.

Par ailleurs, la participation citoyenne est encore plus déterminante pour les personnes en situation de pauvreté, car elle constitue un chemin permettant de briser l'isolement où les conduit souvent leur réalité. Fidèle à sa mission qui consiste à conseiller le ministre responsable de l'application de la Loi⁴ sur les questions touchant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et conséquent aux recommandations qu'il a déjà faites dans plusieurs de ses avis, le Comité invite en premier lieu à lever les obstacles qui nuisent à la participation citoyenne, dont celui d'assurer aux personnes en situation de pauvreté un revenu suffisant pour couvrir leurs besoins de base et de leur offrir également la possibilité de contribuer à la société et de mieux s'y intégrer.

1 Le cadre général des avis sur l'emploi est annexé à ce document, à la page 45.

2 MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE (2004). *Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir, Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, 79 pages.

3 COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE (2009). *Améliorer la capacité d'agir des collectivités : miser sur un développement local intégré*, 31 pages.

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

Le Comité constate que l'engagement non rémunéré est parfois valorisé parce qu'il peut permettre à l'État d'économiser de l'argent, par exemple grâce aux soins que des proches apportent à un aîné de la famille ou à l'engagement citoyen dans des œuvres caritatives. Il va de soi que le comité n'adhère pas à cette position et qu'à ses yeux, la participation citoyenne doit être encouragée pour permettre à chaque personne de prendre sa place dans l'espace public et d'y faire une contribution utile et valorisante pour la société, et non pour qu'il en coûte moins cher à l'État pour donner des services à la population.

De plus, le Comité estime qu'on ne peut exercer un jugement moral sur le type de participation citoyenne qui pourrait être reconnu ou non, et que le soutien accordé devrait être le même pour toutes les organisations. Actuellement, les organismes de défense de droits reçoivent un soutien moindre que certains autres, qui offrent des services d'entraide. Pourtant, ils sont de ceux qui agissent au premier plan pour le bénéfice des personnes en situation de pauvreté. On ne peut choisir de soutenir un type de participation citoyenne et négliger d'en soutenir un autre.

Conscient de l'importance de l'enjeu de la participation citoyenne, le Comité consultatif veut par cet avis mettre en lumière des gestes concrets et des mesures positives pour tendre vers une meilleure cohésion sociale et davantage d'inclusion. Cet avis amorce donc la réflexion du Comité sur l'exclusion sociale, le deuxième objet de son action.

Comme à l'accoutumée, le Comité laisse la parole aux personnes consultées sur diverses questions relatives à la participation citoyenne : Comment favoriser et reconnaître la contribution de tous dans la participation citoyenne? Comment lever les obstacles qui nuisent à la participation citoyenne? Quelles politiques sociales devraient être instaurées pour permettre aux personnes en situation de pauvreté d'exercer une citoyenneté active? Comment soutenir les personnes qui vivent l'exclusion sociale dans leurs efforts pour briser leur isolement? Comment leur assurer des revenus leur permettant de vivre dignement et de pouvoir être actives socialement?

LA PARTICIPATION CITOYENNE : UN FACTEUR D'INCLUSION SOCIALE

La condition de pauvreté quelle qu'elle soit ne sera jamais enviable, mais ses conséquences seront moindres si elle ne se conjugue pas avec l'exclusion sociale.

Les personnes consultées en ont témoigné à plusieurs reprises : leur implication dans divers organismes a contribué à leur inclusion sociale et à leur sentiment d'être des citoyennes et des citoyens à part entière. Prendre sa place de citoyen, c'est occuper un espace de liberté qui permet une réelle participation.

De tous les facteurs causant l'exclusion sociale, la pauvreté en est un des plus aggravants. La pauvreté peut retirer tout statut social, couper les liens, enfermer, en raison du jugement social et du sentiment de honte qu'elle génère. Bref, la pauvreté isole, et l'isolement a des effets dévastateurs sur la santé physique et psychologique, sur l'estime de soi, et entraîne bien d'autres problèmes qui coûtent plus cher à la société en termes de services sociaux et de santé⁵. La condition de pauvreté quelle qu'elle soit ne sera jamais enviable, mais ses conséquences seront moindres si elle ne se conjugue pas avec l'exclusion sociale.

Le Comité met ici en évidence le caractère multidimensionnel et complexe de la pauvreté qui, en plus de sa dimension économique, touche aussi plusieurs aspects sociaux. Chaque situation de pauvreté s'inscrit non seulement dans la vie d'un individu, mais aussi dans des réalités de territoires, d'accès, de liens sociaux. Le sentiment d'être en situation de pauvreté est toujours associé à un contexte particulier. **Si une personne a une famille, des amis, si elle participe à des actions collectives ou fréquente un organisme communautaire, si les services qu'elle requiert se trouvent à proximité et si ses besoins sont comblés, les conséquences de la pauvreté et le sentiment d'exclusion se font moins sentir.** C'est pourquoi il faut faire attention aux étiquettes que l'on accole aux personnes.

La participation citoyenne conduit des personnes ayant parfois peu d'interactions sociales à sortir de leur sphère privée pour s'ouvrir à la sphère publique. Elles entrent ainsi progressivement en contact avec leur voisinage, un comité de quartier, la vie communautaire ou politique. Ultimement, c'est ce qui leur permet de sortir de l'aliénation liée au fait d'être exclues socialement.

Une progression s'observe dans l'engagement : on passe peu à peu du « je » au « nous » ; d'une motivation de départ qui répond à un besoin très immédiat lié à une situation de crise ou à un problème personnel à l'intégration d'une dimension plus large que soi, qui prend la forme d'un espace rassembleur autour d'une cause commune et d'une façon d'être et d'agir. On trouve une des clés de l'engagement dans la conviction qu'on peut changer les choses, quand on réalise aussi qu'on a la capacité, la connaissance, l'expertise pour le faire.

Le sentiment de pouvoir est donc une dimension fondamentale de la perception qu'une personne peut avoir de sa situation. Plus elles s'approchent de la participation sociale et des espaces de liberté pour l'exprimer, plus les personnes impliquées tendent vers une véritable prise de pouvoir et de changements : elles peuvent faire quelque chose pour améliorer leur sort et leur milieu. Lorsque ce sentiment de pouvoir est absent,

5 Dans le rapport *Le sens des sous pour résoudre la pauvreté*, paru en 2011, le Conseil national du bien-être social évaluait que les conséquences de la pauvreté coûtaient 25 milliards de dollars annuellement au Trésor public canadien, alors qu'il en coûterait la moitié pour la combattre. Pour le Québec, le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (2011) a estimé à cinq milliards de dollars annuellement les coûts sociaux liés à la pauvreté.



PARTICIPATION CITOYENNE : DÉFINITIONS ET NUANCES

elles vivent leur situation de manière plus aiguë, et l'on assiste à l'accumulation de difficultés ou de sentiments d'échec qui occasionnent divers problèmes sociaux, relationnels, de santé, etc.

Les personnes en situation de pauvreté qui s'impliquent activement le font aussi pour les retombées de leurs actions sur la collectivité. Comme quiconque, elles ne sont pas seulement en quête d'une amélioration de leurs conditions de vie, elles souhaitent aussi être reconnues pour leur contribution à la société, notamment lorsque leur implication touche à la recherche de solutions efficaces pour améliorer la situation des individus et des collectivités.

Se faire connaître dans un réseau peut aussi avoir pour avantage de faciliter la recherche d'emploi en permettant de faire tomber les préjugés qui nuisent à l'embauche, particulièrement pour les personnes ayant un parcours atypique. Bien que la participation citoyenne permette d'améliorer ce réseautage, elle n'est pas pour autant une mesure de pré employabilité. Nous verrons plus loin dans cet avis pourquoi elle ne peut être vue ainsi.

Il apparaît de plus en plus évident que le cercle vicieux de la pauvreté conduisant jusqu'à l'exclusion peut être *a priori* brisé par des actions ciblées de prévention de l'exclusion. Les actions pour contrer l'exclusion seront non seulement rentables pour la société, mais aussi bénéfiques pour les personnes en situation de pauvreté, car celles-ci gagneront en dignité en établissant un réseau autour d'elles, lequel saura en profiter.

Le concept de participation citoyenne se situe dans une perspective de renforcement de pouvoir, ou d'autonomisation (*empowerment*) individuelle et communautaire qui vise le développement de la société. Son spectre assez large s'étend de la participation passive à l'engagement ou à la prise en charge par les citoyens; de l'exercice du droit de vote à la manifestation marquée dans des mouvements sociaux. Le Comité est conscient qu'il s'agit d'un concept connoté qui n'est pas totalement neutre, mais qui demeure une expression englobant plusieurs types d'implications, comme la militance ou le bénévolat, utilisée dans plusieurs documents et contextes.

Quelques définitions recueillies nous permettent de cerner plus concrètement ce que peut être la participation citoyenne. On en parle notamment comme de « ... l'exercice et l'expression de la citoyenneté à travers la pratique de la participation publique, de la participation sociale et de la participation électorale »⁶; d'un « processus d'engagement obligatoire ou volontaire de personnes ordinaires, agissant seules ou au sein d'une organisation, en vue d'influer sur une décision portant sur des choix significatifs qui toucheront leur communauté »⁷; de la « prise de conscience de ses besoins et de ceux de sa communauté qui mène le citoyen à poser des actions, ponctuelles ou régulières, individuelles ou collectives, afin de transformer son milieu en vue de l'améliorer »⁸; ou plus simplement de « ... l'assurance pour toutes et tous de pouvoir participer et s'impliquer à part entière dans ce que l'on appelle la chose publique, relevant de l'intérêt commun »⁹.

6 INSTITUT DU NOUVEAU MONDE. [En ligne] <http://www.inm.qc.ca/democratie/documentation/dictionnaire/participation-citoyenne>.

7 ANDRÉ, P., avec la collaboration de P. Martin et G. Lanmafankpotin (2012). « Participation citoyenne », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*. [En ligne], www.dictionnaire.enap.ca.

8 TABLE DE CONCERTATION DES FORUMS JEUNESSE RÉGIONAUX DU QUÉBEC (2012). *Cadre de référence. La participation citoyenne et les Forums jeunesse régionaux*, Québec.

9 VILLE DE TROIS-RIVIÈRES (2005), *Politique municipale de développement social*, Trois-Rivières.

La participation citoyenne dans quelques lois et documents gouvernementaux ou d'organismes

La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale fait une place privilégiée à la participation citoyenne. Le préambule affirme que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale sont les premières à agir pour transformer leur situation.

Le chapitre deux de la loi précise qu'un des buts de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est de favoriser la participation des personnes et des familles en situation de pauvreté à la vie collective et au développement de la société. Le texte ajoute que le gouvernement suscite leur participation citoyenne et que les actions de la stratégie doivent permettre à chaque personne de participer activement à la vie sociale et au progrès collectif. L'article 11 désigne la participation citoyenne et la contribution de l'action bénévole et communautaire comme des moyens pour permettre la mobilisation d'intervenants représentatifs de la collectivité québécoise.

Des deux plans d'action élaborés à la suite de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le premier fait principalement état de la participation citoyenne. Il souligne que ce ne sont pas toutes les Québécoises et tous les Québécois qui peuvent assurer leur autonomie financière par le travail et qu'il existe plusieurs autres moyens que l'emploi de contribuer à la vie sociale. « L'offre de service doit donc être adaptée pour permettre de soutenir l'innovation en matière d'aide et d'accompagnement, soit vers l'emploi [...], soit sous une autre forme de contribution active. [...] Dans tous les cas, l'offre de service favorisera l'inclusion et la participation sociale des personnes »¹⁰. Le document soulève également l'enjeu de la pauvreté chez les aînés, particulièrement chez les femmes, lequel s'exprime davantage par le manque de participation à la vie collective et par l'isolement. Une mesure spécifique vise le soutien d'initiatives contribuant à favoriser la participation sociale de ces personnes. Le deuxième

plan d'action spécifie que « la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale visait à promouvoir l'adoption de comportements et de valeurs qui favorisent la pleine participation de toutes les personnes à la société... » et que « [...] certains groupes de la population restent extrêmement sensibles à l'exclusion sociale. [...] C'est pourquoi au-delà de l'aide spécifique qui est accordée [...], des actions particulières sont envisagées pour leur permettre d'avoir une réelle participation à la société »¹¹.

La Loi sur l'aide aux personnes et aux familles parle quant à elle de participation sociale¹². L'article un précise ceci : « La présente loi vise également à encourager les personnes à exercer des activités permettant leur insertion sociale, leur intégration en emploi et leur participation active dans la société. » Les articles de cette loi qui concernent le Programme d'aide sociale et le Programme de solidarité sociale mentionnent également la visée de la participation sociale et communautaire des prestataires de ces programmes¹³.

La politique gouvernementale de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire¹⁴ exprime clairement la place qu'occupe la participation citoyenne au cœur de cette action. « À travers elle [l'action communautaire], les citoyens ont le pouvoir d'infléchir le cours des choses, de traduire les aspirations collectives en une vision du bien commun. [...] L'action communautaire [...] crée un espace de délibération qui constitue une manifestation concrète de participation sociale. » Le gouvernement affirme reconnaître ce « [...] véhicule d'engagement social des personnes et de développement de la citoyenneté [...] » et favoriser « [...] la mobilisation des acteurs locaux autour du développement de leur collectivité ».

10 MINISTÈRE DE L'EMPLOI, DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET DE LA FAMILLE (2004). *Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir, Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, page 47.

11 MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE (2010). *Le Québec mobilisé contre la pauvreté. Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale*, page 12.

12 *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, L.R.Q., chap. A-13.1.1.

13 On trouve ces mentions aux articles 44 et 67 de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles.

14 MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE (2001). *L'action communautaire, une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, page 18.

La participation et l'engagement des citoyens fait également partie des principes instaurés par la Loi sur le développement durable pour guider l'action de l'administration publique en cette matière. Cette dernière stipule que « la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique »¹⁵.

L'avis du Comité consultatif intitulé *Améliorer la capacité d'agir des collectivités : miser sur un développement local intégré*¹⁶ a lui aussi accordé une attention particulière à la participation citoyenne. Selon le Comité, l'approche territoriale fait une place à la mobilisation des acteurs, à la parole et au vécu des personnes en situation de pauvreté, et rejoint deux des valeurs sur lesquelles il appuie son action, soit la confiance et la participation.

Parmi les conditions mentionnées dans cet avis pour assurer le succès des démarches intégrées de développement local, on compte sur la mobilisation la plus large possible des citoyennes et des citoyens et sur le renforcement de leur pouvoir d'agir. Le Comité recommandait également que la capacité à soutenir la mobilisation des acteurs et la participation citoyenne comptent parmi les facteurs à considérer pour déterminer et découper les territoires prioritaires (recommandation 2) et que la mise en œuvre de stratégies favorisant la participation citoyenne, particulièrement celle des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, s'appuie sur les principes et les valeurs à respecter dans une approche intégrée de développement (recommandation 8).

L'approche territoriale « [...] se caractérise par une concertation des intervenants, une intervention intersectorielle qui [...] améliore la capacité d'agir tant des collectivités que des individus qui les composent »¹⁶. Elle mise sur la participation citoyenne et sur de meilleurs liens entre les différents intervenants pour dynamiser les actions de lutte contre la pauvreté et améliorer la qualité de vie des personnes au moyen

de la dynamique locale. Les personnes en situation de pauvreté, comme les autres, peuvent y trouver une occasion d'agir dans la communauté et de mettre leurs capacités à profit. Ce sont le potentiel des milieux et des personnes, l'autonomisation (*empowerment*) des collectivités et l'établissement de solidarités qui sont mis de l'avant. Le Réseau québécois de revitalisation intégrée a publié en novembre 2014 son nouveau cadre de référence¹⁷ dans lequel il décrit les caractéristiques de la revitalisation intégrée, dont sa base de participation citoyenne. Ce réseau regroupe plus de 30 démarches qui s'appuient sur des dynamiques locales pour améliorer la qualité de vie sur un territoire.

