



Les Rendez-vous de la solidarité 2009

Vers un deuxième Plan d'action
gouvernemental en matière de lutte
contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Cahier de consultation



Mot du ministre

Chers partenaires,

Le Québec a besoin de toute la société civile afin de poursuivre la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. C'est dans cette optique que nous sommes appelés à participer à un rassemblement d'acteurs socioéconomiques, dans le cadre des Rendez-vous de la solidarité 2009, en vue d'établir un dialogue constructif sur ces importants défis que sont le mieux-être et l'inclusion des personnes en situation de vulnérabilité.

Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, c'est se mobiliser pour faire ressortir le meilleur de notre société au bénéfice de ces femmes, de ces hommes et de ces enfants, qui ont tous droit à leur plein accomplissement. Cet exercice de consultation se veut un moment privilégié pour mettre en commun, dans un esprit de solidarité, l'expertise et la volonté que nous déployons en faveur d'une plus grande justice sociale et du respect de la dignité humaine.

Au cours des dernières années, le Québec a progressé et il se démarque sur la scène internationale pour le dynamisme de son action. Ces progrès, nous les devons à celles et à ceux qui ont mis leur détermination au service des personnes. Nous les devons également à l'humanisme qui est chaque jour exprimé par l'entremise de nos institutions et par nos partenaires, et ce, pour que chacune et chacun puisse réaliser ses rêves et mettre en lumière ses talents.

Depuis le déploiement, presque achevé maintenant, du premier Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, nous avons réalisé plusieurs avancées. Mais pour arriver à faire du Québec l'une des nations industrialisées comptant le moins de personnes en situation de pauvreté, il nous faut poursuivre dans cette voie et travailler tous ensemble vers l'atteinte de cet objectif commun. Ainsi, je souhaite que les Rendez-vous de la solidarité 2009 permettent au Québec de se mobiliser encore davantage contre la pauvreté.

À partir du présent cahier de travail, vous êtes invités à partager vos connaissances, à témoigner de vos observations et à proposer des pistes de solution novatrices. C'est sur cette base que nous souhaitons ouvrir un espace de discussion positif et enrichissant. Grâce à votre apport, nous serons mieux outillés pour bonifier nos politiques publiques et nos façons de faire afin que notre collectivité, unique en Amérique, continue de progresser.

Nous voulons développer avec vous la solidarité qui nous anime. Il importe que notre société, avec les régions et les communautés qui la composent, se donne les moyens de franchir une autre étape de ce combat que nous menons contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ainsi, nous voulons agir avec vous et votre contribution à cette consultation est essentielle.

SAM HAMAD

Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale
et ministre responsable de la région de la Capitale nationale

Table des matières

Mot du ministre	3
Contexte de la consultation	7
L'inclusion sociale : au cœur des valeurs de la société québécoise	8
La diversité des besoins	8
L'adéquation des besoins avec les moyens d'action	9
La richesse d'une approche collective : une réponse concertée et adaptée aux besoins	9
Quelques enjeux et de nombreux défis	9
La consultation : une démarche d'envergure en plusieurs temps	10
Objectifs du Rendez-vous	11
La pauvreté au Québec : de nettes améliorations	13
Taux de faible revenu : une tendance à la baisse	14
Comparaisons interprovinciales selon la MPC	15
Assistance sociale	16
Taux de chômage	16
Évolution du revenu des ménages québécois	17
Bilan du premier plan d'action gouvernemental : des résultats encourageants	18
Discussions	19
Thème 1 : Revenu, emploi, formation	20
1.1 Agir sur le revenu	20
1.2 Agir sur le revenu par l'emploi	21
1.2.1 Accompagner les personnes vers l'emploi	21
1.2.2 Favoriser l'accès à l'emploi par la formation	22
1.2.3 Favoriser l'intégration et le maintien en emploi des groupes plus vulnérables	24
1.3 Agir sur le revenu des prestataires de l'aide financière de dernier recours	25

Thème 2 : Conditions de vie des personnes de tous âges – santé, sécurité alimentaire, logement, justice, accès aux services	28
2.1 Assurer la santé et la sécurité alimentaire des personnes	28
2.2 Agir en matière de logement	28
2.3 Améliorer l'accès à la justice	29
2.4 Faciliter l'accès aux services	30
Thème 3 : Inclusion sociale et participation citoyenne	32
3.1 Des actions de proximité	32
3.2 La santé mentale	32
3.3 L'itinérance	32
3.4 Le vieillissement actif	33
3.5 Les Québécoises et les Québécois issus de l'immigration et des communautés culturelles	33
Thème 4 : L'intervention territoriale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale	35
4.1 Les valeurs à la base de l'intervention territoriale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale	35
4.2 Le premier plan d'action et l'approche territoriale intégrée (ATI)	36
4.3 Des constats sur l'intervention régionale et locale	36
4.4 Vers une intervention territoriale renforcée de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale	37
Conclusion	41
Annexes	43
Annexe 1 : Cinq années d'actions visant à améliorer les conditions de vie des personnes en situation de pauvreté	44
Annexe 2 : Principales réalisations liées au premier plan d'action gouvernemental	46

Section 1

Contexte de la consultation

L'inclusion sociale : au cœur des valeurs de la société québécoise	8
La diversité des besoins	8
L'adéquation des besoins avec les moyens d'action	9
La richesse d'une approche collective : une réponse concertée et adaptée aux besoins	9
Quelques enjeux et de nombreux défis	9
La consultation : une démarche d'envergure en plusieurs temps	10



Contexte de la consultation

L'inclusion sociale : au cœur des valeurs de la société québécoise

Au début des années 2000, le Québec s'est donné une loi pour lutter contre la pauvreté. L'Assemblée nationale, en effet, a adopté à l'unanimité la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ce qui constituait une première au Canada. Par la suite, le gouvernement a lancé, en 2004, un premier plan d'action qui a permis d'améliorer la cohésion gouvernementale et qui correspond, sur six ans, à des investissements de plus de **4,5 milliards de dollars** dans des mesures de lutte contre la pauvreté. Ces investissements sont venus s'ajouter à un ensemble de mesures, de programmes et d'initiatives qui étaient déjà mis en œuvre par l'État et un ensemble de partenaires pour répondre à la diversité des besoins présents dans notre société.

Cet engagement du Québec envers les plus démunis traduit les valeurs collectives qui animent notre société : la solidarité, la tolérance, la justice sociale, le respect de la personne, l'équité entre les générations, la générosité. Ces valeurs se retrouvent également dans la contribution de nombreux acteurs socioéconomiques, provenant de différents horizons, qui sont déterminés à réduire le plus possible les inégalités sociales.

La lutte contre l'exclusion sociale et économique constitue un enjeu de société majeur, puisque les effets de la pauvreté ne se limitent pas à l'insuffisance du revenu. Ils se traduisent également par un nombre élevé de problèmes sociaux et de santé, allant même jusqu'à réduire l'espérance de vie des personnes. La diminution de la pauvreté dans les sociétés occidentales produit des effets positifs qui ne sont plus à démontrer : persévérance scolaire, réduction de la criminalité, meilleur état de santé, cohésion sociale, etc. Les efforts en ce sens permettent aussi à un plus grand nombre de citoyens de prendre leur place dans la société et de contribuer à la création de la richesse collective, favorisant ainsi un meilleur climat socioéconomique et générant une plus grande prospérité.

Aujourd'hui, les actions que nous entreprenons pour favoriser l'autonomie économique et l'inclusion sociale du plus grand nombre s'inscrivent dans une perspective de développement durable et visent à produire des effets à long terme et intergénérationnels. La lutte contre la pauvreté et les inégalités représente un des maillons essentiels de la Stratégie gouvernementale de développement durable, au même titre que le développement économique et la protection de l'environnement.

La diversité des besoins

Plusieurs facteurs peuvent expliquer la situation de pauvreté ou d'exclusion dans laquelle se retrouvent des personnes, des familles et parfois, des communautés. Ces facteurs relèvent en partie de caractéristiques individuelles telles que le degré de connaissances nécessaires à une intégration en emploi, ou encore, la présence d'un réseau social ou familial. Il s'agit aussi de facteurs environnementaux, telles la situation économique, l'accessibilité à des services donnés ou même les catastrophes naturelles.

La pauvreté peut ainsi prendre une multitude d'aspects. Certains sont plus visibles, comme l'itinérance ; d'autres ne sont pas toujours clairement perceptibles, comme le faible revenu, la maladie mentale, les toxicomanies, les trajectoires de vie marquées par les ruptures, la violence, l'isolement, l'exclusion, etc.

Les besoins des personnes en situation de pauvreté ne sont pas les mêmes partout et pour tous. Ils varient notamment en fonction de l'âge, du sexe, de la région, de l'appartenance culturelle. Certains déterminants permettent d'établir les causes de la pauvreté et, par la même occasion, de cibler les actions en fonction des besoins de chaque individu.

L'adéquation des besoins avec les moyens d'action

Les exigences que se donne la société québécoise en matière d'équité et de partage de la richesse doivent être mises en relation avec sa capacité à répondre à la diversité des besoins. Nos efforts en ce sens portent leurs fruits : bien que le Québec ne soit pas une des provinces les plus riches, son taux de faible revenu se situe parmi les plus bas au Canada.

Toutefois, nul n'ignore que les moyens ne sont pas illimités. Cette situation suppose, d'une part, que la société soit prête à être solidaire avec les personnes qui en ont le plus besoin et, d'autre part, qu'elle soit capable de déterminer ses priorités d'action. C'est en partageant les mêmes objectifs et en unissant les efforts de tous que nous pourrions obtenir les meilleurs résultats.

La richesse d'une approche collective : une réponse concertée et adaptée aux besoins

Étant donné l'aspect multidimensionnel de la pauvreté et de l'exclusion, la tâche est vaste : il faut intervenir tant auprès des individus qu'au sein des milieux, il faut s'attarder à la fois aux difficultés présentes et à leur prévention, et notre action doit trouver écho depuis le milieu local jusqu'aux interventions nationales. Devant ce défi, le gouvernement ne peut agir seul. Déjà, nous observons une implication de plus en plus grande de tous les acteurs sociaux et économiques du Québec : les entreprises, les syndicats, les collectivités locales, les organismes communautaires, les groupes de défense des droits de la personne, et les personnes en situation de pauvreté elles-mêmes. En effet, nous sommes tous témoins depuis quelques années de la volonté de ces personnes de prendre en main leur destinée et de s'engager dans une démarche vers l'autonomie financière. Leur courage ne peut que susciter l'admiration et inciter tous les acteurs sociaux et économiques à les appuyer encore plus fermement dans leur quête d'épanouissement et d'autonomie. Nous sommes également témoins de la volonté des milieux d'investir dans le développement de leur communauté et de soutenir les personnes qui en font partie. Ainsi, les initiatives de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale se sont multipliées sur le territoire québécois depuis quelques années, certaines ayant connu des résultats remarquables.

La reconnaissance de la nécessité d'une intervention multidimensionnelle et à responsabilité partagée commande une capacité de concertation de tous les instants afin que les actions soient harmonisées et que tous visent un objectif commun. Cette situation place l'organisation des interventions au cœur de nos réflexions. Un des principaux défis devient, en conséquence, de coordonner l'ensemble des actions d'une multitude d'intervenants, travaillant parfois dans des univers parallèles. C'est là la principale tâche d'animation à laquelle est convié le gouvernement et qu'un ensemble de partenaires sont invités à réaliser avec lui. Un comité interministériel est responsable de coordonner l'action en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, mais un meilleur arrimage avec tous les partenaires concernés semble néanmoins nécessaire.

Quelques enjeux et de nombreux défis

La multitude et la diversité de besoins des personnes, des familles et de leurs communautés sont relativement bien connues et documentées et l'importance d'agir collectivement dans le respect de nos capacités est aussi de plus en plus une réalité partagée. Comme société, le Québec se trouve face à de nombreux défis à l'égard des actions qu'il entreprendra au cours des prochaines années et des choix qu'il fera. Nos constats à l'égard tant du chemin parcouru que des nombreux besoins et de la nécessité d'une meilleure concertation, nous amènent à dégager les grands enjeux des prochaines années :

- la nécessité de définir clairement et collectivement les besoins des personnes, des familles et des collectivités ;
- la prise en compte de la réalité quotidienne des personnes âgées vivant des situations de pauvreté ou d'exclusion sociale ;
- l'engagement de toutes et de tous afin de favoriser l'inclusion et de réduire la pauvreté ;
- la priorisation des actions en concordance avec les ressources dont dispose la société québécoise ;
- une meilleure coordination des interventions du gouvernement, des partenaires et de tous les acteurs concernés ;
- le déploiement des politiques et des actions dans les régions.

La consultation : une démarche d'envergure en plusieurs temps

Le premier Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a produit ses effets et a déjà amélioré la situation des familles les plus démunies. Nous pouvons être fiers des résultats obtenus. Il reste cependant du chemin à parcourir et l'élaboration du deuxième plan d'action nous donne l'occasion de repositionner collectivement nos orientations et nos objectifs.

Pour améliorer les conditions de vie des personnes et des collectivités et soutenir ces dernières dans leurs nombreuses initiatives, le gouvernement ne peut agir seul. Il doit pouvoir compter sur un ensemble d'acteurs de toutes provenances – syndicats, patronat, organismes communautaires, bénévoles, organismes philanthropiques, etc.

C'est dans l'objectif d'entendre le point de vue de ces divers acteurs et de favoriser la réflexion et un dialogue constructif sur le rôle que chacun peut jouer que le gouvernement a prévu des consultations qui se dérouleront en plusieurs temps.

D'abord, le Rendez-vous de la solidarité national, auquel vous êtes conviés aujourd'hui, invite les acteurs nationaux à se prononcer sur les meilleurs moyens de favoriser l'inclusion sociale et de réduire la pauvreté. Des consultations ouvertes à l'ensemble des citoyens sont également prévues, afin que toute personne intéressée à se prononcer puisse alimenter les réflexions sur ce défi collectif; ces consultations se feront en ligne. En raison de la spécificité de leur réalité, le gouvernement aura également des échanges avec des organismes qui représentent les peuples autochtones.

Enfin, étant donné l'importance de l'action locale et régionale en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, chacune des régions se trouve au cœur de la démarche de consultations. Des Rendez-vous de la solidarité régionaux se tiendront à l'automne afin de permettre aux acteurs de décrire la situation sur leur territoire et de discuter des moyens à envisager pour assurer une meilleure synergie entre les différents intervenants.

Vous êtes donc invités à réfléchir sur ce que chacun peut entreprendre pour faire progresser le Québec vers une plus grande inclusion de tous et à évaluer comment nous pourrions mieux travailler ensemble afin de maximiser nos efforts pour que le Québec devienne l'une des nations industrialisées où l'on compte le moins de personnes en situation de pauvreté.

Section 2

Objectifs du Rendez-vous



Objectifs du Rendez-vous

Le Rendez-vous de la solidarité national est un moment propice pour faire le point sur le chemin parcouru jusqu'à maintenant en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et pour convenir avec l'ensemble des acteurs nationaux des enjeux prioritaires des prochaines années.

La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale est claire quant aux conditions nécessaires pour atteindre une plus grande justice sociale et une meilleure égalité des chances au Québec : pour assurer le développement et la prospérité de l'ensemble des citoyens, tous doivent mettre l'épaulé à la roue et s'assurer de travailler ensemble à vaincre la pauvreté et l'exclusion sociale.

La présente consultation nationale vise à :

- mobiliser tous les acteurs concernés au niveau national : instances gouvernementales, associations d'employeurs, organisations syndicales, regroupements d'organismes communautaires et de défense des droits, entreprises d'économie sociale, organismes philanthropiques, représentants des citoyens et personnes en situation de pauvreté ;
- établir un dialogue constructif et dégager un consensus autour de certains axes d'intervention ;
- recueillir les avis sur les meilleurs moyens de continuer la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Pour ce faire, le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale invite les partenaires nationaux à discuter autour de quatre thèmes liés à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale :

- emploi, revenu et formation ;
- conditions de vie des personnes de tous âges ;
- inclusion sociale et participation citoyenne ;
- intervention territoriale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Section 3

La pauvreté au Québec : de nettes améliorations

Taux de faible revenu : une tendance à la baisse	14
Comparaisons interprovinciales selon la MPC	15
Assistance sociale	16
Taux de chômage	16
Évolution du revenu des ménages québécois	17
Bilan du premier plan d'action gouvernemental : des résultats encourageants	18



La pauvreté au Québec : de nettes améliorations

La pauvreté comporte une multitude de facettes et autant d'indicateurs pour la comprendre ou suivre son évolution. Parmi ces derniers, la Mesure du panier de consommation (MPC) a été recommandée par le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CEPE) comme mesure du faible revenu¹. La MPC ne vise pas à établir une mesure des besoins essentiels, mais bien à comparer les taux de faible revenu entre les provinces. Elle correspond à la valeur d'un panier de biens et de services permettant de se nourrir selon les normes de Santé Canada, de se vêtir, de se loger comme locataire, de se transporter et, enfin, de dépenser au titre des soins personnels, de l'entretien ménager, de l'ameublement, du téléphone, des loisirs et des fournitures scolaires. Un ménage est considéré à faible revenu selon la MPC si son revenu disponible après prélèvements obligatoires et certaines autres obligations (pensions alimentaires, frais de garde non remboursés, frais pour soins de santé recommandés mais non assurés, etc.) est inférieur à la MPC calculée pour un ménage de même taille et vivant dans une région de taille correspondante. La MPC, en effet, varie selon la taille du ménage et la taille de la région de résidence. Pour les années 2000 à 2006, la tendance générale de cet indicateur est à la baisse pour le Québec, signifiant que moins de personnes se retrouvent sous les seuils de faible revenu.