Dans le même ordre d'idées, le concept d'occupation dynamique du territoire¹⁸ met en lumière le défi que présente la participation citoyenne dans les zones rurales, où les problématiques d'exclusion, d'isolement et d'effritement du sentiment d'appartenance peuvent être particulièrement présentes. L'implication citoyenne s'incarne dans le milieu de vie, le quartier, le secteur ou la municipalité et contribue au développement des communautés et au sentiment d'appartenance qu'on peut y éprouver, exerçant par le fait même un effet de rétention des individus dans leur collectivité et favorisant l'occupation dynamique du territoire. Les occasions de participation facilitent l'enracinement dans le milieu d'appartenance, et plus elles sont nombreuses, plus l'appartenance se manifestera.

La participation citoyenne est également un concept associé à l'approche du développement des communautés. Ce lien entre participation citoyenne et développement local a évolué dans des programmes, projets et organismes divers regroupant des acteurs locaux, notamment à l'initiative de groupes communautaires, vers des projets ou des instances de

15 Loi sur le développement durable, L.R.Q., chap. D-8.1.1.

16 COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE (2009). *Améliorer la capacité d'agir des collectivités : miser sur un développement local intégré*, 31 pages.

17 RÉSEAU QUÉBÉCOIS DE REVITALISATION INTÉGRÉE (2014). *Cadre de référence des démarches de revitalisation intégrée*, 8 pages.

18 « Le caractère dynamique de l'occupation d'un territoire se manifeste par la vitalité économique, sociale et culturelle qui s'y déploie et qui génère des activités créatrices de richesse et d'emplois [...] La situation opposée est la désoccupation du territoire, phénomène qui accompagne les processus chroniques de déclin, puis de dévitalisation marqués par les fermetures d'entreprises, la dégradation des services, l'exode des jeunes, le chômage et l'assistance sociale [...] ». FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS, Politique d'occupation dynamique du territoire.

concertation locale ou territoriale. Plusieurs milieux ont entrepris des démarches basées sur la participation, comme la revitalisation urbaine intégrée ou les conseils de quartiers.

La perception des personnes et des groupes consultés

Dans cet avis, le Comité considère particulièrement les différentes formes d'engagements individuels visant une transformation de la communauté et une amélioration des conditions sociale, économique et environnementale...

Plusieurs groupes consultés dans le contexte de cet avis ont associé la participation citoyenne, de manière large et étendue, à toute forme d'action individuelle pouvant influencer directement ou indirectement la société. On parle ici de soins aux enfants ou à la famille (travail invisible des femmes), de l'accompagnement qu'accordent des proches aidants, de petits gestes du quotidien dans l'environnement social, humain et physique, du renforcement du tissu social, d'amélioration des relations humaines, d'entraide spontanée, de fréquentation scolaire ou de participation à des manifestations, à des activités de sports ou de loisirs, à des ateliers, à des séances d'information, etc.¹⁹

Dans un rapport publié en 2011²⁰, le défunt Conseil national du bien-être social (CNBE) souligne l'importance de l'économie non marchande qui représente la vie économique extérieure au marché, telle que l'éducation des enfants, le soin d'un parent âgé, les tâches ménagères et d'autres activités de la vie quotidienne. Il s'agit, selon le CNBE, d'une part négligée de l'économie, non comptabilisée dans le PIB, « composée d'un travail de valeur économique qui vise principalement vos besoins et ceux de votre famille ». Le Conseil ajoute que le reste de l'économie s'effondrerait sans ce travail.

Ces activités, souvent invisibles et effectuées majoritairement par des femmes, sont indispensables pour la société et l'économie. Sans diminuer l'importance de ces types d'implications ou d'entraide plus informels, il faut admettre que leur reconnaissance officielle paraît plus difficile. **Le Comité reconnaît que toute action constructive contribue à améliorer la société et, à cet égard, mérite une reconnaissance.** Toutefois, il estime qu'il n'est pas approprié dans le cadre de cet avis d'étendre la participation citoyenne à des activités qui appartiennent au domaine privé. En effet, si toute contribution peut être une forme de participation citoyenne, elle ne répond pas toujours au même besoin et n'appelle pas le même degré de reconnaissance. Le besoin d'être reconnu pour le soin donné à ses parents âgés par exemple, diffère de celui d'être reconnu pour sa militance dans un organisme. De même que, dans le contexte de cet avis, le Comité souhaite reconnaître davantage la participation au conseil d'administration d'un centre de désintoxication qu'au conseil d'administration d'une compagnie privée.

19 Le rapport de la Commission Travail et Non-Travail adressé à la Fondation Roi Baudoin, intitulé *Travail et non-travail. Vers la pleine participation*, considère également que la participation citoyenne englobe toute forme d'activités socialement utiles, y compris celles qui se font en marge du marché de l'emploi, notamment celles dont l'utilité profite à la collectivité ou à la famille.

20 CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL (2011). *Le sens des sous pour résoudre la pauvreté*, Ottawa.

LA RECONNAISSANCE DES PROCHES AIDANTS

L'engagement des proches aidants se réalise dans la sphère privée et n'entre donc pas dans les formes de participation citoyenne que le Comité a retenues dans cet avis. Toutefois, il convient de souligner que la reconnaissance de ce travail exige une attention particulière, car le statut de ces proches est différent de celui de la personne qui s'engage volontairement dans l'organisme de son choix, selon ses disponibilités. Les proches aidants le deviennent souvent subitement, sans en avoir fait le choix, et vivent un engagement plus affectif et une responsabilité beaucoup plus lourde. En ce sens, leur situation requiert davantage de mesures de soutien complémentaires à leurs responsabilités.

Dans leur cas, la reconnaissance pourrait prendre la forme d'activités de ressourcement personnel et de services de proximité dans la communauté. Ces personnes souhaitent aussi partager leur expérience, échanger sur leur vécu, maintenir leur estime de soi et acquérir de nouvelles compétences pour elles-mêmes. Mentionnons également que, dans plusieurs cas, le faible revenu des proches aidants accroît un fardeau déjà lourd et diminue les possibilités de soutien. Un crédit d'impôt plus adapté à leur situation, et souple dans son application, contribuerait certainement à mieux reconnaître cet engagement.

Dans le même ordre d'idées, la génération dite « sandwich », parce qu'elle offre du soutien à ses enfants en même temps qu'à ses parents vieillissants, investit également beaucoup de temps et d'énergie dans une participation qui reste du domaine privé. Elle porte aussi son besoin de reconnaissance et les moyens pour la reconnaître pourraient être davantage développés, notamment en termes de mesures facilitant la conciliation travail-famille.

Ces formes d'engagements révèlent le large spectre de la participation citoyenne, c'est-à-dire des diverses déclinaisons des espaces d'implication et de la gradation de l'engagement. Il importe de bien comprendre l'étendue du spectre pour mieux cerner les mesures de soutien à la participation citoyenne. Voudra-t-on soutenir seulement la participation dans des cadres formels, définis, financés, ou également celle des espaces citoyens qui émergent et permettent l'expression d'une volonté fortement génératrice de citoyenneté?

Dans cet avis, le Comité considère particulièrement les différentes formes d'engagements individuels visant une transformation de la communauté et une amélioration des conditions sociale, économique et environnementale, notamment celles qui touchent la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et où l'implication des personnes a des retombées positives sur leur développement individuel, sur les organismes qui les accueillent et sur la collectivité. Comme l'exige sa mission, ce choix lui permettra de mieux circonscrire le sujet et de formuler des recommandations plus ciblées.

Quelques éléments de réflexion

« ... ce qui fonde la dignité sociale d'un individu n'est pas nécessairement l'emploi salarié, ni même le travail, mais son utilité sociale, c'est-à-dire la part qu'il prend dans la production de la société. »²¹

Dans une société basée sur le salaire, la reconnaissance passe d'abord par la rémunération. Comment peut-on mieux reconnaître des implications qui sortent de ce cadre? D'autres activités parallèles à l'emploi ont aussi une valeur essentielle dans une société soucieuse de son rapport à la démocratie, laquelle ne pourrait fonctionner sans l'implication citoyenne d'un très grand nombre d'individus, dont plusieurs sont en situation de pauvreté. Chacun peut trouver une grande valorisation dans sa participation citoyenne.

21 CASTEL, Robert. 1995. *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris, Fayard.

C'est d'ailleurs la plus grande satisfaction personnelle dont témoignent plusieurs personnes qui n'attendent pas nécessairement de reconnaissance publique particulière pour récompenser leur engagement. Toutefois, la reconnaissance du travail dans son sens large procurerait plus d'égalité et un fort sentiment d'utilité. Précisons que la participation citoyenne n'est pas un emploi non rémunéré, ni même un substitut de l'emploi auquel on pourrait associer un engagement à temps plein ou permanent.

Presque tous les groupes consultés ont mentionné l'importance que la participation citoyenne demeure un geste gratuit. À leurs yeux, il ne saurait être question d'y rattacher une quelconque rémunération. L'acte participatif, volontaire, bénévole doit demeurer un don, évitant ainsi toute contrainte qui associerait la participation citoyenne à un supplément de revenu et s'apparenterait à la création d'une main-d'œuvre à bon marché.

Plusieurs des personnes consultées mettent en garde contre la tentation de faire de la participation citoyenne un passage obligé pour obtenir une bonification des prestations d'aide sociale ou encore, de lui associer des obligations, comme dans certains programmes de l'aide sociale. Les moyens visant à faciliter la participation doivent l'encourager sans être restrictifs ou punitifs.

La liberté de choix est donc une condition incontournable. Le caractère volontaire de la participation citoyenne implique qu'elle n'impose pas plus d'exigences à certaines personnes qu'à d'autres. Il ne saurait être question de demander une participation citoyenne accrue aux personnes qui vivent de l'aide sociale. Il s'agit d'abord de s'assurer que ces dernières puissent participer et être reconnues. L'attrait pour la participation citoyenne, tant chez les personnes sur le marché du travail que chez celles qui en sont éloignées, s'exercera grâce à la reconnaissance globale que l'ensemble de la société accorde à cette activité.

Le Comité tient à rappeler que toute la population est invitée à s'investir et à s'engager socialement. Personne ne doit être laissé de côté. Tous les humains sont égaux et sentent le besoin de participer à la société et d'être reconnus. Par ailleurs, ceux qui rencontrent le plus d'obstacles doivent bénéficier d'un soutien pour faciliter leur participation. C'est une question de dignité humaine.

LES EFFETS DE LA PARTICIPATION CITOYENNE SUR LES INDIVIDUS

« Venir à R♀SE permet de rencontrer d'autres femmes, de retrouver sa valeur et de se reconnaître des qualités, de trouver des moyens et la force pour faire face à sa situation. »²²

Les témoignages entendus aux consultations font état des effets positifs de la participation citoyenne pour les individus, notamment les personnes en situation de pauvreté. Le constat suivant fait l'unanimité : participer crée des liens sociaux, lesquels permettent à plusieurs de sortir de l'isolement, de se construire ou se reconstruire, d'être soutenus ou de ne pas retomber, d'améliorer leur bien-être et leur santé mentale ou physique. Plus souvent qu'autrement, les personnes marginalisées par leur situation de vie y gagnent en confiance et en estime de soi, apprennent à s'affirmer et acquièrent des habiletés sociales. Elles vivent des rencontres amicales, des rapports sans jugement, contrairement à des expériences qu'elles peuvent avoir connues dans des milieux de travail conventionnels. Certaines d'entre elles, que leur situation a laissées sans encadrement formel, retrouvent plus d'autonomie et d'organisation (horaire, ponctualité, assiduité, hygiène personnelle, etc.). En étant plus actives, elles peuvent rencontrer des personnes qui vivent la même réalité, échanger et éprouver le sentiment d'avoir une place. Ces personnes expérimentent un statut social autre que celui de prestataire de l'aide sociale, d'ainé ou de malade. La participation

22 Commentaire d'une participante aux consultations.

citoyenne procure une reconnaissance par les pairs, un sentiment d'appartenance à une organisation ou à une communauté, et une valeur personnelle qui amoindrit l'importance sociale accordée à la valeur monétaire. Dans bien des cas, la confiance retrouvée donne des ailes. Soulignons que plusieurs organismes où les personnes vivent leur engagement offrent à celles-ci du soutien et de l'entraide, de même que les qualités d'un milieu familial.

La participation citoyenne est un acte démocratique par lequel chaque personne peut contribuer à la société et aux décisions qui sont prises en s'impliquant dans son milieu. C'est également une occasion de répondre au besoin de s'engager dans la communauté pour une cause mobilisatrice. On exerce alors son pouvoir d'agir, on influence les possibles changements nécessaires, on trouve une valorisation et un sentiment d'être utile à la société, tout en respectant son rythme et ses limites. **Participer comme citoyen permet d'apporter sa contribution selon ses intérêts, ses moyens et ses capacités, ainsi que de bâtir des solidarités. La pleine reconnaissance sociale de la participation citoyenne permettrait d'assurer une place à toute personne, travailleuse ou sans emploi, qui souhaite apporter sa contribution à une cause sociale lui tenant à cœur.**

Les personnes participent pour prendre part à quelque chose de plus grand qu'elles, pour la survie de l'aspect humain, pour se donner une vie meilleure, pour réaliser des tâches qu'elles souhaitent utiles et agréables, pour faire partie d'un tout, et pour rendre un service, apprécié par ceux qui le reçoivent tout comme par ceux qui le rendent. Pour certaines, la participation permettra en plus de trouver une source inestimable de résilience. Pour d'autres, elle fera ressentir la satisfaction de contribuer à un geste collectif, ce que tous les emplois dits « traditionnels » ne procurent pas d'emblée.

Les lieux d'implication sont nombreux et variés : centres de la petite enfance, conseils d'établissements scolaires, d'organismes communautaires ou de défense de droits, de loisir, de sport, ainsi que les activités que ces derniers organisent, entre autres. L'Enquête canadienne sur le don, le bénévolat et la participation (ECDBP) de 2010²³ nous apprend que 66 % des heures de bénévolat

recensées ont été effectuées dans des organismes à but non lucratif actifs dans les domaines des sports et des loisirs, des services sociaux, de la religion, de l'éducation et de la recherche et, finalement, de la santé.

Certains groupes, comme les personnes handicapées ou âgées, peuvent tirer des bénéfices particuliers de la participation citoyenne. **Toutes les personnes ont besoin de réalisation, de socialisation, d'autant plus si elles ont des limites ou un handicap ou qu'elles ne répondent pas aux exigences d'un emploi rémunéré dans un marché du travail conventionnel ou adapté. Se sentir accepté, valorisé, reconnu redonne de la valeur et de la motivation.** Les personnes doivent pouvoir se réaliser dans des activités stimulantes et valorisantes qui correspondent à leurs capacités et intérêts. Ces derniers aspects prennent une importance particulière, car quelques exemples que les personnes consultées ont mentionnés concernaient des tâches mal adaptées aux capacités de certaines, particulièrement les personnes handicapées ou celles qui ont des problèmes de santé mentale.