Taux de faible revenu : une tendance à la baisse

La mesure du faible revenu selon la MPC permet d'observer une tendance à la baisse des taux de 2000 à 2006². N'eut été du Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, qui a permis de hausser le revenu disponible des personnes à faible revenu, le taux de faible revenu au Québec selon la MPC se serait situé à 11,6 % en 2005 et 11 % en 2006, alors qu'il a été respectivement de 9,7 % et 9,8 %. Cet écart correspond à un peu plus de 147 000 personnes supplémentaires qui se seraient retrouvées en situation de faible revenu en 2005 et à un peu plus de 119 000 en 2006, si elles n'avaient pas bénéficié des mesures du dernier plan d'action.

Si le taux de faible revenu selon la MPC pour l'ensemble de la population a connu une baisse entre 2000 et 2006 (voir le graphique 1), l'analyse plus précise des taux de faible revenu révèle qu'il existe toujours des disparités entre différents segments de la population :

- les enfants (personnes de moins de 18 ans) vivant dans des familles à faible revenu : leur taux de faible revenu est passé de 15,8 % à 9,4 % entre 2000 et 2006 ;
- les personnes seules : leur taux de faible revenu constitue toujours le plus élevé (23,2 % en 2006), comparativement aux familles d'au moins deux personnes (7 % en 2006). Les personnes seules constituent également une bonne partie des travailleuses et des travailleurs à faible revenu

¹ La MPC a été retenue par le gouvernement, entre autres parce qu'elle tient compte des mesures gouvernementales de soutien du revenu des ménages et qu'elle peut être ventilée par région et différenciée selon les sexes.

² Une légère hausse de la MPC, observable en 2005 et 2006, serait due en partie à une hausse des seuils de la MPC supérieure à la hausse des revenus des ménages à faible revenu pour ces années. Cette hausse des seuils est plus marquée à Québec et à Montréal que dans d'autres régions métropolitaines de recensement (RMR) en raison notamment de la hausse du coût du logement, qui a été plus rapide dans ces deux villes. Cette hausse est toutefois non statistiquement significative.

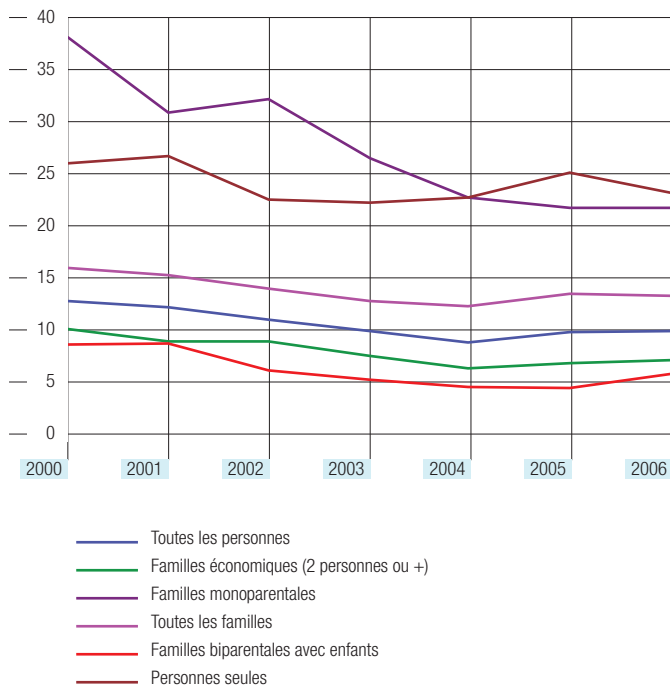
selon les seuils de la MPC (plus de 32 % en 2005) et les femmes âgées seules sont particulièrement touchées. Elles sont deux fois plus susceptibles que les hommes âgés de connaître la pauvreté. Actuellement, 43 % des femmes âgées entre 55 et 64 ans gagnent moins de 10 000 \$;

- les familles monoparentales: le taux de faible revenu de ce groupe a connu une baisse significative au cours de la période 2000 à 2006, passant de 37,9 % à 21,6 %; la baisse fut également importante chez les familles monoparentales ayant un chef féminin (de 41,6 % à 25,9 % pour la même période) mais ce taux demeure trois fois plus élevé que celui des familles monoparentales ayant un chef masculin (8,3 % en 2006).

Entre 2000 et 2006, les politiques publiques visant la réduction des taux de faible revenu ont eu un effet plus important sur les familles avec enfants que sur les autres catégories de ménages, les personnes seules en particulier (graphique 1). Chez les familles monoparentales ayant un chef féminin, le taux de faible revenu demeure toutefois très élevé.

Graphique 1

Taux de faible revenu d'après la Mesure du panier de consommation (MPC), selon certains types d'unité familiale, Québec, 2000-2006³

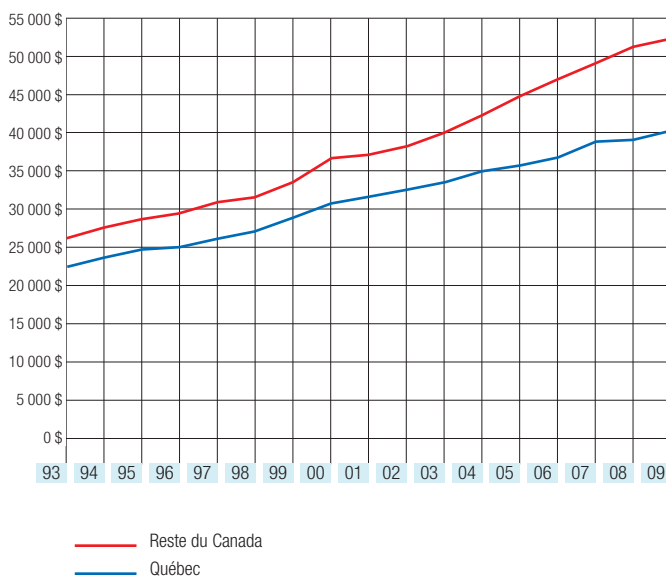


Comparaisons interprovinciales selon la MPC

Le Québec ne figure pas parmi les provinces les plus riches au Canada. En effet, son produit intérieur brut (PIB) par habitant se situe sous la moyenne canadienne (graphique 2). Malgré cette situation, son taux de faible revenu des personnes se situe parmi les plus bas au pays. Ainsi, par rapport à l'ensemble canadien, les efforts québécois en matière d'amélioration des conditions de vie des personnes en situation de pauvreté se révèlent particulièrement efficaces.

Graphique 2

Évolution du PIB aux prix du marché par habitant⁴



³ Selon les données de Ressources humaines et Développement des compétences Canada.

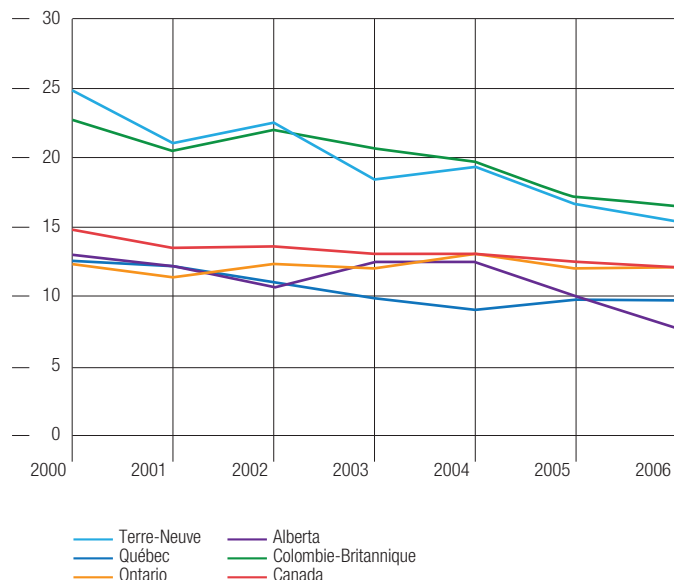
⁴ Institut de la statistique du Québec, *Tableau statistique canadien*, janvier 2009, vol. 7, n° 1, p. 23.

En comparaison avec les autres provinces, le Québec fait bonne figure selon la MPC (*graphique 3*). En effet, la réduction du taux de faible revenu selon la MPC a été plus marquée au Québec que dans l'ensemble du Canada entre 2000 et 2006, à la fois pour les personnes et les familles. Notons toutefois que l'évolution générale a été favorable au cours des dernières années. Selon ces données, l'Alberta et le Québec se situent dans le peloton de tête.

Cette position et cette évolution plus favorables au Québec par rapport à plusieurs autres provinces et à l'ensemble du Canada relativement à la situation du faible revenu s'expliquent, en partie à tout le moins, par les différences interprovinciales en ce qui a trait au supplément du revenu de travail, à des investissements sociaux plus ciblés envers les personnes en situation de pauvreté, surtout les familles avec enfants, et à la progressivité du régime fiscal québécois.

Graphique 3

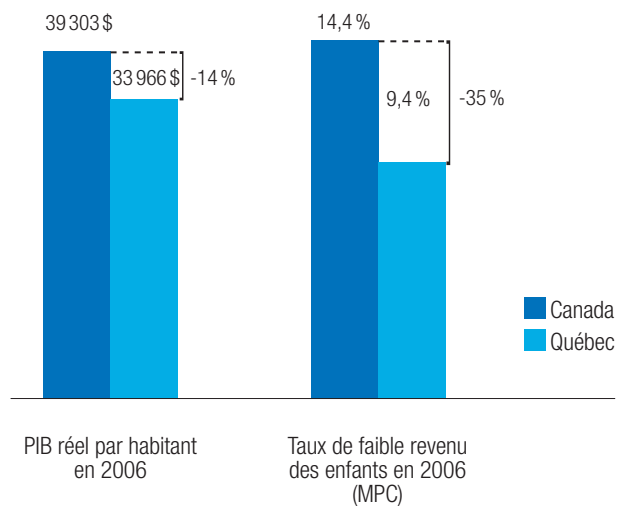
Taux de faible revenu des personnes basé sur la mesure du panier de consommation (MPC), Canada et provinces sélectionnées, 2000-2006⁵



La situation des enfants québécois est également meilleure par rapport à l'ensemble canadien. La politique familiale du Québec se révèle des plus bénéfiques, puisque le taux de faible revenu des enfants selon la MPC y est nettement inférieur à celui des enfants canadiens (*graphique 4*), et ce, même si le PIB réel par habitant du Québec se situait sous la moyenne canadienne en 2006. Les efforts pour améliorer la situation des familles et des enfants portent leurs fruits et auront également des effets positifs à long terme.

Graphique 4

Comparaison du PIB réel par habitant et du taux de faible revenu des enfants entre le Québec et le Canada en 2006⁶



Assistance sociale

Les données disponibles sur le nombre de prestataires d'assistance sociale confirment les progrès réalisés dans la lutte contre la pauvreté. De mars 2003 à mars 2008, le taux de prestataires, adultes et enfants, est passé de 8,4 % à 7,5 % de la population totale âgée de moins de 65 ans.

Toujours pour la même période, le nombre de prestataires d'assistance sociale selon le sexe, le programme et le type de contraintes, ainsi que les taux d'assistance sociale de la population de 18 à 64 ans, ont également diminué de façon constante. Le taux de femmes prestataires, légèrement plus élevé que celui des hommes au début de la période, se trouve, en 2008, légèrement moins élevé.

Taux de chômage

L'évolution du marché du travail est souvent en lien direct avec la réduction de la pauvreté. Comme l'évolution de l'assistance sociale, celle des taux de chômage selon la région administrative, la région métropolitaine de recensement et pour l'ensemble du Québec a été favorable entre 1998 et 2008, avant que n'apparaissent les premiers signes

⁵ Source: *Le faible revenu au Canada de 2000 à 2006 selon la Mesure du panier de consommation*, RHDSC, décembre 2008; compilations de la DGARES, mars 2009.

⁶ Source: *Budget 2009-2010. La politique familiale du Québec: où en sommes-nous?*, Gouvernement du Québec, 2009, p.19.

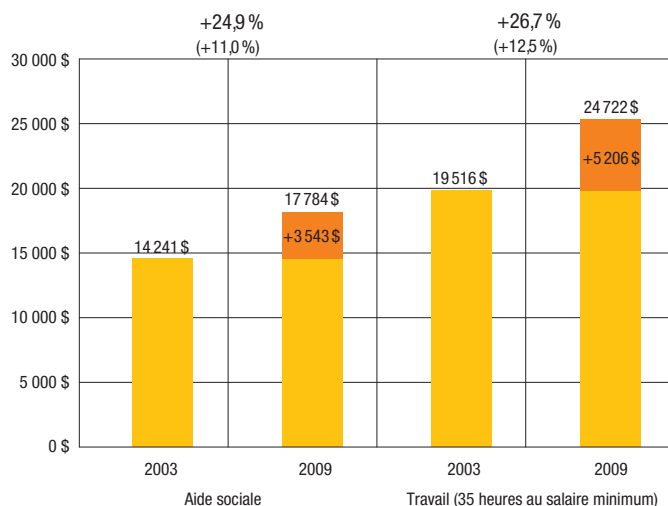
de la crise économique. Bien que des progrès aient été observés, les régions ressources sont toujours celles où les taux demeurent les plus élevés avec, par exemple, 17,3 % en 2008 en Gaspésie et aux Îles-de-la-Madeleine et 11,2 % sur la Côte-Nord et dans le Nord-du-Québec, alors que la moyenne québécoise était de 7,2 %. Par ailleurs, le taux de chômage de la région métropolitaine de Montréal est passé de 9,7 % en 1998 à 7,4 % en 2008.

Évolution du revenu des ménages québécois

L'ensemble des mesures mises en place depuis 2004 a fait progresser le revenu disponible de plusieurs ménages. À titre d'exemple, les familles monoparentales ayant un enfant de moins de cinq ans et qui reçoivent l'aide financière de dernier recours, ont vu leur revenu réel augmenter de 11 % entre 2003 et 2009, soit une variation de 24,9 % en dollars courants. Les familles monoparentales ayant un enfant de moins de cinq ans et dont l'adulte travaille à temps plein au salaire minimum, ont, quant à elles, vu leur revenu réel disponible s'accroître de 12,5 %⁷, ce qui correspond à une variation de 26,7 % en dollars courants (graphique 5).

Graphique 5

Évolution du revenu disponible, famille monoparentale avec un enfant de 3 ans (2003 à 2009)⁸



Malgré des gains substantiels pour certains ménages, il reste encore beaucoup à faire. À titre d'exemple, signalons que les observations portant sur les résultats du premier Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale révèlent, notamment, la vulnérabilité des personnes seules. Si les mesures de soutien

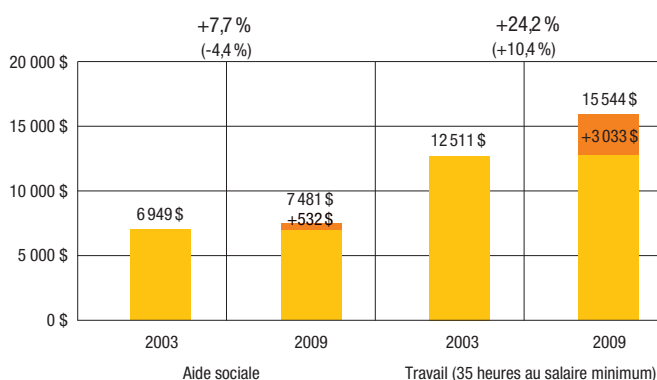
du revenu ont été favorables aux familles, les personnes seules n'ont pu constater des résultats aussi positifs (voir le graphique 6). En effet, entre 2003 et 2009, les personnes seules prestataires de l'aide sociale ont vu varier leur revenu de 7,7 %, ce qui correspond à une diminution de 4,4 % si on tient compte de l'augmentation du coût de la vie. Pour leur part, les personnes seules en emploi ont vu leur revenu réel augmenter de 10,4 % entre 2003 et 2009, soit une variation de 24,2 % en dollars courants⁹.

On constate également que les personnes seules forment la plus grande partie des prestataires de l'aide financière de dernier recours. Les solutions aux problèmes des personnes seules ne sont pas simples puisqu'une multitude de réalités différentes se cache sous cette appellation, l'une des formes extrêmes étant l'itinérance.

Le Pacte pour l'emploi lancé en mars 2008 et ses bonifications annoncées dans le cadre du budget 2009-2010 offrent aux personnes seules prestataires du Programme d'aide sociale l'occasion d'améliorer leur revenu disponible de plus de 30 % par le versement d'allocations d'aide à l'emploi qui soutiennent leurs efforts.

Graphique 6

Évolution du revenu disponible, personne seule (2003 à 2009)¹⁰



⁷ Selon une simulation basée sur une semaine de travail de 35 heures au salaire minimum en vigueur à compter du 1^{er} mai 2009, soit 9,00 \$ l'heure.

⁸ Paramètres d'avril 2003 et de mai 2009. Source : MESS, Direction des politiques sociales. Les pourcentages entre parenthèses désignent la variation du revenu disponible en tenant compte de l'augmentation du coût de la vie au cours de cette période.

⁹ Selon une simulation basée sur une semaine de travail de 35 heures au salaire minimum en vigueur à compter du 1^{er} mai 2009, soit 9,00 \$ l'heure.

¹⁰ Paramètres d'avril 2003 et de mai 2009. Source : MESS, Direction des politiques sociales. Les pourcentages entre parenthèses désignent la variation du revenu disponible en tenant compte de l'augmentation du coût de la vie au cours de cette période.