LA PARTICIPATION CITOYENNE DANS LES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES

Dans les communautés autochtones, la participation citoyenne prend une couleur particulière. Traditionnellement, l'entraide et le partage étaient essentiels à la survie des familles et des clans. Bien que la solidarité demeure un aspect important de ces cultures, on ne peut nier le fait que l'individualisme y gagne du terrain. Mais aujourd'hui encore, chez les Premières Nations par exemple, le droit de la communauté passe bien souvent avant le droit individuel. Cette réalité met en évidence le sentiment d'appartenance, le côté rassembleur, et favorise la cohésion dans les communautés, au nom de l'intérêt collectif. Ainsi, quand vient le temps de protéger les droits, le territoire et ses ressources de même que les intérêts du groupe, les gens s'engagent spontanément.

Plusieurs communautés sont organisées sur la base de comités de femmes, de jeunes ou d'ainés qui favorisent grandement la participation citoyenne. Ces structures de mobilisation locale réalisent des projets à caractère social, tels que ceux mis sur pied grâce au Fonds québécois d'initiatives sociales. Qu'il s'agisse de cuisines collectives, de jardins communautaires ou autres, ces réalisations sont portées en partie par des

23 STATISTIQUE CANADA. *Le bénévolat au Canada*, Mireille Vézina et Susan Compton, 16 juin 2012, page 57.



membres de la communauté, dont plusieurs bénéficient de l'aide financière de dernier recours. Les personnes qui donnent de leur temps sont perçues comme des leaders informels ayant une certaine notoriété. Le réseau jeunesse entre autres a contribué à l'essor de conseils jeunesse qui sont devenus des lieux privilégiés de participation, qui développent le leadership des jeunes et leur servent de tremplin. En somme, ces initiatives contribuent au développement du pouvoir d'agir (*empowerment* individuel et collectif).

Parmi les formes de contributions que valorisent les peuples autochtones, on trouve la transmission des savoirs ancestraux et de la connaissance entre les aînés et les plus jeunes, les arts et la musique (qui prennent souvent la forme d'une thérapie), l'artisanat, l'entrepreneuriat collectif, le gardiennage, l'aide domestique ou les familles d'accueil, les activités qui visent à assurer la défense, la promotion et la protection des droits de la communauté, la protection de l'intérêt collectif. On y compte également de nombreux aidants naturels. De même que dans d'autres communautés du Québec, le milieu éducatif autochtone offre aussi son lot d'implications : siéger au conseil d'administration du CPE ou au conseil d'établissement de l'école. Les radios communautaires, les activités sportives, les tournois entre communautés, et les pow-wow sont également des lieux où se vit beaucoup de participation.

LA PARTICIPATION CITOYENNE ET LES ORGANISATIONS AGISSANT DANS LE CHAMP DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE

Pour les organismes, la participation active de leurs membres donne un meilleur portrait de la réalité des personnes, influence l'offre de service et assure d'une base structurelle solide, mieux ancrée dans la communauté.

Les organisations communautaires répondent à des besoins identifiés par la collectivité dans laquelle elles sont implantées. Le travail qu'elles réalisent contribue à l'avancement de la société d'une façon différente et la rend plus riche et plus belle. Toutefois, les organisations communautaires, selon leur mission, ne sont pas ouvertes au même degré à la participation citoyenne. Certaines, comme les groupes de défense de droits ou celles qui offrent des services directs, y ont recours plus que d'autres. **En fait, plusieurs organisations communautaires sont nées soit d'une volonté collective, soit de revendications issues de la mobilisation citoyenne. Pour elles, une vie associative dynamique est la pierre angulaire sur laquelle repose la pertinence de leur action.** Parce qu'elles sont de hauts lieux de participation citoyenne, ces organisations communautaires ont le devoir de garder la vie associative bien vivante. Sinon, elles deviennent en quelque sorte dénaturées.

De plus, il s'établit souvent une relation de réciprocité entre la personne qui reçoit un service et un soutien important et l'organisme qui bénéficie en retour de sa participation. Pour les organismes, la participation active de leurs membres donne un meilleur portrait de la réalité des personnes, influence l'offre de service et assure d'une base structurelle solide, mieux ancrée dans la communauté.

Toutes les organisations qui s'ouvrent à la participation citoyenne et créent une bonne vie associative restent vigilantes et reliées à la communauté. Lorsqu'elles fonctionnent sur la base d'une gouvernance démocratique, leurs membres sont présents et impliqués. Si elles offrent des services, elles doivent instaurer un mécanisme pour rester à jour relativement aux besoins des citoyennes et des citoyens. Certains bailleurs de fonds conservent d'ailleurs la gouvernance démocratique et la participation étroite des membres parmi les critères d'analyse de leurs organismes partenaires.

Le rapport avec les bailleurs de fonds et l'État

Même si la participation citoyenne est un atout majeur pour plusieurs des organisations communautaires et demeure une caractéristique qui constitue leur essence, il arrive que celles-ci subissent des pressions qui risquent de les amener à négliger leur vie associative. Nous pensons ici au sous-financement chronique ou aux exigences de certains bailleurs de fonds, gouvernementaux ou philanthropiques, qui, par exemple, privilégient un financement par projet plutôt qu'un soutien financier à la mission de base, créant ainsi une distance avec l'élan de mobilisation citoyenne à l'origine de la naissance de ces organisations. On observe des disparités selon les ministères ou organismes. Certains n'offrent plus de financement à la mission de base ou introduisent des critères désignant les organismes qui seront financés et la forme de financement privilégié, par entente de service, par projet ou selon la mission de base. Cette tendance à procéder par entente de service ou par projet défavorise la vie associative. Les organismes communautaires ont besoin d'un financement plus adéquat de leur mission globale qui respecte leur autonomie et reconnaît que la dimension participative ne constitue pas qu'un volet de leur action, mais qu'elle est au cœur de leurs pratiques démocratiques.

Par ailleurs, le rapport entre l'action communautaire et l'État a eu tendance à se modifier au fil des années de sorte que les organisations ont pris en charge certains secteurs délaissés par les gouvernements. Les organisations risquent ainsi de moins puiser dans les mécanismes de consultation et de concertation de leurs membres les éléments requis pour adapter leur offre de service aux besoins. Ce nouveau rapport conditionne non seulement cette offre de service, mais peut aussi affaiblir la participation citoyenne et la vie associative. La reddition de comptes se fait alors vers le haut plutôt que vers le bas, et la participation citoyenne perd de son influence sur la nature des services offerts. Cela dit, plusieurs organisations évitent ces écueils et restent fermement ancrées dans leur volonté de garder une place à la gouvernance démocratique et à la participation citoyenne.

Mentionnons que l'enjeu du recrutement représente une difficulté majeure pour bon nombre d'organisations. Malgré cela, certains critères de l'État et de bailleurs de fonds exigent la collaboration d'utilisateurs de services ou encore, les besoins croissants des organismes forcent le recours à la participation citoyenne, alors qu'il existe déjà des problèmes de recrutement. On exige parfois beaucoup du bénévolat, au point où l'on peut même parler du danger d'essoufflement des ressources.

En raison d'insuffisance de revenus pour un organisme, le risque qu'une offre de bénévolat corresponde davantage à une offre de service pour un employé permanent est grand. On le remarquerait notamment s'il devait faire appel à des bénévoles pour donner ses services, alors que ceux-ci étaient jusque-là rendus par des professionnels.

Par ailleurs, il faut prendre garde que la place que prennent les organismes communautaires et les bénévoles par la participation citoyenne ne soit pas un incitatif au désengagement de l'État, car les effets sur le tissu social et sur l'expression de la solidarité seraient inqualifiables.

Les changements de pratiques

La lutte contre l'exclusion ne peut éviter ces espaces de liberté, parfois délicats et déstabilisants, qui conduisent à soutenir les initiatives et les objectifs qui émanent des citoyennes et des citoyens...

Il est possible de créer des lieux de participation citoyenne souples et bien animés en changeant les pratiques et les cultures. Certaines approches « par et pour » permettent de répondre à des problématiques

vécues en analysant les situations avec les personnes concernées et en les comprenant²⁴. Cette reconnaissance du vécu des personnes en situation de pauvreté transforme complètement l'intervention. Celle-ci n'est plus pensée de l'extérieur en s'appuyant sur les perspectives d'intervenants, mais plutôt abordée selon une approche qui intègre les personnes expertes de leur vécu²⁵.

LES OCCASIONS DE PARTICIPATION CITOYENNE DANS LES CONCERTATIONS LOCALES ET RÉGIONALES

Les Alliances pour la solidarité mises en place dans toutes les régions du Québec en fonction du Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale avaient notamment pour objectif de favoriser la concertation régionale et la participation citoyenne, dont celle des personnes en situation de pauvreté. Plusieurs projets locaux entrepris par ces alliances ont effectivement favorisé et soutenu la participation populaire. Toutefois, l'évaluation que différents groupes ont fait des alliances a permis de constater que, dans le cas des structures décisionnelles, les organisations ont pris plus de place que les citoyennes et les citoyens dans les processus. Des témoignages font état du malaise que certaines personnes ont ressenti de ne pas toujours se sentir considérées ou bienvenues. Il s'agissait là pourtant d'une belle occasion pour mettre en place un modèle « par et pour », faisant place à une réelle participation citoyenne. La présence et la contribution de personnes en situation de pauvreté doivent être favorisées dans tous les milieux de participation citoyenne, en particulier dans toutes les instances qui les concernent.

Le Comité consultatif a rédigé en 2013 un bulletin électronique sur cette question dans lequel il faisait état des effets positifs de la participation des personnes en situation de pauvreté pour elles-mêmes et pour tout organisme qui se consacre à la défense de leurs droits ou qui conçoit des mesures et des programmes pour servir la population.

Force est de constater que dans le cas de la participation citoyenne comme d'autres sujets, les discours et la bonne volonté ne se traduisent pas toujours par des actions favorisantes, particulièrement dans un contexte de réduction des dépenses où plusieurs instances régionales de concertation ou de services sont appelées à disparaître. N'y a-t-il pas un risque réel de voir disparaître aussi plusieurs lieux de participation citoyenne? Le Réseau québécois de développement social (RQDS), qui partage cette perception, en traite dans un mémoire²⁶ sur le projet de loi n° 28 présenté à la Commission des finances publiques, de même que dans un avis²⁷ sur la place du développement social au Québec soumis au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

Un autre exemple illustrant cet enjeu est l'abolition en avril 2015 des Forums jeunesse, qui s'étaient vu confier un mandat particulier en matière de participation citoyenne des jeunes. Cette instance régionale visait notamment à sensibiliser les milieux à relever le défi que représente la contribution civique de cette tranche de la population, une condition essentielle au développement des régions et du Québec.

Ces façons de faire dégagent un espace de liberté de parole qui demande une démarche d'adaptation de la part des organismes et de leurs intervenants. Inévitablement, lorsqu'on s'ouvre à la participation citoyenne, on risque de rencontrer des volontés de prendre la parole, de se regrouper, de dénoncer des situations qui n'entrent pas tout à fait dans une logique d'intervenants. Ceux-ci doivent donc s'adapter à un rythme différent, accepter de sacrifier une partie de l'efficacité inhérente à l'exclusive présence d'acteurs qualifiés. On se trouve ainsi dans des espaces de liberté civique et citoyenne où l'on doit accueillir la parole exprimée et y faire écho, même si elle peut prendre une forme revendicatrice. La lutte contre l'exclusion ne peut éviter ces espaces de liberté, parfois délicats et déstabilisants, qui conduisent à soutenir les initiatives et les objectifs qui émanent des citoyennes et des citoyens, tout comme elle demande un suivi ou un

24 Par exemple, l'approche AVEC (Agir et Vivre Ensemble le Changement). Pour plus de détails, consulter le guide [L'AVEC, pour faire ensemble](#) rédigé par le Collectif VAATAVEC.

25 L'approche AVEC distingue des catégories d'expertises, dont des personnes expertes de vécu, des personnes expertes de la pratique et des personnes expertes de l'académique.

26 RÉSEAU QUÉBÉCOIS DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL (2015). Mémoire présenté à la Commission des finances publiques portant sur le projet de loi n° 28, 11 pages.

27 RÉSEAU QUÉBÉCOIS DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL (2015). Avis sur la place du développement social au Québec, 38 pages.

retour auprès des personnes consultées pour qu'elles voient que leur contribution et leur point de vue sont utiles et pris en compte et qu'elles ont une influence réelle sur les décisions.

Dans plusieurs contextes, pour assurer une meilleure efficacité de la participation, on aurait avantage à permettre l'accès à des formations et à améliorer l'encadrement des activités. Les intervenants et les membres des organismes gagneraient à mieux comprendre les diverses clientèles, les obstacles potentiels et les différences entre les groupes. Il faudra donc soutenir le savoir-être, le savoir-faire, les techniques d'animation, la gestion des conflits, etc. Ce besoin de formation est tout aussi présent chez les personnes qui ont besoin de se familiariser avec le fonctionnement en groupe, aux règles de conduite d'une réunion, à la culture d'un organisme, et ce, plus particulièrement dans les domaines de l'éducation populaire ou de l'autonomisation (*empowerment*).

Recommandation 1

Que le gouvernement soutienne la formation et l'encadrement des activités de participation citoyenne, tant pour les intervenants que pour les citoyennes et les citoyens, de même que les croisements des savoirs entre des chercheurs et des personnes en situation de pauvreté afin de sensibiliser et de valoriser l'apport de contribution de ces dernières.

Quant à l'offre de participation, elle doit être suffisamment précise pour permettre à une ou un bénévole de s'engager en toute connaissance de cause et de déterminer si les exigences de rendement lui conviennent. Il arrive en effet que des offres comportent des tâches impliquant des exigences de résultats. Il faut alors bien encadrer et former les personnes afin de s'assurer qu'elles sont disposées à assumer ces exigences et en mesure de supporter la pression reliée à la tâche. La participation citoyenne se nourrit d'expériences positives et un sentiment d'échec peut être encore plus dommageable pour des personnes en situation d'exclusion sociale.

Il faut également prêter attention au rôle de faire-valoir qu'on peut imposer, bien inconsciemment, à une citoyenne ou un citoyen dans une organisation. On

peut le constater quand on ne considère par les avis de la personne dont la présence autour de la table sert à cette fin. Là encore, on risque de lui faire vivre une expérience frustrante et dévalorisante.

Divers lieux de participation

Différents milieux peuvent être vus comme de véritables écoles de citoyenneté parce qu'ils permettent l'apprentissage d'un mode de fonctionnement démocratique, suscitent des actions socialement utiles²⁸, amorcent des changements sociaux nécessaires et transforment les mentalités et les consciences. Lieux d'apprentissages et d'intégration, d'accueil et de soutien, ces milieux favorisent le développement des individus et de la communauté et la reconquête d'une dignité humaine parfois perdue. En fait, ces implications font partie du ciment qui lie la société et contribuent à sa transformation, assurent une meilleure qualité des rapports humains et inculquent des valeurs citoyennes.

Outre les organismes communautaires qui, par leur vocation de service direct à leurs diverses clientèles, ont un effet important sur plusieurs personnes en leur offrant un milieu favorisant l'accueil et le respect et permettant de bâtir une meilleure estime de soi, de contribuer au changement social et d'améliorer les conditions de vie des individus, les démarches de développement social, des organisations gouvernementales ou non gouvernementales de divers ordres et les organisations syndicales font aussi partie de ces lieux de participation.

Les démarches de développement social adoptent une approche « pour et par » les personnes en les plaçant au cœur de la vision qui les sous-tendent. Elles visent notamment à permettre le développement des capacités des individus et leur participation active à la vie sociale pour le mieux-être collectif. Ce travail de mobilisation contribue à l'amélioration des conditions de vie, tant des personnes que des communautés.