Bilan du premier plan d'action gouvernemental : des résultats encourageants

Les données présentées dans les sections précédentes indiquent que l'ensemble de mesures composant le premier Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, issu de la loi adoptée par l'Assemblée nationale en décembre 2002, a contribué à faire progresser le Québec significativement vers l'atteinte de son objectif de figurer, d'ici 2013, parmi les nations industrialisées où l'on compte le moins de personnes en situation de pauvreté. En effet, les mesures comprises dans ce premier plan d'action ont permis d'améliorer les conditions de vie de milliers de Québécoises et de Québécois en situation de pauvreté¹¹.

Il y a là un puissant leitmotiv qui invite tous les acteurs de la société québécoise à poursuivre leurs efforts afin de conserver les acquis des dernières années et de continuer leur marche vers un Québec sans pauvreté. C'est dans cette perspective que des travaux interministériels en vue de préparer un deuxième plan d'action ont été amorcés. Toutefois, ces actions gouvernementales ne composent qu'un élément de la stratégie québécoise de lutte contre la pauvreté, et l'appui de tous est nécessaire. Le Rendez-vous de la solidarité national traduit cette volonté gouvernementale de mobiliser l'ensemble de la société québécoise dans la mise en œuvre des actions visant à améliorer les conditions de vie des personnes en situation de pauvreté et à favoriser leur inclusion sociale.

¹¹ Les annexes 1 et 2 présentent les principales mesures mises en œuvre dans le cadre du premier Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Section 4

Discussions

Thème 1: Revenu, emploi, formation	20
1.1 Agir sur le revenu	20
1.2 Agir sur le revenu par l'emploi	21
1.2.1 Accompagner les personnes vers l'emploi	21
1.2.2 Favoriser l'accès à l'emploi par la formation	22
1.2.3 Favoriser l'intégration et le maintien en emploi des groupes plus vulnérables	24
1.3 Agir sur le revenu des prestataires de l'aide financière de dernier recours	25
Thème 2: Conditions de vie des personnes de tous âges – santé, sécurité alimentaire, logement, justice, accès aux services	28
2.1 Assurer la santé et la sécurité alimentaire des personnes	28
2.2 Agir en matière de logement	28
2.3 Améliorer l'accès à la justice	29
2.4 Faciliter l'accès aux services	30
Thème 3: Inclusion sociale et participation citoyenne	32
3.1 Des actions de proximité	32
3.2 La santé mentale	32
3.3 L'itinérance	32
3.4 Le vieillissement actif	33
3.5 Les Québécoises et les Québécois issus de l'immigration et des communautés culturelles	33
Thème 4: L'intervention territoriale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale	35
4.1 Les valeurs à la base de l'intervention territoriale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale	35
4.2 Le premier plan d'action et l'approche territoriale intégrée (ATI)	36
4.3 Des constats sur l'intervention régionale et locale	36
4.4 Vers une intervention territoriale renforcée de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale	37



Discussions

Les pages précédentes ont permis de mieux circonscrire le phénomène de la pauvreté au Québec et de constater certaines avancées effectuées au cours des dernières années, notamment grâce aux mesures incluses dans le premier Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La participation des acteurs nationaux aux interventions visant l'amélioration des conditions de vie des personnes plus démunies et leur inclusion sociale est essentielle pour atteindre notre objectif commun : tendre vers un Québec sans pauvreté et plus inclusif.

Les quatre thèmes proposés, qui regroupent des axes d'intervention prioritaires, fourniront l'occasion à chacun des acteurs de dresser un bilan de la première phase de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, qui s'achèvera en mars 2010, de partager des idées à propos des actions à entreprendre et d'en arriver à certains consensus sur les orientations à donner au prochain plan d'action. La participation au Rendez-vous est également envisagée comme un moyen de concevoir et de stimuler une collaboration et une coordination plus actives dans le déploiement de nos efforts communs.

Pour appuyer la réflexion, chaque thème comporte une section permettant de saisir les principaux enjeux des prochaines années. Des questions complètent chacun des thèmes et viennent en appui aux discussions des participants.

Thème 1 : Revenu, emploi, formation

1.1 Agir sur le revenu

L'un des leviers les plus importants permettant de prévenir et de combattre la pauvreté, notamment celle des groupes à risque de pauvreté persistante, demeure l'amélioration du revenu des personnes et des ménages, comme le souligne un récent avis du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CCLP)¹².

Pour plusieurs Québécoises et Québécois, répondre aux besoins essentiels tels le logement, l'alimentation, l'habillement, les soins personnels, etc., représente un défi très difficile à relever. Bien qu'elle ne doive pas s'y limiter, la lutte contre la pauvreté doit tendre vers l'amélioration du revenu disponible. Pour ce faire, différents leviers peuvent être envisagés.

Certains agissent directement sur la situation économique des personnes et des familles, comme les mesures ciblant l'amélioration de leurs revenus, alors que d'autres, comme les mesures de développement de l'employabilité et la formation, visent la progression de chacune et chacun vers l'autonomie.

1.2 Agir sur le revenu par l'emploi

Au Québec, le revenu est étroitement lié à la formation et à l'emploi. En effet, ces champs sont dans une large mesure interdépendants : le revenu d'une personne est généralement fonction de son statut d'activité, qui lui-même dépend souvent de son niveau d'éducation. Ces trois éléments – éducation, emploi et revenu – figurent parmi les principaux axes d'intervention pour agir sur les conditions de vie des personnes plus démunies.

Pour le gouvernement du Québec, l'éducation, la formation et l'emploi sont au cœur des principales solutions aux difficultés économiques de plusieurs personnes en situation de pauvreté. Cette orientation est en phase avec les constats de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) : « Donner des emplois aux chômeurs et aider les personnes défavorisées à acquérir les qualifications requises pour être mieux rémunérées sont les meilleurs moyens de réconcilier progrès économique et progrès social. »¹³

Les modèles de revenu disponible sont éloquentes quant aux avantages de détenir un emploi, même au salaire minimum. À titre d'exemple, les simulations concernant le cas d'une famille monoparentale ayant un enfant de trois ans en 2009 indiquent un revenu annuel de 24 722 \$ lorsque l'adulte est en emploi à temps plein au salaire minimum, comparativement à 17 784 \$ pour la même famille à l'aide sociale¹⁴. Ainsi, le revenu d'emploi, même au salaire minimum, est plus à même d'assurer des conditions d'existence décentes aux ménages québécois. C'est précisément pourquoi le gouvernement a fait de l'emploi son cheval de bataille en matière de lutte contre la pauvreté. D'ailleurs, c'est dans cette perspective que le Pacte pour l'emploi, dévoilé en mars 2008, a été conçu. L'annonce, en mars dernier, de la mise en place du Pacte pour l'emploi Plus vient également confirmer cette orientation.

Par ailleurs, l'objectif gouvernemental d'augmenter la participation au marché du travail garde toute sa pertinence même si les conditions de ce marché risquent de se détériorer dans les prochains mois. En effet, la décroissance du marché du travail changera peu les perspectives en ce qui a trait à sa situation à long terme. Celles-ci s'inscrivent sous

le signe du vieillissement de la population et du déclin prévisible de la population en âge de travailler, des conditions qui pourraient entraîner une plus grande rareté de la main-d'œuvre disponible. Cette perspective constitue une occasion pour le Québec d'accroître le plus possible la participation à l'emploi, notamment celle des personnes plus âgées qui le désirent. Puisque le Québec traversera, au cours des vingt prochaines années, une période où sa population âgée de plus de 65 ans passera de 12 % à 24 %, il devra, à l'instar de plusieurs autres pays, favoriser la participation la plus longue possible au marché du travail des personnes âgées retraitées et disponibles au travail. Le travail permet de briser l'isolement, de développer une meilleure estime de soi, de continuer à s'accomplir et d'améliorer sa condition économique.

En conclusion, le croisement des perspectives sur les besoins de main-d'œuvre à moyen terme, d'un côté, et des impératifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, de l'autre, invite à agir vigoureusement sur l'emploi.

1.2.1 Accompagner les personnes vers l'emploi

Dans la perspective gouvernementale, l'idée d'agir sur le revenu par l'emploi se traduit notamment par un meilleur accompagnement des personnes inscrites à l'aide financière de dernier recours. Depuis l'adoption d'une approche plus incitative en 2005, de nouvelles mesures d'accompagnement vers le travail ou la formation ont été mises en place et se matérialisent, notamment par des encouragements financiers. Cette approche vise à stimuler l'effort volontaire de ces personnes et repose sur la confiance que nous avons dans leur potentiel, car elles sont les plus aptes à transformer leur situation et celle de leur famille.

Pour certains prestataires, l'insertion ou le retour en emploi ne présente pas de grandes difficultés. L'encouragement à joindre le marché du travail se fait alors par un ensemble de mesures telles les mesures actives d'emploi¹⁵ et les mesures fiscales.

¹² CCLP, *Prévention de la pauvreté persistante – Revoir nos façons de faire : un choix judicieux et humain*, mars 2009. Cet avis a été produit à la demande du ministre.

¹³ OCDE, *Accroître les chances de chacun : pour une politique sociale active au bénéfice de tous*, Éditions OCDE, 2005, p. 14.

¹⁴ Selon une simulation basée sur une semaine de travail de 35 heures au salaire minimum en vigueur à compter du 1^{er} mai 2009, soit 9,00 \$ l'heure. Ces projections tiennent compte des mesures fiscales et des transferts de diverses sources qui soutiennent le revenu. Voir le graphique 5 de la page 17.

¹⁵ Les mesures actives d'emploi se composent, entre autres, d'activités de préparation à l'emploi, de formations et d'aide à la recherche d'emploi.

D'autres prestataires, bien qu'ils ne présentent pas de contraintes sévères à l'emploi, sont quand même éloignés du marché du travail. C'est pour répondre aux besoins particuliers de ces personnes qu'ont été conçus les Programmes d'aide et d'accompagnement social (PAAS), qui cherchent à amener les participants, grâce à une aide et à un accompagnement, à lever les obstacles qui nuisent à leur cheminement socioprofessionnel et à leur inclusion sociale.

Le passage à une approche plus incitative amène une nouvelle manière de considérer l'accompagnement vers l'emploi. Rappelons que le Québec s'inscrit, depuis 2005, parmi les rares nations qui ont adopté une telle approche. Toutefois, la participation aux mesures actives d'emploi n'atteint pas toujours le niveau souhaité.

Il reste donc un équilibre à trouver en ce qui a trait aux groupes ciblés par les mesures incitatives. En effet, depuis quelques années, la présence à l'aide financière de dernier recours ne diminue pas au même rythme pour tous les groupes. C'est ainsi que le nombre de ménages avec enfants bénéficiant de l'aide a diminué plus rapidement que celui des personnes seules. La participation à des mesures d'incitation au travail, combinée à l'augmentation du gain net lié au fait de travailler, même au salaire minimum, a ainsi favorisé la sortie massive – hors des programmes d'aide – de certains groupes en particulier. À cet égard, la Prime au travail et la Prestation fiscale pour le revenu de travail (PFRT) sont des mesures importantes d'incitation au travail. La bonification apportée au cours des dernières années et l'entente signée avec le gouvernement fédéral, font en sorte que la Prime au travail est désormais plus incitative au travail pour les couples sans enfants et les personnes seules. Nous voulons toutefois réfléchir avec vous aux moyens à mettre en œuvre pour encourager plus efficacement l'ensemble des ménages recevant l'aide financière de dernier recours à rejoindre le marché du travail.

Finalement, nous devons tous composer avec la récession qui sévit actuellement et qui génère un chômage conjoncturel. À titre d'exemple, ce contexte amène à considérer d'autres groupes pouvant bénéficier d'un accompagnement vers l'emploi. En 2007, le taux d'emploi des 55-64 ans au Québec était de 50 %, se situant en moyenne 10 points au-dessous des taux des pays comparables. Les préjugés et les environnements de travail ne permettent pas facilement à ces personnes de retourner sur le marché du travail. Selon un sondage IPSOS Reid (2005), une personne âgée sur trois voudrait réintégrer le marché du travail en raison de l'insuffisance de ses revenus de retraite.

1.2.2 Favoriser l'accès à l'emploi par la formation

L'emploi demeure le moyen le plus efficace de lutter contre l'exclusion économique. La formation et l'éducation représentent des facteurs déterminants pour l'accès à un emploi stable et bien rémunéré. Les données de la *Revue chronologique de la population active* pour 2007 permettent d'établir une corrélation claire, autant pour les femmes que pour les hommes, entre le niveau d'études et le taux d'emploi (*voir le tableau 1*). Une solide éducation de base constitue un atout majeur pour l'insertion en emploi.

Tableau 1

Taux de chômage, d'activité et d'emploi selon le niveau de scolarité pour 2007, population de 15 ans et plus, Québec¹⁶

Catégorie	Niveau de scolarité	Taux de chômage	Taux d'activité	Taux d'emploi
Les deux sexes	Total	7,2	65,7	61
	0 à 8 années	16,1	23,6	19,8
	Études secondaires partielles	14,2	52,9	45,4
	Études secondaires complétées	7,2	67,7	62,9
	Certificat ou diplôme d'études postsecondaires	5,9	77,3	72,7
	Études universitaires	3,6	79,3	76,4
Hommes	Total	7,9	70,6	65
	0 à 8 années	15,7	32,8	27,6
	Études secondaires partielles	14,8	61,9	52,7
	Études secondaires complétées	7,9	74,5	68,6
	Certificat ou diplôme d'études postsecondaires	6,8	80,1	74,6
	Études universitaires	3,4	80	77,2
Femmes	Total	6,4	61	57,2
	0 à 8 années	16,9	15,6	13
	Études secondaires partielles	13,3	43,3	37,5
	Études secondaires complétées	6,5	61,9	57,9
	Certificat ou diplôme d'études postsecondaires	5	74,6	70,9
	Études universitaires	3,8	78,7	75,7

Par ailleurs, la part des emplois exigeant les niveaux de compétence les plus élevés est en hausse depuis les années 1990¹⁷. On constate également un rehaussement des exigences dans toutes les catégories. À cet égard, certains emplois de niveau dit élémentaire, qui ne demandaient que peu de qualifications dans les années 1990, exigent maintenant des formations plus poussées. Dans certains cas, des diplômes d'études sont requis (DEP, AEC, etc.).

Les interventions en matière d'éducation et de formation constituent, sur le plan des mesures sociales, de puissants outils pour influencer sur les déterminants de la pauvreté¹⁸. Elles sont essentielles pour agir de façon durable sur la sécurité financière et l'inclusion sociale des personnes en situation de pauvreté.

En conséquence, le décrochage scolaire, nettement plus élevé chez les garçons que chez les filles¹⁹, constitue toujours un des grands défis des années à venir, puisqu'il signe souvent l'entrée des personnes dans l'exclusion sociale et la pauvreté. La sous-qualification des jeunes décrocheurs nuit à leur insertion en emploi et entraîne une partie d'entre eux vers la dépendance aux prestations d'aide

¹⁶ Statistique Canada, *Revue chronologique de la population active 2007*, 2008.

¹⁷ MESS, *Les obstacles à l'intégration des jeunes en emploi*, 1998, p. 4. MELS, *Indicateurs de l'éducation : édition 2008*, p. 123.

¹⁸ Patrice De Broucker et Laval Lavallée, « Aspects intergénérationnels de l'acquisition des capacités de lecture et de la scolarité », dans Miles Corak (dir.), *Les marchés du travail, les institutions sociales et l'avenir des enfants au Canada*, Statistique Canada, 1998 pp. 139-154.

¹⁹ MELS, *Indicateurs de l'éducation 2008*, 2008, p. 63. Il est à noter que les taux de décrochage ont fortement diminué depuis les années 1970.

financière gouvernementales, ce qui influence directement leur revenu potentiel et leur qualité de vie. De récentes études visant à évaluer les coûts du décrochage scolaire indiquent que ses effets collectifs et individuels sont majeurs²⁰.

C'est pourquoi le gouvernement du Québec a investi des sommes importantes au cours des dernières années afin de mettre en place des mesures comme l'aide aux devoirs, l'ajout d'une heure de classe notamment pour favoriser l'activité physique, l'embauche de 1 800 professionnels pour venir en aide aux élèves en difficulté et la réduction du nombre d'élèves par classe dans les milieux plus défavorisés. Par ailleurs, la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, madame Michelle Courchesne, a annoncé que le gouvernement voulait augmenter de 70 % à 80 % le taux de diplomation avant l'âge de 20 ans d'ici 2020.

D'autres mesures gouvernementales ont également pour but d'appuyer les jeunes dans leur démarche de réintégration des études ou d'accession au marché du travail. À ce titre, mentionnons le Programme alternative jeunesse, qui vise à encourager les jeunes adultes de moins de 25 ans admissibles à un programme d'aide financière de dernier recours à réaliser des activités leur permettant d'acquérir ou de recouvrer leur autonomie socioprofessionnelle. En contrepartie de leur engagement, le programme offre une allocation. Ce programme s'inscrit dans la volonté du gouvernement de fournir aux jeunes des solutions de rechange à l'aide financière de dernier recours. Alternative jeunesse mise sur un accompagnement plus soutenu, sur la mise en œuvre d'actions concertées et sur une démarche volontaire de la ou du jeune. En janvier 2009, ce sont plus de 6 500 jeunes qui participaient à ce programme.

L'éducation et la formation des adultes doivent également être considérées, puisqu'elles jouent un rôle important dans l'accession des personnes au marché du travail. Elles doivent toutefois être pensées dans une perspective différente de celle dans laquelle s'inscrit la formation initiale des jeunes, car la situation socioéconomique des adultes impose des contraintes dont il faut tenir compte (rythme d'apprentissage distinct, besoins financiers souvent plus grands, etc.).