De plus, les groupes de défense de droits et les organisations syndicales mènent souvent des actions qui contribuent à lutter contre la pauvreté et l'exclusion

28 Notamment parce qu'elles ne se limitent pas aux seuls bénéfices personnels qu'un individu peut en tirer.

sociale ou soutiennent de nombreuses causes sociales. Ils suscitent un engagement militant faisant une place à plusieurs personnes en situation de pauvreté qui y exercent une participation citoyenne valorisante et productive. Leur rôle a aussi un effet sur l'ensemble de la société, qui profite des retombées de leurs actions.

Il s'agit là de quelques exemples, mais toute organisation devrait faire une plus grande place à la participation citoyenne. Il existe un réel besoin de changement des paramètres et des pratiques des acteurs institutionnels, notamment du réseau de la santé, du secteur de l'éducation et des municipalités, pour donner plus de place aux citoyennes et aux citoyens au cœur de ces milieux. Nous remarquons que la tendance actuelle va à l'opposé.

L'ACCÈS À LA CULTURE ET AUX LOISIRS ET LA PARTICIPATION CITOYENNE²⁹

« Il est possible qu'un niveau minimal nécessaire à la survie dans un pays riche soit insuffisant pour permettre aux personnes de participer à des activités sociales, culturelles et de loisir normales. » (EAPN)³⁰

Les conditions de vie difficiles des personnes en situation de pauvreté freinent considérablement leur participation à des activités culturelles et de loisirs. Se trouver dans une telle situation signifie souvent être incapable de vivre une vie sociale, culturelle ou de loisir normale. Assister à un spectacle, à une pièce de théâtre, à un match sportif, aller voir un film, faire partie d'une chorale sont autant d'activités que plusieurs personnes en situation de pauvreté n'ont pas les moyens de s'offrir.

Pourtant, il est reconnu que la culture et les loisirs peuvent être des lieux majeurs de participation citoyenne et d'inclusion sociale. L'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme souligne

leur importance : « Toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent. » La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale quant à elle mentionne que les actions de prévention doivent notamment favoriser l'accès à la culture, aux loisirs et aux sports. La démocratisation de la culture s'avère une voie pour contrer l'exclusion sociale. Parmi les éléments qui font obstacle à la participation aux activités culturelles, le principal est l'argent. Viennent ensuite le transport et l'éloignement géographique.

À titre d'exemple, mentionnons l'organisme Accès-Loisirs Québec qui s'implante dans plusieurs régions depuis quelques années pour favoriser l'accessibilité des personnes à faible revenu aux activités culturelles et de loisir. Il met à contribution des organismes communautaires, municipaux et privés à cet effet en distribuant des billets de spectacles ou des places dans des activités de loisir, dans le respect et la confidentialité. Ce programme permet à des personnes de sortir de leur isolement et de participer à la vie culturelle, au même titre que les autres citoyennes et citoyens.

Participer directement à une activité culturelle peut également être un important facteur d'inclusion sociale. Le Centre d'organisation mauricien de services et d'éducation populaire, ou COMSEP, un organisme trifluvien consulté au cours de la préparation de cet avis, utilise cette forme d'implication avec ses participants. Ses activités de théâtre et de chorale permettent aux personnes de prendre leur place, de s'exprimer et d'être entendues. Ces expériences sont des outils indispensables au développement d'une action citoyenne responsable et plusieurs des participantes et des participants ont fait état des bienfaits que leur apporte cette implication.

Être bénévole dans le contexte d'une activité culturelle apporte aussi une source d'enrichissement individuel aux personnes en situation de pauvreté. S'impliquer dans l'organisation est souvent la seule façon pour elles d'avoir accès à une telle manifestation. Côté d'un milieu créatif, soutenir la réalisation d'une activité artistique, profiter indirectement de la présentation d'un artiste ou de l'exposition d'un musée peuvent être des occasions d'apprentissage, de création de liens sociaux et des sources de satisfaction pour quiconque. Les personnes en situation de pauvreté peuvent y trouver une façon d'accéder à la culture à moindre coût.

29 Dans son Plan d'action de développement durable, qui se terminait en 2015, le Comité consultatif avait prévu une action relative à l'Agenda 21 de la culture du Québec visant à démontrer comment la culture peut être un outil fondamental de participation citoyenne.

30 Réseau européen anti-pauvreté.

Ces personnes souhaitent être perçues « comme tout le monde ». Elles ne veulent pas d'un ghetto culturel pour pauvres. La participation citoyenne valorisée ici favorise l'insertion sociale dans des activités régulières, et non l'organisation d'activités exclusives « pour pauvres ». Afin qu'elles ne soient pas identifiées ou stigmatisées et que leur dignité soit préservée, il est important que les mesures soient offertes à tous ou qu'elles soient distribuées discrètement.

Des mesures fiscales instaurées dans les dernières années reconnaissent l'importance de la participation à des activités culturelles, sportives et de loisir. Le gouvernement fédéral accorde maintenant des crédits d'impôt non remboursables pour les activités artistiques des enfants, de même que pour leur condition physique³¹. Toutefois, le Comité déplore que ces allègements fiscaux ne soient accessibles qu'aux contribuables ayant un revenu assez élevé pour payer des impôts³². Ces crédits d'impôt non remboursables sont donc discriminatoires, car ils reconnaissent le bienfait des activités sportives, sociales et de loisir uniquement pour les gens qui ont suffisamment de revenus pour y avoir accès et laissent de côté les personnes en situation de pauvreté pour qui le manque d'argent constitue un frein réel pour y participer. Un crédit d'impôt remboursable pourrait être un incitatif important. Mentionnons que le crédit d'impôt provincial pour les activités des enfants de familles dont le revenu n'excède pas 130 000 \$, instauré par le gouvernement du Québec à compter de l'année d'imposition 2013, est remboursable, et donc accessible aux personnes en situation de pauvreté.

Il convient d'ajouter que, malgré ce crédit d'impôt applicable, le coût d'une activité sportive ou de loisir représente une dépense qui doit parfois être payée bien avant l'arrivée du remboursement. Pour plusieurs personnes, cela constitue un obstacle suffisant pour empêcher leur participation à ces activités.

31 Le crédit peut atteindre 75 \$ par enfant pour les frais d'inscription (maximum de 500 \$) à un programme admissible d'activités artistiques, culturelles, récréatives ou d'épanouissement ou à un programme admissible d'activités physiques. Une mesure semblable pour l'activité physique chez les adultes a été annoncée en 2011, pour entrer en vigueur quatre ans plus tard, soit en 2015-2016.

32 Il en est de même pour le crédit d'impôt fédéral pour le transport en commun.

RECONNAÎTRE LA PARTICIPATION CITOYENNE

Il existe peu d'outils permettant d'évaluer la participation, l'intégration sociale et la valeur de la contribution des citoyennes et des citoyens à la société.

C'est un fait avéré, la participation citoyenne est socialement profitable. La collectivité trouverait assurément un avantage à ce que toute personne soit mieux reconnue pour sa contribution, ses connaissances et son expérience. Réaffirmer l'effet de la participation citoyenne sur le mieux-être de la société permettrait d'améliorer le regard que l'on porte sur celles et ceux qui sont actifs dans ce domaine pour qu'ils soient perçus comme des agents de changement social. En reconnaissant la contribution de chacun, invisible ou non, en ne valorisant pas uniquement les personnes qui font bonne figure selon les standards habituels, on évite de créer deux classes d'individus : les bons qui travaillent et les autres. Reconnaître l'apport de la participation citoyenne comme pilier de notre société, diffuser publiquement ses bienfaits et ses mérites, c'est dire haut et fort que toutes et tous sont importants, égaux et utiles, et font partie de quelque chose de plus grand. C'est aussi lutter contre les préjugés. Le Comité recommande de valoriser la participation citoyenne pour ce qu'elle est et pour ce qu'elle apporte à la société et aux personnes.

Il existe peu d'outils permettant d'évaluer la participation, l'intégration sociale et la valeur de la contribution des citoyennes et des citoyens à la société. Ces implications se mesurent en termes de qualité de vie, de liens sociaux, et non en termes économiques. Il n'est pas simple d'arriver à témoigner de processus longs à implanter et de leur influence sur le renforcement du tissu social.



OBSTACLES MAJEURS ET CONDITIONS GAGNANTES

Le Comité croit qu'il importe d'abord de lever au maximum ces obstacles pour ouvrir la voie à une meilleure participation citoyenne, particulièrement dans le cas des personnes en situation de pauvreté.

Les obstacles à la participation citoyenne des personnes en situation de pauvreté sont nombreux. Plusieurs sont d'ordre personnel : l'estime de soi, la confiance en soi, les limitations physiques, psychologiques ou intellectuelles, l'âge, les antécédents d'exclusion, le sentiment de honte, un vécu difficile, l'isolement, le désabusement, etc. D'autres sont structurels, externes, politiques ou économiques : le manque d'information, le manque de reconnaissance, les modes de débat et de prise de décision, la valeur accordée aux points de vue des citoyennes et des citoyens, la qualité de l'accueil des nouvelles personnes souhaitant participer à un organisme, les coûts, les préjugés, l'accès au transport, la configuration des lieux, l'accès à un service de garde ou le manque d'ouverture à la présence d'enfants dans les activités, etc.

Le Comité croit qu'il importe d'abord de lever au maximum ces obstacles pour ouvrir la voie à une meilleure participation citoyenne, particulièrement dans le cas des personnes en situation de pauvreté.

Les efforts doivent porter sur la valorisation de l'individu : l'amener à voir ses forces et comment elles peuvent être utiles à d'autres personnes. À cet égard, plusieurs organismes communautaires offrent du soutien ou organisent des ateliers permettant d'améliorer l'estime de soi, la confiance ou les habiletés sociales. Quant aux limites physiques ou intellectuelles, une approche pour adapter les lieux, les activités et les services contribuerait également à lever plusieurs obstacles existants. Cela dit, le Comité ne souhaite pas s'avancer dans une approche trop individualisée. Il est conscient que les personnes ne veulent pas qu'on fasse tout à leur place et sont prêtes à s'adapter à plusieurs contraintes liées à l'engagement.

Un premier obstacle majeur à relever a trait aux coûts qu'occasionne la participation citoyenne. Il faudra s'assurer qu'elle ne génère pas des dépenses que les personnes en situation de pauvreté ne peuvent pas payer. Un grand nombre d'organismes réservent une enveloppe budgétaire permettant d'amoinir les coûts pour tous, que les personnes soient en situation de pauvreté ou pas, mais ils n'ont pas tous les moyens de le faire. Par ailleurs, il faut avoir de la souplesse et du tact pour remettre ces compensations de façon à ne pas étiqueter les personnes. Lorsqu'on veut intégrer des citoyennes et des citoyens dans des comités, il faut prévoir des mécanismes pour faciliter leur participation. Une des solutions passe par des mesures fiscales, par exemple un crédit d'impôt remboursable pour le coût du transport. De plus, particulièrement là où la participation citoyenne est requise, par exemple dans un conseil d'administration ou aux instances qui décident des orientations d'un organisme, les bailleurs de fonds devraient être sensibles à la nécessité d'ajouter des ressources pour compenser les coûts de la participation. Une partie du financement supplémentaire de la mission de base des organismes communautaires mentionné à la page 24 doit être consacrée à soutenir la participation citoyenne des personnes en situation de pauvreté et faire l'objet d'une reddition de comptes formelle.

En ce qui concerne les obstacles externes ou structurels, plusieurs moyens peuvent être envisagés. **L'obstacle que représente le transport pose un défi constant, tant aux organismes qu'aux personnes. Le transport constitue un pilier essentiel pour assurer la participation à n'importe quel programme. La situation des personnes vivant en milieu rural est**

particulièrement préoccupante sur ce plan. Les solutions doivent passer par le développement de réseaux alternatifs³³ ou par une diminution du prix du passage d'autobus ou du laissez-passer mensuel pour les personnes en situation de pauvreté³⁴. Des groupes communautaires militent déjà pour un tarif social de transport en commun pour les personnes à faible revenu. Lors de la dernière campagne électorale municipale de la Ville de Montréal, le maire élu, M. Denis Coderre, a fait part de son intention de créer un tarif social pour le transport en commun, une initiative qui doit être rappelée et encouragée. En Mauricie, le Projet transport solidaire, financé par le Fonds québécois d'initiatives sociales, permettait de prêter des laissez-passer aux personnes à faible revenu³⁵.

Recommandation 2

Que le gouvernement favorise la mise en place d'un tarif social pour le transport en commun de même que de modes de transport alternatifs dans les régions.

Notons que le Comité a déjà abordé la question du transport dans des avis antérieurs, principalement dans celui qui concerne les hausses tarifaires³⁶, et fait des recommandations qui allaient dans ce sens.

Un autre obstacle à la participation provient du manque d'information sur les possibilités existantes. « ... les chances d'être sollicité dépendent [...] de façon plus importante [...] des organisations, des réseaux sociaux et des milieux de vie qui proposent des opportunités de participation. »³⁷ En fait, il semble que peu de gens offrent leurs services sans avoir été sollicités.

33 Plusieurs régions rurales et municipalité petites et moyennes offrent déjà ce type de service.

34 Ouvrir l'accès aux programmes abonne bus, aux crédits d'impôt, au tarif étudiant ou aînés. Offrir des tarifs réduits ou la gratuité en dehors des heures de pointe, etc.

35 Malheureusement, malgré le succès qu'elle obtenait, cette initiative s'est terminée en septembre 2015, alors que l'entente n'a pas été renouvelée.

36 COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE (2008). *Des tarifs qui excluent... Des solutions qui rassemblent*, 32 pages.

37 GAUDET, Stéphanie et Martin Turcotte (2013). *Sommes-nous égaux devant l'« injonction » à participer?*

L'information doit donc circuler librement pour faire connaître les possibilités de participer et pour rendre publiques les activités de reconnaissance. L'objet doit être d'intérêt, les canaux de communication doivent être diversifiés, et il y a lieu d'utiliser les modes écrit et oral. Il s'agit ici d'atteindre le plus grand nombre de personnes possible pour augmenter la participation. Ces mêmes réseaux d'information peuvent également être mis à profit pour combattre les préjugés en sensibilisant à l'ouverture et en transmettant une vision juste.

Pour plusieurs personnes, principalement des femmes, les contraintes familiales peuvent constituer un empêchement à la participation à une activité, parfois la rendre impossible. Nommons, par exemple, l'absence d'un service de garde ou l'impossibilité d'amener un enfant à l'activité.

Plusieurs milieux d'engagement comptent déjà des noyaux de participantes et de participants tissés assez serrés. Dans ces cas, l'arrivée d'une nouvelle personne, parfois peu au fait du fonctionnement de l'organisme ou aux habiletés sociales limitées, représente un défi d'accueil et d'ouverture auquel les responsables doivent être sensibles.

Les personnes handicapées font face à des difficultés supplémentaires en ce qui concerne la participation citoyenne, car elles composent avec des contraintes plus marquées que d'autres groupes. Dans plusieurs cas, le temps de préparation avant de pouvoir sortir de la maison peut être de deux ou trois heures. De plus, les milieux de bénévolat ne sont pas encadrés par les mêmes lois et règles qu'un milieu de travail en ce qui a trait aux accommodements raisonnables, à la discrimination, à l'accessibilité aux lieux ou à leur aménagement. L'accès à la vie sociale apparaît alors plus difficile que l'intégration au marché du travail. L'emploi prend donc une portée symbolique importante en raison de sa contribution à l'estime de soi des personnes handicapées et parce que l'option de la participation citoyenne leur est moins ouverte qu'à d'autres groupes de personnes. De plus, les préjugés ou la méconnaissance font souvent en sorte que des personnes handicapées doivent être accompagnées pour convaincre les milieux qu'elles peuvent participer à une activité bénévole. Ajoutons à cela qu'il arrive que leur participation ne trouve écho que dans des milieux qui leur offrent des services, alors que leur participation citoyenne pourrait être reçue n'importe où.