Dans un même ordre d'idée, des mesures ayant trait à la formation des travailleuses et travailleurs plus vulnérables ont été mises de l'avant par le gouvernement en réponse à l'évolution du marché du travail. Ainsi, la Stratégie d'intervention à l'intention des travailleuses et des travailleurs de 45 ans et plus a été adoptée en 2003 pour contrer l'accroissement potentiel de la pauvreté et de l'exclusion

chez les personnes appartenant à ce groupe d'âge. Les objectifs de cette stratégie sont de sensibiliser tous les acteurs du marché du travail, de manière à prévenir les pénuries de main-d'œuvre et à combattre l'exclusion de la main-d'œuvre plus âgée. Elle vise aussi le développement et l'accroissement de l'employabilité de ces personnes de façon à favoriser leur maintien en emploi, leur réintégration au marché du travail ou leur intégration dans de nouveaux domaines d'emploi. L'amélioration des conditions de vie des personnes de 45 ans et plus passe par des mesures visant à mieux les outiller en matière d'emploi. À cet égard, les efforts des partenaires doivent comprendre des actions visant à prévenir la déqualification des travailleuses et travailleurs vieillissants et à instaurer des cultures et des environnements de travail favorisant leur maintien en emploi, le développement continu de leurs compétences et la reconnaissance de leur expérience.

1.2.3 Favoriser l'intégration et le maintien en emploi des groupes plus vulnérables

L'intégration en emploi de groupes présentant des difficultés particulières est un enjeu important pour le Québec.

Les personnes immigrantes

Des données récentes issues de l'Enquête sur la population active de Statistique Canada (EPA) montrent que les populations immigrantes, et particulièrement celles qui sont arrivées plus récemment, connaissent plus de difficultés à intégrer l'emploi que le reste de la population, et ce, en dépit de leurs niveaux de scolarité et de qualification généralement plus élevés que ceux des Québécoises et Québécois d'origine. En 2007, les personnes immigrantes ne constituaient que 12 % de la population active au Québec, mais elles représentaient 18 % des chômeuses et des chômeurs. Elles se retrouvent également nombreuses à avoir recours au programme d'assistance-emploi. Les causes de ces problèmes sont multiples : différences culturelles (notamment la langue), préjugés à l'embauche, problèmes de reconnaissance des compétences, etc.

Les personnes handicapées

En matière d'intégration à l'emploi, les personnes handicapées font également face à des obstacles importants qui relèvent à la fois de leurs incapacités et de l'environnement social. Le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale les reconnaît d'ailleurs comme groupe à risque de pauvreté persistante²¹. Pourtant, pour bon nombre de ces personnes, le désir d'occuper un emploi pour améliorer leurs conditions de vie est bien présent.

Des mesures appuyant l'insertion en emploi des personnes handicapées ont été mises en place au cours des dernières années, certaines visant à faciliter les démarches des personnes, d'autres à soutenir les employeurs dans leurs efforts d'intégration. Le déploiement, en mai 2008, de la Stratégie nationale pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées leur ouvre de meilleures perspectives.

Les travailleuses et travailleurs de secteurs instables

On observe des problèmes de rétention en emploi des travailleuses et travailleurs de secteurs instables ou des travailleuses et travailleurs à faible revenu, et d'intégration en emploi de groupes présentant des difficultés particulières. Ces personnes occupent des emplois précaires, parfois saisonniers, ne comportant pas assez d'heures ou de semaines de travail, et reçoivent un salaire insuffisant pour couvrir leurs besoins essentiels. La précarité des emplois et le faible niveau de scolarité d'un grand nombre de ces personnes – ce qui renvoie à la question de l'éducation abordée plus tôt – représentent autant de barrières à leur capacité à se maintenir en emploi, à retrouver aisément du travail à la suite d'un licenciement ou à progresser en emploi. Des échecs successifs peuvent alors les conduire hors du marché du travail et vers la dépendance aux prestations gouvernementales.

Des solutions novatrices ont été proposées dans le cadre du premier plan d'action. Notons, à ce titre, la mise en place d'une mesure de soutien financier au Réseau québécois du crédit communautaire, qui fonctionne en marge des réseaux traditionnels de financement et offre des prêts aux clientèles plus démunies²². Cette mesure a permis la création de plusieurs petites entreprises et l'intégration en emploi de nombreuses personnes.

Ces quelques éléments suggèrent une réflexion quant à la manière d'appuyer efficacement la persévérance au travail chez les personnes à faible revenu en portant une attention particulière à la situation des personnes seules et des couples sans enfants.

En conclusion, la porte est ouverte à toutes les suggestions novatrices quant à l'implication des partenaires de tous les horizons et à l'orientation des mesures gouvernementales entourant l'emploi, le revenu et l'éducation, afin de soutenir plus efficacement les personnes en situation de pauvreté dans leurs efforts visant à améliorer leur situation économique.

1.3 Agir sur le revenu des prestataires de l'aide financière de dernier recours

Bien que les mesures en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale soient davantage orientées vers le développement et le renforcement de l'autonomie financière des personnes, la sécurité du revenu des personnes exclues du marché du travail demeure un enjeu prioritaire. Au Québec, on compte actuellement près de 328 500 ménages²³ dont le revenu repose, en tout ou en partie, sur les prestations des programmes d'aide financière de dernier recours.

La mise en œuvre du premier plan d'action a permis la création d'un régime particulier de soutien du revenu pour les personnes ayant des contraintes importantes à l'emploi, qui se matérialise par le Programme de solidarité sociale. Celui-ci permet d'offrir des prestations mieux adaptées aux conditions particulières de près de 130 000 ménages plus éloignés du marché du travail en raison de contraintes sévères à l'emploi.

Par ailleurs, les prestations des personnes inscrites au Programme d'aide sociale qui ne présentent pas de contraintes à l'emploi sont pleinement indexées sur une base annuelle depuis janvier 2009. Celles des personnes qui présentent des contraintes sévères à l'emploi étaient déjà indexées annuellement.

Enfin, les travaux du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale portant sur un soutien financier minimal alimenteront la réflexion gouvernementale à ce sujet.

²⁰ Olena Hankivsky, *Estimation des coûts du décrochage scolaire au Canada : sommaire*, Simon Fraser University, 2008. Groupe d'action sur la persévérance et la réussite scolaires au Québec, *Savoir pour pouvoir : entreprendre un chantier national pour la persévérance scolaire*, 2009, p. 9-15.

²¹ CCLP, *Prévention de la pauvreté persistante – Revoir nos façons de faire : un choix judicieux et humain*, mars 2009. Cet avis a été produit à la demande du ministre.

²² Les prêts varient de 500 \$ à 20 000 \$ selon les projets présentés.

²³ Données de décembre 2008.

Thème 2 : Conditions de vie des personnes de tous âges – santé, sécurité alimentaire, logement, justice, accès aux services

Les efforts du Québec pour améliorer la situation des ménages plus défavorisés ne se limitent pas à des interventions visant à rehausser le revenu. Bien que celui-ci ait une influence directe sur les conditions de vie des personnes en situation de pauvreté, d'autres facteurs peuvent jouer un rôle, notamment l'ensemble des mesures sociales proposées par le gouvernement et un ensemble de partenaires. Que ce soit en termes de logements à coûts réduits, de services de gardes à coûts fixes, d'accès à des services de transports en commun, l'ensemble des investissements de l'État en ces différents domaines, bien que n'influant pas sur le revenu disponible des personnes et des familles, permet de les soutenir d'une autre façon et doit être considéré comme un moyen des plus probants de favoriser l'amélioration des conditions de vie des personnes.

2.1 Assurer la santé et la sécurité alimentaire des personnes

La pauvreté et l'exclusion sous toutes leurs formes figurent parmi les déterminants qui affectent la santé et le bien-être des personnes. De nombreuses études soulignent que les mauvaises conditions économiques et sociales se traduisent fréquemment par une prévalence plus élevée de comportements néfastes à la santé, par l'accroissement de problèmes de santé physique et mentale, et par des écarts dans l'espérance de vie. Dans le même sens, des recherches révèlent que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion ont moins tendance à utiliser les services liés à la santé et au bien-être que les autres citoyens, notamment pour des raisons de transport et d'information.

Par ailleurs, certains problèmes touchant la santé ont des effets négatifs beaucoup plus larges qui rendent nécessaire une action concertée de tous les acteurs. Ceux liés à la toxicomanie en font partie. En effet, la toxicomanie est un problème multidimensionnel qui a des répercussions graves sur la santé physique et psychologique des personnes. Ses effets ne se limitent toutefois pas à une détérioration de l'état de santé : dégradation de la qualité de vie, pauvreté, criminalité, montée du chômage, violence conjugale, négligence parentale, exclusion sociale font également partie de ses

retombées. Ses sources aussi sont multiples. En conséquence, agir pour contrer ce problème nécessite des approches visant à améliorer plusieurs facettes de la vie des personnes à la fois. De telles interventions sont importantes autant sur le plan individuel que collectif, puisque certains problèmes liés à la toxicomanie ont des conséquences sociales pour tous.