Recommandation 3

Que le gouvernement soumette les milieux de participation aux mêmes lois et règles qui régissent les milieux de travail en ce qui concerne les mesures d'accommodement et la discrimination et qu'il leur fournisse le soutien requis.

Pour les autochtones, un obstacle important est lié au manque d'accès à du financement de la mission de base des organismes communautaires ou de défense de droits. Le gouvernement fédéral finance seulement quelques mesures significatives, dont des services de première ligne permettant la réalisation de projets visant l'amélioration des conditions de vie des familles ou des fonds pour l'élaboration de projets conçus pour favoriser l'insertion sociale ou professionnelle, mais rien qui puisse appuyer la création d'organismes communautaires plus structurés sur le terrain. Quant aux programmes provinciaux qui permettraient la création d'organismes communautaires plus formels, ils ne sont pas accessibles aux communautés autochtones. Il s'agit d'un programme de financement géré par le Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS), une instance gouvernementale rattachée au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, et du Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC) du ministère de la Santé et des Services sociaux. Lever cet obstacle administratif permettrait de franchir un pas immense pour le développement d'organisations permettant davantage de participation citoyenne dans les communautés autochtones. Par ailleurs, d'autres obstacles ont trait au racisme et à la discrimination systémique. **Un défi lié à la participation citoyenne des autochtones est de la faire sortir des limites de leurs communautés. Ces peuples comptent une population jeune et tout le Québec gagnerait de favoriser leur participation. Il s'agit seulement de repérer les barrières et de les faire tomber pour que tout ce potentiel se déploie.**

Recommandation 4

Que le gouvernement modifie les règles du Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS) et du Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC) pour rendre le financement de telles organisations plus accessible aux communautés autochtones, et ainsi favoriser la création et le développement d'organismes communautaires et de défense de droits permettant une meilleure participation citoyenne.

Les personnes immigrantes connaissent également une situation particulière. Devant les tracasseries administratives et les difficultés de faire reconnaître leur formation ou de travailler dans leur profession, plusieurs d'entre elles doivent mettre en veilleuse l'objectif de leur projet migratoire. Elles perdent souvent le statut qu'elles avaient dans leur pays d'origine et se retrouvent dans une situation de grande précarité. Ces personnes sont obligées d'accepter n'importe quel emploi, n'ayant souvent aucun lien avec leur formation et leur expérience de travail. La situation des réfugiés est tout aussi préoccupante, alors que plusieurs arrivent ici sans formation pertinente³⁸, après avoir vécu pendant plusieurs mois, voire des années, dans les conditions d'extrême précarité des camps de réfugiés. De plus, le manque de places dans les centres de la petite enfance nuit à la recherche d'emploi de plusieurs femmes et oblige nombre d'entre elles à rester à la maison. Avec le temps, la pauvreté s'installe, dans un cercle vicieux.

La reconnaissance de la participation citoyenne aura un effet bénéfique sur les préjugés véhiculés contre les personnes en situation de pauvreté, notamment celles qui reçoivent de l'assistance sociale. La lutte contre les préjugés demande des gestes concrets et des mesures positives qui diminueront l'image négative de ces personnes, ce qui favorisera inévitablement leur contribution sociale. Les réactions que les projets de modifications du Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles de février 2013 et de janvier 2015 ont suscitées démontrent d'ailleurs que la situation à

l'égard des préjugés envers les prestataires de l'aide sociale s'améliore. Le Comité pense particulièrement aux sorties publiques de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, du Protecteur du citoyen et des directeurs de la santé publique qui ont clairement contribué à combattre les préjugés envers les prestataires de l'aide sociale, de même qu'à de nombreuses réactions du public en général. La participation citoyenne fait partie du chemin à suivre pour vaincre les préjugés et fait en sorte que tout le monde y gagne : les personnes victimes de préjugés comme l'ensemble de la société.

La participation citoyenne fait partie du chemin à suivre pour vaincre les préjugés et fait en sorte que tout le monde y gagne : les personnes victimes de préjugés comme l'ensemble de la société.

Certains autres facteurs favorisent la participation, dont un réseau personnel important, une scolarisation élevée et la présence d'enfants d'âge scolaire dans la famille. Ce dernier facteur s'explique par l'implication dans les activités auxquelles les enfants participent, ou par les nombreuses occasions de participation à des comités de parents ou autres. Des mesures particulières pourraient être mises en place pour les ménages sans enfant afin de solliciter autrement leur participation sociale. Il semble également que certains groupes d'âge soient plus actifs que d'autres.

Dans un guide sur le bénévolat chez les jeunes³⁹, le Réseau de l'action bénévole du Québec indique quatre besoins pouvant motiver les jeunes et devant être pris en compte pour leur intégration réussie dans un organisme : l'appartenance, la liberté, le pouvoir et le

³⁸ Notons que plusieurs d'entre eux sont toutefois formés pour exercer un métier ou une profession qui leur permettait de vivre relativement à l'aise dans leur pays d'origine.

³⁹ RÉSEAU DE L'ACTION BÉNÉVOLE DU QUÉBEC (2011). *Cap sur les jeunes bénévoles – Tracez votre chemin*, 40 pages.

plaisir. La satisfaction de ces besoins est assurément tout aussi importante pour tous les groupes de personnes qui souhaitent participer socialement, notamment celles qui sont en situation de pauvreté.

La volonté d'explorer la question de la participation citoyenne des personnes en situation de pauvreté devrait se faire en synergie avec d'autres groupes concernés (femmes, personnes immigrantes, personnes handicapées, jeunes, etc.) afin de profiter de leur vision à ce propos et d'assurer la diversité et la représentativité de la population dans les conseils et les organismes existants. Cette démarche pourrait passer par un exercice similaire à celui qu'a fait le RABQ pour la rédaction de son guide Cap sur les jeunes bénévoles, élaboré dans le but de préparer les organismes à les accueillir. On y trouve de l'information, des réflexions et des outils utiles pour soutenir les milieux et mettre en place des actions visant à intégrer la relève.

Recommandation 5

Que le gouvernement invite les réseaux public et parapublic, dont les milieux de la santé et des services sociaux, le secteur de l'éducation et les municipalités, à s'ouvrir davantage à la participation citoyenne, notamment dans les comités d'usagers ou les conseils décisionnels, qu'il s'assure de la diversité et de la représentativité de la population ainsi que du respect des besoins particuliers de certains groupes sous-représentés, par exemple les personnes handicapées ou âgées.

Des préjugés qui font mal

« Nos préjugés disent aussi que nous faisons confiance au jugement collectif, à l'opinion publique, parfois au détriment de la vigilance, du doute, de l'examen. »⁴⁰

Les préjugés envers les personnes en situation de pauvreté, particulièrement les prestataires de l'aide sociale, sont nombreux et répandus, et constituent des obstacles importants tant à leur insertion sur le marché du travail qu'à leur participation sociale. Un préjugé tenace à leur égard est relié à l'idée qu'une personne ne peut contribuer à la société si elle ne travaille pas et que, si elle reçoit de l'aide sociale et est incapable de travailler, elle ne peut donc pas exercer une participation citoyenne. Il est clair aux yeux du Comité qu'il est possible de contribuer à la société en dehors d'un emploi et que des personnes incapables

40 CENTRAIDE QUÉBEC ET CHAUDIÈRE-APPALACHES (2011). *Un préjugé, c'est coller une étiquette. La lutte contre la pauvreté s'arrête là où commencent nos préjugés*, page 10.

d'en occuper un peuvent s'impliquer socialement, dans les limites que leur impose leur situation particulière. **Qu'une personne vive avec ou sans handicap, déficience ou problème de santé mentale, il peut arriver que son parcours l'empêche de se trouver un emploi ou d'en occuper un. Cela ne signifie pas pour autant qu'elle ne puisse être active, compétente, allumée et en mesure de contribuer à la collectivité.**

On pourrait affirmer que les préjugés sont entretenus collectivement et le résultat d'une idéologie commune. Le discours autour des préjugés se construit sur des images et des pensées véhiculées dans la société, qui les intègre presque inconsciemment. En fait, le problème provient des rapports entre classes sociales. La plupart des personnes qui ne vivent pas cette réalité ignorent le vécu véritable des personnes en situation de pauvreté. Elles se forgent alors une idée par l'entremise des médias, des conversations, et jugent sans connaître vraiment, laissant ainsi plus de prise aux préjugés. « Tout le monde connaît quelqu'un qui connaît quelqu'un qui semble exploiter le système », sans pouvoir vérifier son existence réelle ou laissant entendre que la situation est généralisée.

Les préjugés sont forts et tellement intégrés qu'ils poussent même plusieurs de leurs victimes à se justifier pour s'en dissocier à tout prix. Leur poids est tel qu'il mine l'estime de soi et la confiance des personnes qui les subissent, lesquelles finissent par croire qu'elles sont inférieures. Les préjugés représentent des obstacles supplémentaires qui créent honte et exclusion chez plusieurs.

Parmi les autres groupes victimes de préjugés, on compte notamment les personnes âgées, qui sont perçues comme moins performantes, dépassées par la technologie, plus malades, les personnes handicapées, qui sont jugées selon leurs limitations, et les personnes qui vivent avec un problème de santé mentale, qu'on considère dangereuses, sans crédibilité et irresponsables. Leur difficulté d'intégrer le marché du travail porte à penser qu'elles ne peuvent rien faire qui vaille. L'idée, c'est de voir tout le potentiel de la personne et de travailler la base de ce que qu'elle veut et peut développer. Beaucoup plus d'entre elles peuvent s'impliquer, contrairement à ce qu'en pense la société en général.

Les autochtones sont également victimes de préjugés importants qui nuisent à leur inclusion dans l'ensemble de la société québécoise. Ils vivent trop souvent en marge, et plusieurs déterminants socioéconomiques appuient ce constat. Les préjugés et les stéréotypes à leur endroit renforcent leur marginalisation sur les plans social et économique. Leur participation citoyenne en est d'autant plus hypothéquée. À cet égard, il est fondamental d'élaborer un plan visant à lutter contre le racisme et la discrimination.

Les catégories de personnes avec ou sans contraintes à l'emploi contribuent à maintenir les préjugés. L'abolition de ces catégories à l'aide sociale est une recommandation que le Comité a faite en 2009⁴¹ et reprise en 2010 dans son avis sur les personnes qui vieillissent seules, en situation de pauvreté. Cette mesure contribuerait à briser le clivage bon pauvre – mauvais pauvre associé aux classes avec ou sans contraintes et aux prestations réduites pour les personnes sans contraintes. Ce double statut laisse croire que les unes le méritent alors que les autres non. D'ailleurs, il est admis que la plupart des personnes dites aptes à l'emploi ne pourraient pas, dans les faits réintégrer le marché du travail⁴² sans un accompagnement important que le réseau n'est pas vraiment en mesure d'assurer. Notons également que de nombreux obstacles structurels se dressent sur leur parcours.

La lutte contre les préjugés passe par un changement de mentalités, par la sensibilisation aux différentes réalités propres aux personnes et par la reconnaissance de la valeur accordée aux autres formes de contributions sociales que l'emploi. Il serait également essentiel de soutenir ou de mettre en place un mécanisme de valorisation des contributions des personnes à la réalisation de petits projets collectifs dans leur quartier, afin d'agir sur leur estime de soi et sur leur autonomisation. De plus, les personnes devraient

41 COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE (2009). *Améliorer le revenu des personnes et des familles... Le choix d'un meilleur avenir*, 47 pages.

42 Lors d'une allocution présentée devant des partenaires réunis par le Comité consultatif, M^{me} Michèle Courchesne, alors ministre responsable de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, avait mentionné que moins de 10 % des prestataires dits sans contraintes sévères à l'emploi avaient le potentiel d'intégrer le marché du travail sans un accompagnement important.

avoir accès à des lieux de socialisation assurant une mixité sociale, où elles pourraient faire des activités, tout en brisant leur isolement.

DES MOYENS POUR RECONNAÎTRE LA PARTICIPATION CITOYENNE

La reconnaissance de la participation citoyenne peut s'exprimer sur deux plans : reconnaître son apport à la collectivité de même que les citoyennes et les citoyens qui y contribuent, ou reconnaître les compétences et l'expérience qui y sont acquises.

La participation citoyenne bénéficie déjà d'une reconnaissance dans plusieurs organisations. Des organismes communautaires, en particulier ceux qui sont actifs auprès des clientèles appauvries, prévoient de nombreux gestes en ce sens. Qu'il s'agisse d'activités récréatives, de repas offerts, de cadeaux remis, de cartes d'anniversaire, de spectacles, etc., ces marques de gratitude sont très appréciées et doivent être encouragées. La reconnaissance doit aussi se faire au quotidien, et pas seulement à l'occasion d'événements spéciaux prévus à cet effet. Le respect, l'écoute mutuelle et la dignité humaine sont des valeurs à promouvoir tous les jours.

Toutefois, afin de combattre les préjugés véhiculés à l'égard des personnes en situation de pauvreté, la reconnaissance publique de la participation citoyenne doit s'étendre à la population en général. Trop de gens ignorent la qualité du travail et des implications de ces personnes. Des témoignages dans les médias permettraient de montrer des modèles pouvant susciter de l'émulation, des exemples de réussites de personnes qui ne peuvent occuper un emploi, mais qui réalisent néanmoins de belles choses pour leur communauté et la société.

Recommandation 6

Que le gouvernement assure une reconnaissance publique, à l'intérieur d'une campagne sociétale contre les préjugés envers les personnes en situation de pauvreté, donnant de la visibilité à la qualité de leur travail et de leurs implications dans la participation citoyenne.

La Fédération des centres d'action bénévole du Québec et le Réseau de l'action bénévole du Québec, par exemple, jouent un rôle particulier dans la reconnaissance de la participation citoyenne et utilisent différents outils et de nombreuses idées pour mettre en place un programme de valorisation des bénévoles.

Également, l'expérience des Aînés solidaires, un réseau d'information et de soutien à l'entraide instauré par Centraide Québec et Chaudière-Appalaches, illustre un modèle qui concrétise la reconnaissance publique, notamment lors d'un gala annuel. Aînés solidaires sollicite l'engagement social des personnes âgées dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Notons que le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale a créé un mécanisme de reconnaissance par l'entremise du Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS) grâce auquel il rend hommage aux bénévoles et remet le prix Hommage Bénévolat Québec. D'autres prix sont également remis par différentes instances, gouvernementales, municipales ou autres.

D'autres moyens, dont les modalités restent à préciser, favoriseraient également la reconnaissance de la participation citoyenne, comme hausser les allocations quotidiennes de présence qu'offrent certains organismes.

Soulignons que l'État a assurément un rôle à jouer dans la valorisation des engagements ne comptant pas de rétribution financière. Comment favorise-t-il les lieux de consultation de la population? Quel lien tisse-t-il avec eux et comment encourage-t-il les occasions de participation citoyenne? Ce qui est accompli sans rétribution monétaire a-t-il la même valeur à ses yeux? Quel est son intérêt réel dans l'incitation à davantage de participation citoyenne? Si, comme il est souhaité, le gouvernement s'engage à encourager une plus grande

participation citoyenne, il importe qu'il comprenne mieux comment celle-ci contribue à la société, qu'il en mesure bien les effets, que ses attentes et ses buts soient transparents et qu'il intègre cet objectif dans les politiques publiques.

Recommandation 7

Que le gouvernement prenne clairement position sur son rôle face à la participation citoyenne, de même que sur ses attentes à son endroit, et qu'il accroisse sa collaboration avec les acteurs existants afin de la favoriser et de maintenir des lieux où elle peut s'exercer, et ce, dans le contexte où plusieurs formes de concertations et de participations locales (Forums jeunesse, Alliances pour la solidarité, etc.) sont remises en question.

LA PARTICIPATION DES PERSONNES EN SITUATION DE PAUVRETÉ SELON L'EXPÉRIENCE DU COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale⁴³ prévoit que, parmi les quinze membres du Comité nommés après consultation, trois doivent être des personnes en situation de pauvreté. Le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale bénéficie donc depuis sa mise sur pied de la présence de ces personnes qui, en tant que membres, y exercent une participation citoyenne. Il est rare et parfois difficile pour elles d'avoir accès à des organisations de ce genre. Leur présence enrichit la réflexion du Comité et a des effets positifs sur ces membres eux-mêmes. Ces derniers affirment d'ailleurs régulièrement leur intérêt à contribuer aux travaux du Comité et leur fierté d'en faire partie. La reconnaissance de leur savoir apporte donc une valorisation importante. L'expérience du Comité consultatif démontre que la participation de personnes en situation de pauvreté contribue à la profondeur des avis produits et permet de formuler des recommandations qui prennent ancrage dans la réalité et dans leur vécu.

Dans cette optique, le Comité consulte régulièrement les organismes qui travaillent auprès des personnes en situation de pauvreté en organisant des journées de réflexion auxquelles participent les usagers. Ces personnes deviennent ainsi des interlocuteurs directs avec qui la collaboration s'installe et qui assurent le Comité d'une meilleure compréhension de leur réalité.

43 L.R.Q., chap. L-7.

La participation citoyenne et le régime intégré de soutien du revenu

La base même de la reconnaissance de toute participation citoyenne découle du fait que les personnes disposent des ressources financières suffisantes pour répondre à leurs besoins matériels.

Le présent avis est une occasion pour le Comité de ramener à l'avant-plan sa recommandation d'instaurer un régime intégré de soutien du revenu, formulée dans son avis sur les cibles de revenu de 2009⁴⁴. À ses yeux, il importe que chaque personne dispose des ressources nécessaires pour combler ses besoins de base. Ainsi, le Comité consultatif a proposé un régime intégré de soutien du revenu aux personnes et aux familles sous la forme d'un crédit d'impôt remboursable permettant d'atteindre, dans un premier temps, 80 % de la mesure du panier de consommation (MPC). Pour l'instant, les familles prestataires avec enfant et les personnes seules avec contraintes sévères à l'emploi ont atteint ce seuil, ou s'en approchent. Ce n'est toutefois pas le cas des personnes seules sans contraintes, qui bénéficiaient en 2013⁴⁵ de 49 % de la MPC, ni des couples sans enfant, qui atteignent 53 % de cette mesure. Cette cible pourrait contribuer grandement à soutenir et à favoriser la participation citoyenne de l'ensemble des personnes en situation de pauvreté.

44 COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE (2009). *Améliorer le revenu des personnes et des familles... Le choix d'un meilleur avenir*, 47 pages.

45 Source : CEPE (2014). *La pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale au Québec : État de situation 2013*.

La base même de la reconnaissance de toute participation citoyenne découle du fait que les personnes disposent des ressources financières suffisantes pour répondre à leurs besoins matériels. « Pour les membres du Comité, l'amélioration du revenu des personnes et des familles est à la source même de la réalisation de leurs droits, qui sont, rappelons-le, non divisibles et non hiérarchisables, tout comme le sont les besoins essentiels à leur pleine citoyenneté. »⁴⁶ Dans son avis sur la pauvreté persistante⁴⁷, le Comité déplorait le gaspillage humain, pour les personnes elles-mêmes et pour la société, de se priver des talents et de l'énergie de celles et ceux qu'elle laisse en marge.

Plusieurs organismes consultés ont affirmé l'existence d'un lien direct entre les conditions de vie et la participation sociale : un faible revenu limite la participation à certaines activités et maintient dans l'exclusion. Les personnes s'isolent, mettent leur vie en veilleuse ou se découragent de faire les démarches nécessaires pour participer à quoi que ce soit. Sans un revenu suffisant, il y a peu de place pour autre chose, participation citoyenne incluse. Un revenu qui permet de ne pas toujours être dans la survie ouvre un espace pour parer les mauvais coups. Plusieurs personnes ont constaté que les prestataires ayant des contraintes sévères à l'emploi et bénéficiant d'un montant plus élevé sont ceux qui s'impliquent le plus assidûment dans les organismes. La hausse du salaire minimum, de même que celle des revenus de travail exclus pour les prestataires de l'aide financière de dernier recours⁴⁸ sont également des incontournables pour favoriser une meilleure participation citoyenne. Précisons que plusieurs bénéficiaires de l'aide financière de dernier recours dépassent le seul maximal d'exemption

46 COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE (2009). *Améliorer le revenu des personnes et des familles... Le choix d'un meilleur avenir*, page 10.

47 COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE (2009). *Revoir nos façons de faire : un choix judicieux et humain*, page 41.

48 Les personnes avec contraintes sévères à l'emploi (Programme de solidarité sociale) ont droit à un revenu de travail mensuel de 100 \$, tandis que celles qui n'ont pas de contraintes sévères ou qui ont des contraintes temporaires (Programme d'aide sociale) ont droit à 200 \$ (300 \$ pour un couple). Ces montants n'ont pas changé depuis 1999.

permis⁴⁹, même si elles se voient retrancher de leur chèque un montant qui réduit considérablement leur effort de travail⁵⁰.

Une croyance répandue veut que le montant versé comme prestation d'assistance sociale ait un effet direct sur le désir de retourner sur le marché de l'emploi : une prestation plus élevée signifierait moins d'élan pour faire un retour au travail. Pourtant, l'amélioration du revenu des familles avec enfants prestataires de l'aide sociale dans les dernières années a coïncidé avec une augmentation du retour à l'emploi dans ce groupe de la population, démontrant que lorsque les gens disposent d'un meilleur revenu, ils ont du temps et de l'énergie pour autre chose que lutter pour combler leurs besoins de base : le logement, les vêtements, l'alimentation, etc. Pour les prestataires du Programme d'aide sociale, cela peut correspondre à un retour à l'emploi, alors que pour les personnes qui bénéficient du Programme de solidarité sociale, il s'agira souvent d'une meilleure mobilisation pour la participation citoyenne. Lorsque les personnes faisant partie de ces deux groupes de prestataires habitent dans un HLM, le bénéfice est encore plus grand pour elles.

Précisons que le Comité n'affirme pas que toutes les personnes qui améliorent leur revenu seront ouvertes à participer socialement ou aptes à le faire, mais que celles qui le désirent devraient pouvoir le faire sans que leur situation financière ne constitue un obstacle. Cela dit, même s'il est admis que des revenus plus élevés peuvent lever des obstacles à la participation citoyenne de personnes en situation de pauvreté, ce n'est pas le seul facteur qui entre en ligne de compte.

49 Plus de 46 % des ménages prestataires des programmes d'aide financière de dernier recours ayant des revenus de travail dépassent le seuil d'exemption.

50 Il faut mentionner que des mesures fiscales telles que la prime au travail, la prime au travail adapté et le supplément à la prime au travail prennent le relais pour limiter les effets de cette coupe.

Recommandations 8 et 9

Que le gouvernement lève les obstacles afin d'ouvrir la voie à une meilleure participation citoyenne des personnes en situation de pauvreté, et qu'il mette en place et soutienne les conditions et les espaces démocratiques favorisant la participation de toutes les citoyennes et tous les citoyens.

Que le gouvernement assure un financement général plus adéquat de la mission globale des organismes communautaires, dont une partie doit être destinée à favoriser la participation des personnes en situation de pauvreté et soumise à une reddition de comptes.

LA PARTICIPATION CITOYENNE ET L'EMPLOI⁵¹

Aux yeux de plusieurs, ces expériences terrain équivalent à un diplôme pour les individus peu scolarisés.

Rares sont les personnes pour qui un éventuel retour en emploi peut être exclu définitivement. Quel que soit le handicap ou la contrainte, il est possible que la situation d'une personne dite inapte à l'emploi évolue au point de lui permettre d'espérer occuper un travail, qu'il soit occasionnel, à temps partiel, hors norme ou même conventionnel. Les groupes consultés sont d'avis que la participation citoyenne ne doit pas conduire à l'obligation de se trouver un emploi ou rendre impossible un retour sur le marché du travail.

51 La question de l'emploi a été traitée dans les deux précédents avis du Comité.

En ce sens, les mesures d'employabilité doivent rester accessibles à tous pour permettre à ceux et celles qui le désirent d'occuper un emploi. À cet effet, il faudra élargir la notion d'emploi et faire preuve de créativité et de souplesse afin d'offrir des possibilités répondant aux besoins variés des personnes. Une approche « mur à mur » ne peut prendre en compte les profils divers des individus, dont le spectre ratisse le marché de l'emploi de très près à très éloigné.

Plusieurs des personnes consultées ont fait valoir que la participation citoyenne peut constituer une plus-value pour quelqu'un qui veut accéder à un emploi. Il est vrai qu'elle peut permettre d'acquérir bon nombre des compétences et attitudes que recherchent les employeurs. **À travers l'engagement et la participation active, il est naturel d'acquérir plus de confiance en soi, de polyvalence, de discipline personnelle, d'habiletés communicationnelles, relationnelles, manuelles, etc. Tout cela permet ensuite de fonctionner dans d'autres sphères, dont celle de l'emploi, car les habiletés et compétences acquises peuvent par la suite être transposées dans d'autres contextes.** Ce sont des atouts qui placent une personne dans une meilleure position face au marché de l'emploi et qui peuvent lui ouvrir de nouveaux horizons.

Aux yeux de plusieurs, ces expériences terrain équivalent à un diplôme pour les individus peu scolarisés. Ces acquis ont une grande valeur, car ils ne pourraient provenir d'ailleurs que de la participation citoyenne ou du bénévolat. Ce sont des implications qui permettent de faire des apprentissages dans un autre cadre, souvent moins stressant, que celui d'un emploi conventionnel. Les personnes sans expérience professionnelle ou absentes du marché du travail depuis un certain temps ont besoin de pouvoir présenter une telle reconnaissance dans leur curriculum vitæ.

Dans le cas de personnes qui sont dans une perspective de développement de compétences, comme les jeunes ou les personnes immigrantes, une attestation officielle serait plus appropriée. À titre d'exemple mentionnons le travail invisible des femmes, un aspect qu'ont soulevé plusieurs groupes consultés. Les femmes sont particulièrement touchées par la pauvreté et les compétences qu'elles acquièrent en accomplissant du travail domestique gagneraient à être reconnues.

Actuellement, il n'est pas très utile d'inscrire ces expériences sur des certificats de reconnaissance, car l'exigence d'un diplôme prévaut sur la reconnaissance des autres acquis. Si les expériences et les connaissances acquises hors du cadre de l'emploi étaient adéquatement reconnues, elles pourraient plus facilement être prises en compte par les employeurs. Il s'agirait de mettre en place un programme d'évaluation des tâches et du rendement, de décrire les apprentissages réalisés et d'offrir un encadrement. À cet égard, le Programme de reconnaissance des expériences de bénévolat (PREB)⁵² est à la disposition des organismes à l'échelle du Québec pour valoriser les compétences des bénévoles et les tâches qu'ils ont effectuées. Ce programme soutient la recherche d'emploi en traduisant en termes professionnels les expériences bénévoles à faire valoir auprès d'employeurs.

Ces programmes demeurent toutefois peu accessibles aux personnes en situation de pauvreté. Plutôt que de créer de nouvelles structures, le Comité favorise d'améliorer leur accessibilité. Il y aurait également avantage à formaliser le programme de reconnaissance du bénévolat à titre de complément à un milieu de travail et de renforcer son acceptation auprès des employeurs pour que le transfert des connaissances et des compétences acquises au cours de la participation citoyenne ouvre au marché de l'emploi.

52 Le PREB, créé par le Centre d'action bénévole de Québec, s'adresse aux responsables des bénévoles des organismes communautaires.

Recommandation 10

Que le gouvernement soutienne le déploiement des programmes de reconnaissance des expériences de bénévolat pour toutes et tous les bénévoles. Qu'il intègre lui-même dans ses pratiques et dans celles de l'administration publique la reconnaissance de ces acquis et qu'il sensibilise les employeurs à la nécessité qu'ils améliorent également leurs pratiques à cet égard.

Par ailleurs, dans le cas des personnes qui n'ont pas actuellement le profil permettant d'accéder à un emploi, adapté ou non, il serait préférable d'investir davantage pour favoriser une participation citoyenne valorisante plutôt que de les diriger dans des parcours qui seront inévitablement sans issue. La pression induite du retour à l'emploi chez les personnes très éloignées du milieu du travail n'a pas sa raison d'être, particulièrement si elles ont des limitations, car les employeurs refusent trop souvent de les engager.

Associer de trop près la participation citoyenne à l'emploi risque d'occulter l'aspect du don qui lui est rattaché.

Associer de trop près la participation citoyenne à l'emploi risque d'occulter l'aspect du don qui lui est rattaché. Le caractère gratuit et désintéressé de l'acte bénévole doit être conservé. *A priori*, c'est la ou le bénévole qui apporte quelque chose à l'organisme et à la société. C'est le fait de donner qui figure au premier plan. L'autre partie est tacite, mais ne constitue pas l'objet principal de l'activité. Avant d'être une voie pour accéder à l'emploi, la participation citoyenne est d'abord un moyen de sortir de chez soi, de se sentir utile dans une communauté, de découvrir ce qui s'y passe et de s'y

découvrir soi-même. De façon prioritaire, il importe de prendre garde de ne pas l'instrumentaliser dans une logique utilitaire ou marchande. Son sens n'est pas de remplacer le travail, mais d'assurer la cohésion sociale et la valorisation de l'humain en soi.

Le danger, c'est de percevoir certaines des formes de la participation citoyenne comme un tremplin pour l'emploi. Il faut éviter de laisser croire que le bénévolat conduit au marché du travail : ce peut être le cas, mais ce ne doit pas être la motivation première, puisque cela causerait d'énormes frustrations et ferait de l'engagement volontaire une expérience négative. Des organismes sont même souvent placés dans une position délicate lorsque des bénévoles s'attendent à obtenir un emploi rémunéré après un certain temps. On ne peut exclure la présence de cet aspect dans les motivations de certains bénévoles, notamment chez des jeunes et des personnes immigrantes. Dans le cas particulier de ces dernières, il s'agit d'une manière de s'intégrer, d'apprendre la langue du milieu d'accueil, de créer des réseaux et d'acquérir l'expérience canadienne que requièrent les employeurs, ce qui peut éventuellement conduire à un emploi.

S'il s'agit d'un problème de retour en emploi, les personnes doivent être dirigées vers un programme qui le favorise. Si elles sont actuellement hors du marché de l'emploi mais souhaitent rester actives, on peut leur offrir plusieurs avenues : participation citoyenne, parcours de formation, etc. Il s'agit de démontrer la valeur de la participation citoyenne dans la société tout en déployant différentes mesures pour aider à l'intégration en emploi.

FONDEMENTS DE LA PARTICIPATION CITOYENNE ET LISTE DES RECOMMANDATIONS

Le Comité souhaite formuler quelques recommandations pour lesquelles des leviers existent et qui fournissent des pistes opérationnelles mesurables. Par ailleurs, plusieurs éléments de cet avis traitent de fondements de la reconnaissance viable d'une participation citoyenne, lesquels, même s'ils ne font pas l'objet de recommandations formelles, sont tout de même d'une grande pertinence.

Voici des fondements importants que le Comité a relevés :

- La participation citoyenne permet de se créer un réseau, de partager son expérience de vie et ses connaissances et de réaliser divers apprentissages. Elle contribue à l'inclusion sociale de nombreuses personnes, particulièrement de celles qui sont en situation de pauvreté.
- La participation citoyenne est un acte volontaire et gratuit, auquel chacun contribue selon ses intérêts et ses capacités, et les moyens pour la favoriser ne doivent pas être restrictifs ou punitifs.
- Toutes les personnes ont besoin de socialiser et de se réaliser, d'autant plus si elles ne répondent pas aux exigences d'un emploi rémunéré dans un marché du travail conventionnel ou adapté.
- La participation citoyenne se situe dans une perspective d'autonomisation (*empowerment*). Ainsi, les personnes en situation de pauvreté doivent être pleinement impliquées dans les choix et les solutions qui les concernent. L'approche « par et pour » favorise la réalisation de projets qui prennent en compte leurs besoins et où elles peuvent prendre une place et se valoriser.
- La progression remarquée dans l'engagement et la prise de pouvoir qui s'y exprime amènent à se décentrer des motivations individuelles pour s'ouvrir à des objectifs collectifs visant la recherche de solutions pour l'amélioration des conditions de vie des personnes et une transformation de la communauté.
- L'implication en dehors de l'emploi a une valeur dont la société ne peut se priver et qui appelle un fort sentiment de reconnaissance, d'appartenance et de valeur personnelle ainsi qu'une reconnaissance par les pairs. La participation citoyenne ne remplace pas le travail, mais assure la cohésion sociale et la valorisation de l'humain en soi. La participation des personnes en situation de pauvreté s'inscrit dans une citoyenneté active qui contribue au dynamisme d'une société.
- Reconnaître la participation citoyenne des personnes en situation de pauvreté, c'est affirmer clairement l'égalité de tous et lutter contre les préjugés.
- Pour les organisations communautaires nées d'une volonté collective ou de revendications issues de la mobilisation citoyenne, la participation citoyenne est la pierre angulaire sur laquelle repose la pertinence de l'action, car elle leur permet de rester reliées à la communauté.
- Les coûts liés à la participation citoyenne doivent être réduits au minimum pour les personnes ou couvertes par les organisations. Le financement de ces dernières doit prendre en compte le fait que la participation est au cœur des pratiques démocratiques, et non un simple volet de l'action des organismes.
- Les moyens de reconnaissance doivent être collectifs et appliqués au quotidien. Ils doivent être publics afin de donner une visibilité à la qualité du travail et aux implications réalisées dans une participation citoyenne.
- La question de la reconnaissance de la participation citoyenne doit être analysée en synergie avec les groupes concernés (femmes, personnes immigrantes, personnes handicapées, jeunes, autochtones, etc.).

Liste des recommandations :

Le Comité consultatif recommande au gouvernement :

1. De soutenir la formation et l'encadrement des activités de participation citoyenne, tant pour les intervenants que pour les citoyennes et les citoyens, de même que les croisements des savoirs entre des chercheurs et des personnes en situation de pauvreté afin de sensibiliser et de valoriser l'apport de la contribution de ces dernières.
2. De favoriser la mise en place d'un tarif social pour le transport en commun de même que de modes de transport alternatifs dans les régions.
3. De soumettre les milieux de participation aux mêmes lois et règles qui régissent les milieux de travail en ce qui concerne les mesures d'accommodement et la discrimination et de leur fournir le soutien requis.
4. De modifier les règles du Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS) et du Programme de soutien aux organismes communautaires (PSOC) pour rendre le financement de telles organisations plus accessible aux communautés autochtones, et ainsi favoriser la création et le développement d'organismes communautaires et de défense de droits permettant une meilleure participation citoyenne.
5. D'inviter les réseaux public et parapublic, dont les milieux de la santé et des services sociaux, le secteur de l'éducation et les municipalités, à s'ouvrir davantage à la participation citoyenne, notamment dans les comités d'usagers ou les conseils décisionnels, de s'assurer de la diversité et de la représentativité de la population ainsi que du respect des besoins particuliers de certains groupes sous-représentés, par exemple les personnes handicapées ou âgées.
6. D'assurer une reconnaissance publique, à l'intérieur d'une campagne sociétale contre les préjugés envers les personnes en situation de pauvreté, donnant de la visibilité à la qualité de leur travail et de leurs implications dans la participation citoyenne.
7. De prendre clairement position sur son rôle face à la participation citoyenne, de même que sur ses attentes à son endroit, et d'accroître sa collaboration avec les acteurs existants afin de la favoriser et de maintenir des lieux où elle peut s'exercer, et ce, dans le contexte où plusieurs formes de concertations et de participations locales (Forums jeunesse, Alliances pour la solidarité, etc.) sont remises en question.
8. De lever les obstacles afin d'ouvrir la voie à une meilleure participation citoyenne des personnes en situation de pauvreté, et de mettre en place et soutenir les conditions et les espaces démocratiques favorisant la participation de toutes les citoyennes et tous les citoyens.
9. D'assurer un financement général plus adéquat de la mission globale des organismes communautaires, dont une partie doit être destinée à favoriser la participation des personnes en situation de pauvreté et soumise à une reddition de comptes.
10. De soutenir le déploiement des programmes de reconnaissance des expériences de bénévolat pour toutes et tous les bénévoles. D'intégrer lui-même dans ses pratiques et dans celles de l'administration publique la reconnaissance de ces acquis et de sensibiliser les employeurs à la nécessité qu'ils améliorent également leurs pratiques à cet égard.

CONCLUSION

Le Comité consultatif affirme l'importance de reconnaître les implications de la participation citoyenne, car le Québec se priverait de ressources précieuses en se limitant à stimuler le retour vers l'emploi, tout en négligeant de susciter davantage de contribution des citoyennes et des citoyens dans leur communauté.

Par cet avis, le Comité consultatif visait à dépasser les discours habituels sur l'emploi comme moyen de lutter contre la pauvreté, pour élargir la notion d'insertion sociale à des réalités comme celle de la participation citoyenne, notamment dans le cas des personnes les plus éloignées du marché du travail, souvent en situation de pauvreté. Ce sujet peut être abordé sous plusieurs angles. Le Comité a choisi de proposer quelques pistes pour agir contre les obstacles qui nuisent à la participation citoyenne des personnes en situation de pauvreté. À ses yeux, c'est une contribution qui invite à faire quelques pas en vue d'une meilleure participation pour les citoyennes et les citoyens qui souhaitent s'investir dans leur milieu.

L'ensemble des activités d'une personne doit être pris en compte dans l'aspiration universelle d'être valorisé et d'avoir une place dans la société. Ce besoin est directement associé au droit fondamental de vivre décemment. Pour pouvoir participer socialement, il faut pouvoir compter sur un revenu permettant de couvrir ses besoins de base. C'est pourquoi il importe de placer au premier plan l'amélioration du revenu de toutes les personnes en situation de pauvreté.

Il s'agit là encore d'une responsabilité collective qui a été en partie négligée depuis l'adoption de la Loi en 2002, au gré des fluctuations économiques et des objectifs d'assainissement des finances publiques. Il faut bien sûr reconnaître les avancées de quelques groupes de personnes à faible revenu, dont les familles avec enfants. Mais depuis quelques années, des reculs ont touché l'ensemble des personnes en situation de pauvreté. La place est encore libre pour un gouvernement qui voudra revendiquer être le visionnaire ayant instauré plus de solidarité et de justice sociale dans notre société et accordé une réelle priorité à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et ce, jusqu'à assurer à toutes et à tous un revenu permettant de vivre dignement et de participer à la vie collective sans que leur situation financière ne constitue un obstacle.

Le Comité consultatif affirme l'importance de reconnaître les implications de la participation citoyenne, car le Québec se priverait de ressources précieuses en se limitant à stimuler le retour vers l'emploi, tout en négligeant de susciter davantage de contribution des citoyennes et des citoyens dans leur communauté. Il s'agit de retombées considérables dont ni l'État, ni la société ne peuvent se passer. L'enjeu est important : c'est l'affaire et la responsabilité de tous. De plus, le Comité estime que les personnes en situation de pauvreté doivent être perçues sur la base de leur contribution, de leur savoir et de leur vécu, plutôt que comme un coût social. Tous y gagneraient, car cette reconnaissance fait partie du chemin qui mènera à sortir les personnes de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

ANNEXE 1

CADRE GÉNÉRAL DES AVIS SUR L'EMPLOI

Il existe un préjugé tenace selon lequel il suffit de travailler pour sortir de la pauvreté. Pourtant, le fait d'occuper un emploi ne constitue pas automatiquement une garantie à cet effet. Certes, l'emploi demeure un vecteur important pour lutter contre la pauvreté et favoriser l'autonomie économique, mais la pauvreté de plusieurs travailleuses et travailleurs porte ombrage à cette affirmation. Il ne fait pas de doute que des améliorations sont nécessaires pour qu'une telle prémisse traduise mieux la réalité.

La troisième orientation de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale⁵³ veut favoriser l'accès à l'emploi et valoriser le travail. Dans le cadre de cette orientation, la Loi prévoit que le gouvernement doit se concerter avec ses différents partenaires du marché du travail et les organismes communautaires afin, notamment, d'intensifier l'aide à l'emploi pour mieux soutenir les collectivités dans leurs efforts de développement d'emplois et pour adapter les mesures et services d'aide à l'emploi aux besoins des groupes les plus touchés par la pauvreté. La concertation doit également favoriser, dans les milieux de travail, l'insertion sociale et professionnelle des personnes qui ont des difficultés particulières d'intégration en emploi et améliorer la qualité des emplois afin que les personnes qui travaillent puissent disposer d'un revenu permettant un niveau de vie décent⁵⁴.

Par ailleurs, « il n'est pas plus évidente solution à la pauvreté qu'un revenu. Mais rien n'est si fermement admis [...] que l'effet négatif de l'argent sur les pauvres. Notre compassion prend sa forme la plus vertueuse dans notre souci du mal que le revenu non gagné va faire à l'homme sans fortune. Et nous percevons un danger

pratique autant que moral : le pauvre risque de préférer au travail l'argent versé par les pouvoirs publics, et ce choix répandra un esprit de dépendance qui frappera au cœur le système économique⁵⁵. »

Voilà un préjugé tenace, qui est bien vivant ici même au Québec : on présume que plus une personne en situation de pauvreté reçoit d'argent pour combler ses besoins, moins elle aura la volonté d'intégrer le marché du travail. Cette vision sert souvent de justification au sous-investissement dans les politiques sociales. Quant à lui, le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est d'avis que la motivation des personnes en situation de pauvreté est davantage tributaire des possibilités qu'offre le marché du travail que des revenus provenant de l'aide sociale.

Il est en outre démontré qu'un revenu d'assistance sociale trop bas diminue les possibilités d'intégrer le marché du travail : une personne en situation de survie n'a ni l'énergie ni les ressources nécessaires pour entreprendre des démarches d'emploi qui engendrent des dépenses additionnelles, par exemple les vêtements et le transport. **Plus une personne vit en situation de manque, plus grande est sa crainte de perdre le peu de sécurité qu'elle possède;** dans un tel contexte, intégrer le marché du travail dans des conditions souvent précaires peut représenter un risque énorme.

Les personnes les mieux soutenues financièrement sont celles qui ont le plus de chances de quitter l'assistance sociale. Ainsi, entre 2000 et 2010, le nombre de familles monoparentales prestataires de l'assistance sociale a chuté de 46 % alors que leur revenu augmentait de manière significative, entre autres grâce à la politique familiale québécoise⁵⁶. Cette diminution a été plus marquée que pour les autres types de ménages. La

53 *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, L.R.Q., chap. L-7, art. 7.

54 *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, L.R.Q., chap. L-7, art. 10.

55 John Kenneth GALBRAITH, *Voyage dans le temps économique, Témoignage de première main*, Paris, Éditions du Seuil, 1995, p. 209.

56 Ève-Lyne COUTURIER et Renaud GIGNAC, *Les prestations d'aide sociale sont-elles trop généreuses?*, Note socio-économique, Institut de recherche et d'informations socio-économiques, octobre 2012, p. 3.

ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale de l'époque reconnaissait le phénomène dans son rapport déposé à l'Assemblée nationale en juin 2010, intitulé *Améliorer la situation économique des personnes : un engagement continu*.

Ajoutons qu'il est paradoxal d'affirmer que plus d'argent encouragerait les prestataires à vouloir continuer de bénéficier des programmes d'assistance sociale et les découragerait d'essayer d'améliorer leur sort en intégrant le marché du travail, alors que l'on prétend que des politiques fiscales généreuses à l'égard des mieux nantis favoriseraient l'investissement et le dynamisme économique.

Malgré l'importance qu'on lui accorde, l'insertion en emploi ne doit pas être une fin en soi et servir d'abord à réduire le plus rapidement possible le nombre de prestataires des programmes de soutien du revenu. Elle doit signifier avant tout l'intégration sociale et l'amélioration durable des conditions de vie des personnes concernées. **Si l'emploi occupé ne procure pas de conditions de travail décentes, en quoi a-t-on vraiment amélioré la situation d'une personne vivant dans la pauvreté?**

L'intégration au marché du travail ne peut dépendre que de l'unique volonté de travailler d'une personne, ni des compétences individuelles ou des facteurs incitatifs. Mettre le fardeau sur les épaules des sans-emploi risque simplement d'accroître leur exclusion. On laisserait ainsi de côté des aspects plus collectifs qui ont davantage d'effets, comme les lois et les normes du travail, les politiques publiques, ou le rôle des acteurs qui influent sur la structure du marché du travail : les employeurs, les syndicats, les établissements d'enseignement, les divers ordres de gouvernement, les organismes communautaires, etc.

Un consensus très fort s'est dégagé au cours des consultations à l'effet que la sortie de la pauvreté s'inscrit dans un parcours qui va de l'amélioration de la situation des personnes les plus pauvres et les plus exclues – en passant par une approche globale de soutien vers l'emploi, adaptée aux réalités diverses des personnes – à l'insertion, au maintien et à la progression en emploi, pour les personnes qui le peuvent. C'est le seul moyen d'améliorer la situation des personnes de façon durable, en faisant en sorte que personne ne soit laissé de côté et que cessent la spirale d'appauvrissement et les allers-

retours entre les programmes de soutien financier et les emplois précaires.

LE TRAVAIL : UN DROIT

Le présent document ne fait pas référence au droit au travail strictement en tant que droit juridique, mais avant tout en tant que droit citoyen. Afin de rendre ce droit effectif, encore faut-il que des emplois soient disponibles en nombre suffisant, que les personnes en recherche d'emploi aient les qualifications nécessaires pour y avoir accès, et que ces emplois soient de qualité afin de permettre aux travailleuses et aux travailleurs d'améliorer de façon tangible leurs conditions de vie et de maintenir par la suite leurs acquis.

Aussi, pour assurer le droit au travail, un soutien adéquat doit être offert aux personnes qui en ont besoin pour intégrer le marché du travail et s'y maintenir. En plus du droit au travail, le droit de l'ensemble de la population à des services d'employabilité doit donc être reconnu. Il convient également de reconnaître que les personnes concernées sont les mieux placées pour bien cerner leurs besoins selon leurs intérêts et aptitudes.

Les efforts pour améliorer le marché de l'emploi doivent donc porter sur la reconnaissance du fait que le travail est un droit, au même titre que le droit à la santé, le droit à l'éducation ou le droit de vivre dignement. Le droit au travail, reconnu par divers traités internationaux, doit être réaffirmé, de même que le droit à un travail décent.

LE TRAVAIL DÉCENT

Le concept de travail décent a été formulé par l'Organisation internationale du travail, qui regroupe des représentantes et représentants de gouvernements et d'organisations de travailleurs et d'employeurs. Selon ce concept, le travail est source de dignité personnelle, de stabilité familiale, de paix dans la communauté et de démocratie, de croissance économique qui augmente les possibilités d'emploi productif et de développement d'entreprises⁵⁷. Assurer le droit à un travail décent bénéficie à toutes les parties : les travailleuses et les travailleurs, parce qu'ils se sentent respectés et que leur revenu leur permet de vivre décemment, les employeurs, parce qu'une juste rémunération a un effet direct sur la motivation au travail ainsi que sur l'attractivité des emplois, et la société dans son ensemble, pour les raisons évoquées ci-dessus.

L'Agenda pour le travail décent mis de l'avant par l'Organisation internationale du travail vise quatre objectifs stratégiques, l'égalité entre les femmes et les hommes étant un objectif transversal. Ces objectifs sont les suivants :

- créer des emplois;
- garantir les droits au travail;
- étendre la protection sociale;
- promouvoir le dialogue social.

Il est crucial de s'atteler à l'amélioration des conditions associées aux emplois précaires qui gardent nombre de travailleuses et de travailleurs dans la pauvreté, et qui nuisent au développement de l'économie et à la cohésion sociale. La sécurité économique des travailleuses et travailleurs et le travail décent sont au cœur d'un développement social cohérent, lui-même partie intégrante d'un développement durable.

Il importe également de reconnaître que l'emploi est plus qu'un moyen de gagner sa vie. En effet, il doit aussi permettre aux individus de se réaliser, de jouir d'une certaine reconnaissance et d'établir des liens sociaux.

⁵⁷ Organisation internationale du travail, *L'Agenda pour le travail décent*, <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang--fr/index.htm> [page consultée le 23 juillet 2012]. À noter que, dans le présent avis, le Comité utilise plutôt le mot emploi, sa définition du mot travail dépassant largement celle de l'emploi salarié.

Il est impératif d'instaurer des conditions d'emploi qui permettront à toutes et à tous d'exercer pleinement leur citoyenneté.

L'EMPLOI POUR LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ : LES DÉFIS À RELEVÉ

L'emploi constitue sans contredit un levier pour sortir de la pauvreté. Il contribue avec force à l'intégration et à la mobilité sociales, à la distribution de la richesse et à la cohésion sociale. **Il ne peut cependant être considéré comme la seule solution aux problèmes des personnes exclues du marché du travail.**

En premier lieu, il est souhaitable que toute personne accède à l'autonomie économique et dispose d'un revenu suffisant pour dépasser le stade de la survie. Même si certaines personnes ne peuvent occuper un emploi permanent à temps plein, ni même parfois un emploi traditionnel à temps partiel, elles doivent néanmoins disposer de ressources suffisantes pour participer pleinement à la vie en société et vivre dignement.

Une fois cette condition remplie, le marché de l'emploi devrait satisfaire certaines exigences : quantité, diversité et qualité des emplois, salaire décent, nombre d'heures suffisant et stabilité permettant de se projeter dans l'avenir. Il importe par ailleurs que les emplois offerts correspondent aux qualifications des sans-emploi ou que ces derniers puissent acquérir de telles qualifications. Il faut aussi leur offrir le soutien nécessaire à leur insertion et à leur maintien en emploi. Il est enfin essentiel que les employeurs soient prêts à les accueillir et à reconnaître leur potentiel.

Plusieurs forces sont déjà à l'œuvre pour transformer le marché du travail traditionnel, dans la perspective de faire avancer les choses. Par exemple, les entreprises d'économie sociale et solidaire mettent en place de nouvelles formes de gouvernance en y associant leur personnel. Ces entreprises intègrent un grand nombre de personnes auparavant prestataires de l'aide sociale. On constate notamment une amélioration des conditions de travail dans certains secteurs, entre autres les entreprises d'aide domestique.

D'autres expériences portent sur l'adaptation du marché du travail aux caractéristiques des personnes à intégrer. Les centres de travail adapté en sont un exemple. Il est d'autre part encourageant de noter que de plus en plus d'entreprises prennent conscience de leur responsabilité, mettant davantage l'accent sur les aspects sociaux de leurs activités. Ce ne sont là que quelques exemples qui démontrent qu'il est possible de faire autrement.

Pour favoriser le retour en emploi, les gouvernements ont instauré plusieurs mesures, qui se sont traduites par des investissements importants.

On constate ainsi une volonté manifeste d'intervenir pour améliorer la situation des personnes pauvres ou exclues. Toutefois, il reste beaucoup à faire, surtout en ce qui a trait au soutien aux personnes qui se butent à des obstacles particuliers.

Il reste aussi du chemin à faire en matière de reconnaissance d'une participation citoyenne qui dépasse le seul fait d'occuper un emploi salarié.

DES RECOMMANDATIONS POUR CONTINUER DE PROGRESSER

Le Comité consultatif a entrepris divers travaux afin d'être en mesure de faire des propositions au gouvernement quant aux moyens à mettre en place pour améliorer l'aide à l'intégration en emploi, pour faire en sorte que l'emploi permette aux personnes de sortir de la pauvreté, et pour s'assurer que chaque citoyenne et citoyen voie sa contribution reconnue.

Au printemps et à l'automne 2011, le Comité a tenu une série de consultations sur le thème de l'emploi comme moyen de lutter contre la pauvreté. Ces consultations ont permis de rencontrer plus d'une quarantaine de groupes et d'organismes, dont des centrales syndicales, des organismes communautaires, du personnel d'Emploi-Québec, des personnes elles-mêmes en situation de précarité, ainsi que des employeurs. Ces échanges ont alimenté et enrichi la réflexion des membres du Comité.

Trois principes, décrits ci-dessous, sont à la base des réflexions et des propositions qu'entend faire le Comité.

La reconnaissance de la contribution de toutes et de tous

Il n'y a pas que l'emploi salarié qui soit utile à la société. En fait, de très nombreuses activités accomplies en dehors du marché du travail ont une valeur qu'il importe de reconnaître. Il suffit de penser au soin des enfants et à l'aide apportée à un proche en perte d'autonomie. **Étant donné ces autres rôles socialement utiles remplis par les citoyennes et les citoyens, il est clair qu'on ne peut considérer l'emploi comme étant le seul facteur de reconnaissance possible.** Il s'agit de reconnaître et de valoriser tout type d'engagement, incluant la participation citoyenne active, le bénévolat et l'entraide. De plus, toute forme de participation sociale doit être reconnue comme une expérience utilisable sur le marché du travail.

Toutes et tous, salariés ou non, ont le droit de voir leur contribution reconnue, mais il faut éviter de mettre de l'avant une définition utilitariste de l'activité des personnes et reconnaître plutôt que toutes et tous ont le droit de vivre dignement, quelles que soient leurs capacités.

L'importance des politiques publiques

Les politiques publiques, notamment en matière d'emploi, d'éducation, de soins de santé, de services de garde, de transport collectif et de logement, revêtent une très grande importance. Elles sont cruciales pour permettre l'intégration et le maintien en emploi ainsi que l'amélioration réelle des conditions de vie des travailleuses et travailleurs et de l'ensemble des personnes et des familles en situation de pauvreté. **Elles sont l'expression d'une solidarité qui favorise une meilleure cohésion sociale, bénéfique à l'ensemble de la société.** Le modèle québécois issu de la Révolution tranquille demeure unique en Amérique du Nord. Il a fait ses preuves, en particulier au cours de la récente crise économique, et il mérite d'être préservé, voire amélioré.

La nécessité pour toutes les personnes et les familles d'avoir un revenu décent

L'emploi doit permettre d'échapper à la pauvreté, qui plus est de façon durable. Par ailleurs, **un revenu décent permettant de vivre dignement est un préalable à l'intégration en emploi et à la participation citoyenne**. Dans son avis sur les cibles d'amélioration du revenu des personnes et des familles, le Comité a déjà proposé un régime intégré de soutien du revenu qui permettrait d'atteindre cet objectif⁵⁸. Privées des ressources et des moyens leur permettant de satisfaire leurs besoins de base, les personnes demeurent en situation de survie, dans un état de déficit humain qui compromet leurs capacités d'acquiescer et de maintenir leur autonomie ou de s'intégrer à la société et d'y participer.

REVENU DÉCENT

Il importe ici de préciser le sens des termes « revenu décent » et « emploi ou travail décent » utilisés dans ce document. Pour le Comité, un revenu décent permet non seulement à une personne de satisfaire ses besoins de base, mais également de participer pleinement à la société et de sortir de la pauvreté. Sans nécessairement avoir établi un chiffre précis, il est clair pour le Comité que le niveau actuel du salaire minimum ne correspond pas à cette définition. Il ne permet même pas d'atteindre le seuil de faible revenu avant impôt défini par Statistique Canada, et cela, même si une personne travaille toute l'année 35 heures par semaine, ce qui correspond au nombre moyen d'heures travaillées au Québec. Ainsi, en 2011, pour 35 heures de travail au salaire minimum, le salaire brut était de 18 018 \$, alors que le seuil de faible revenu avant impôt variait entre

18 246 \$ et 23 298 \$, selon la taille de la localité⁵⁹. Précisons à ce sujet que ce n'est pas parce qu'une personne dispose d'un revenu annuel légèrement supérieur au seuil de faible revenu qu'elle est nécessairement sortie de la pauvreté.

EMPLOI DÉCENT

En se référant aux objectifs visés par l'*Agenda pour le travail décent*, énumérés plus haut, le terme « emploi décent » désigne, pour le Comité, un emploi qui, outre le fait d'offrir un revenu décent, est bien encadré par les lois du travail pour assurer la protection des travailleuses et travailleurs, offre des mesures de protection sociale telles que des assurances collectives ainsi que la possibilité de préparer une retraite offrant la sécurité économique, et garantit le droit des travailleuses et des travailleurs à la représentation collective. La stabilité d'emploi, les congés, les horaires de travail prévisibles et offrant un nombre d'heures suffisant, les accommodements en matière de conciliation famille-travail ainsi que les occasions en matière de qualification et de formation continue sont également au nombre des critères retenus par l'Institut de la statistique du Québec dans ses travaux sur la qualité des emplois⁶⁰. Bien que cette liste ne soit pas exhaustive, le Comité est d'avis qu'elle fait état des principaux enjeux liés à la notion d'emploi décent.

58 Avis du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, *Les cibles d'amélioration du revenu des personnes et des familles, les meilleurs moyens de les atteindre ainsi que le soutien financier minimal. Améliorer le revenu des personnes et des familles... le choix d'un meilleur avenir*, 2009.

59 Ces seuils sont définis pour les agglomérations de recensement de moins de 30 000 habitants et les régions métropolitaines de recensement de 500 000 habitants et plus. On ne tient pas compte ici des régions rurales situées à l'extérieur de ces agglomérations ou régions, car il semble évident que ce n'est pas là que se concentre un volume d'emplois important. Source : Tableau 2, *Seuils de faible revenu (base de 1992) avant impôt*, Statistique Canada, <http://www.statcan.gc.ca/pub/75f0002m/2012002/tbl/tbl02-fra.htm> [page consultée le 20 novembre 2012].

60 Une typologie plus détaillée a été définie par l'Institut de la statistique du Québec. Selon ces travaux, les neuf principales dimensions de la qualité de l'emploi sont : la rémunération, les congés (rémunérés ou non); les régimes de retraite; les assurances collectives; les heures de travail (habituelles et supplémentaires); les horaires de travail (typiques et atypiques); la stabilité (sécurité d'emploi, statut permanent ou temporaire); la qualification; les conditions physiques et psychologiques (Luc CLOUTIER, *La qualité de l'emploi au Québec, développements conceptuels*, Institut de la statistique du Québec, 2008, p. 15).

LES RÉSULTATS DES TRAVAUX

Les quelques éléments qui précèdent illustrent bien la complexité des questions entourant l'emploi et la pauvreté, de même que celle des solutions à mettre de l'avant. Afin de proposer des moyens pour relever les défis que soulèvent ces questions, le Comité entend élaborer trois avis sur les thèmes suivants :

1. Améliorer la qualité des emplois;
2. Intensifier l'aide à l'emploi;
3. Au-delà de l'emploi, reconnaître la participation citoyenne et le droit à la dignité.

Bien que ces trois volets soient intimement liés, le Comité a estimé plus opportun, étant donné l'ampleur du sujet, de les présenter dans trois avis distincts afin de pouvoir formuler des recommandations plus précises.

Un premier avis portant sur la qualité des emplois intitulé *Pour assurer le droit à un travail décent : Améliorer la qualité des emplois* est paru en mars 2013. Le deuxième avis portant sur l'aide à l'intégration à l'emploi intitulé *L'aide à l'emploi : pour une intégration durable* est paru en juin 2015.

ANNEXE 2

LISTE DES MEMBRES DU COMITÉ CONSULTATIF

MEMBRES AYANT LE DROIT DE VOTE

M. Michel Bellemare

Regroupement pour la défense des droits sociaux
de Shawinigan
Région de la Mauricie

M^{me} Dominique Daigneault

Présidente
Conseil central du Montréal métropolitain (CSN)
Région de Montréal

M^{me} Danielle Fournier

Formatrice et agente de développement
Relais-femmes
Région de Montréal

M. Richard Gravel

Directeur général
Collectif des entreprises d'insertion du Québec
Président du Comité
Région de Laval

M. Frédéric Lalande

Directeur général
Coalition des organismes communautaires
pour le développement de la main-d'œuvre
Région de Montréal

M^{me} Jeanne Lavoie

Représentante du milieu communautaire
Région du Saguenay-Lac-Saint-Jean

M. Pierre Michaud

Autres secteurs de la société civile
Région de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine

M^{me} Réjeanne Pagé

ATD Quart Monde
Région de l'Estrie

M^{me} Anne-Marie Rodrigues

Directrice générale
Centre d'action socio-communautaire de Montréal
Région de Montréal

M^{me} Julie Rousseau

Conseillère déléguée
Bureau politique de Pekuakamiulnuatsh Takuhikan
à Mashteuiatsh
Région du Saguenay-Lac-Saint-Jean

M^{me} Monique Toutant

Association pour la défense des droits sociaux
du Québec métropolitain
Région de Québec

Quatre postes vacants

Milieu patronal
Milieu municipal
Milieu communautaire
Organisme de lutte contre la pauvreté
et l'exclusion sociale

MEMBRES N'AYANT PAS LE DROIT DE VOTE

(MEMBRES ISSUS DU PERSONNEL
DE LA FONCTION PUBLIQUE)

M^{me} Chantal Maltais

Sous-ministre adjointe
Direction générale des politiques, de l'analyse
stratégique et de l'action communautaire
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité
sociale

M. André Dontigny

Directeur du développement des individus et
de l'environnement social
Ministère de la Santé et des Services sociaux

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

Québec