En matière de santé, le premier plan d'action s'est également attaqué à la question de la sécurité alimentaire. La pauvreté est souvent à la source d'une alimentation déficiente, laquelle affecte l'état physique – et éventuellement psychologique – des personnes et le développement des enfants, sans compter qu'elle induit de mauvaises habitudes de consommation. La promotion de saines habitudes alimentaires constitue une manière efficace d'améliorer à plus long terme la santé des Québécoises et des Québécois en situation de pauvreté.

L'accès aux médicaments peut également se poser comme limite à la capacité des personnes de maintenir ou d'améliorer leurs conditions de vie. La couverture des personnes en situation de pauvreté s'est beaucoup améliorée au cours des dernières années par l'extension de la gratuité des médicaments à de nouveaux groupes.

Dans une perspective davantage préventive, des services intégrés en périnatalité et à la petite enfance ont été mis sur pied afin d'agir sur la transmission intergénérationnelle des problèmes de santé et des problèmes sociaux. Le développement des enfants de cinq ans et moins, le soutien aux femmes enceintes et aux parents dans le développement et l'exercice de leur rôle parental sont au cœur de ces services.

2.2 Agir en matière de logement

Lors de l'élaboration du premier Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la question du logement est apparue centrale. Chez les personnes en situation de pauvreté, l'accès à un logement décent, à coût raisonnable, est particulièrement difficile, et encore davantage dans les villes où les coûts de logement sont plus élevés qu'en région.

Le problème de l'accessibilité financière n'est pas l'unique difficulté à laquelle les ménages font face au moment de se loger. Certains doivent surmonter d'autres obstacles : incapacités physiques ou psychosociales, difficultés familiales, discrimination liée au statut social ou à l'appartenance culturelle. Dans bien des cas, ces ménages ont besoin de programmes particuliers adaptés à leur situation

pour surmonter les difficultés. À ce titre, les mesures liées au logement non seulement permettent d'appuyer les personnes en situation de pauvreté afin qu'elles aient un toit, mais elles ouvrent également une porte pour agir de façon préventive sur plusieurs autres facteurs conduisant à la pauvreté, créant un point d'ancrage essentiel pour l'intervention publique et communautaire.

Bien que la situation se soit améliorée avec la mise en œuvre du plan d'action 2004-2010, les difficultés pour trouver aisément un logement répondant à leurs besoins et à leurs moyens restent grandes pour plusieurs ménages. Les taux d'inoccupation actuels demeurent très bas (Montréal 2,4 %, Québec 0,6 %, Trois-Rivières, Saguenay, Gatineau-Ottawa sous les 2 %²⁴).

Depuis 2003, le gouvernement du Québec a injecté 1,3 milliard de dollars dans les programmes AccèsLogis Québec et Logement abordable Québec pour assurer la réalisation de 24 000 logements communautaires et abordables destinés à des ménages dont le revenu est faible ou modeste. Une somme de 200 millions de dollars est prévue au dernier budget du gouvernement afin de permettre la réalisation de 3 000 nouveaux logements dans le cadre d'AccèsLogis Québec.

Outre la construction de nouvelles unités, d'autres mesures gouvernementales existent en matière de logement. Par exemple, des sommes sont investies dans le Programme d'adaptation de domicile (PAD) pour aider les personnes handicapées à payer le coût des travaux nécessaires en vue d'adapter le logement qu'elles habitent. Mentionnons également le programme Logements adaptés pour aînés autonomes (LAAA), qui offre une aide financière aux personnes de 65 ans ou plus, à faible revenu, afin de leur permettre d'apporter des adaptations mineures à leur maison ou à leur logement lorsqu'elles commencent à avoir de la difficulté à accomplir certaines activités quotidiennes à domicile.

Dans un autre ordre d'idées, certaines personnes ont besoin de services particuliers de soutien communautaire pour occuper leur logement. De façon précise, il peut s'agir d'activités ou de services comme l'accompagnement pour bénéficier des services publics, d'une présence et d'une surveillance continues, d'interventions en situation de crise, d'entretien ménager et, de façon plus générale, de tout ce qui relève de l'accompagnement social des individus ou des groupes.

En conclusion, il est essentiel d'offrir des services adaptés à la réalité des personnes vivant dans des logements sociaux publics (habitation à loyer modique – HLM) ou subventionnés (logements abordables ou communautaires, de type coopératif ou sans but lucratif), notamment en tenant compte du fait que le bassin de locataires est constitué à près de 50 % de personnes âgées. L'innovation et la créativité de l'ensemble des partenaires seront nécessaires pour accroître les efforts en ce sens.

2.3 Améliorer l'accès à la justice

L'amélioration des conditions de vie des personnes en situation de pauvreté passe également par la possibilité de faire respecter leurs droits. L'accès à la justice est plus difficile pour les personnes démunies. À cet égard, le gouvernement a récemment rehaussé les seuils d'accès à l'aide juridique, ce qui permet aux personnes seules, aux couples sans enfants et aux familles de profiter davantage des services abordables.

Par ailleurs, la difficulté d'obtenir de l'information sous toutes ses formes en cette matière fait en sorte que les personnes ne connaissent pas bien leurs droits et ne sont pas en mesure de les faire valoir lorsqu'elles subissent une injustice. À ce titre, les personnes âgées, autant femmes qu'hommes, se retrouvent souvent dans des situations où elles ne sont plus aptes à faire valoir des droits aussi fondamentaux que ceux liés au logement.

De même, les personnes itinérantes se retrouvent fréquemment dans une situation précaire. Elles font face au problème de l'obtention de l'information, auquel s'ajoute une absence de réseau social pour les conseiller. De fréquents problèmes de santé mentale créent souvent une incapacité à faire valoir leurs droits dans tous les domaines, notamment en santé.

²⁴ Données de la SCHL publiées le 11 décembre 2008. L'équilibre est autour de 3 % d'inoccupation. Les taux d'inoccupation en octobre 2002 étaient de 0,7 % à Montréal et de 0,3 % à Québec selon les données de la SCHL (21 décembre 2004).

2.4 Faciliter l'accès aux services

L'accès aux services a été implicitement abordé dans tous les thèmes précédents. La philosophie de proximité adoptée graduellement par le gouvernement depuis quelques années semble donner des résultats intéressants. L'objectif est de faciliter l'accès aux services gouvernementaux en les intégrant dans le milieu de vie des personnes, ce qui constitue une méthode active de lutte contre la pauvreté. À titre d'exemple, le gouvernement a adopté le Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social, qui rapproche le logement social des services sociaux et de santé²⁵.

Par ailleurs, le développement d'autres services, tels ceux liés au transport en commun, permet également de lutter contre la pauvreté en freinant l'isolement et l'exclusion sociale conséquente. En région notamment, l'insuffisance de services de transport en commun a des conséquences importantes : elle influence la capacité des personnes à obtenir des soins de santé ou des services sociaux, elle exclut du marché du travail celles qui n'ont pas les moyens d'avoir une automobile, elle limite l'accès à des services culturels tels que les bibliothèques, etc. Il est donc important d'agir sur la capacité des personnes en situation de pauvreté de se déplacer. Leur participation à la vie sociale et leur capacité d'acquérir une meilleure autonomie économique en dépendent en bonne partie. À cet égard, plusieurs expériences, dont certaines sont recensées par le CCLP²⁶, sont couronnées de succès. L'inclusion dans le calcul des seuils de la MPC de frais de transport souligne également qu'il s'agit d'un élément pouvant influencer la situation des ménages québécois.

Il faut également considérer que la participation aux mesures d'aide à l'emploi ou de pré-employabilité est tributaire des moyens de transport disponibles. En effet, une telle participation peut exiger des déplacements quotidiens de la part de la personne, par exemple afin d'assister à une formation ou pour améliorer sa capacité d'interagir au sein d'un organisme communautaire. Cette situation devient problématique pour les personnes éloignées des centres urbains et qui ne disposent pas d'une automobile. Conséquemment, le transport collectif pourrait être une avenue à explorer dans un contexte d'accès à l'emploi, particulièrement hors des centres urbains.

Par ailleurs, l'accès même à l'information sur les services peut parfois être problématique, notamment dans le cas des personnes âgées, qui ont besoin de services adaptés à leur réalité.

Sur un autre plan, l'accès à la culture sous toutes ses formes pour les personnes en situation de pauvreté représente un enjeu important. La culture favorise une plus grande inclusion sociale et constitue un excellent moyen d'apprentissage et d'éducation. Voilà qui offre un large chantier pour des initiatives provenant du milieu.

Comme on le constate, l'amélioration des conditions de vie des personnes en situation de pauvreté suscite de nombreux questionnements et ouvre le champ à une multitude d'actions pour une multitude d'acteurs.

²⁵ Ministère de la Santé et des Services sociaux et Société d'habitation du Québec, *Cadre de référence sur le soutien communautaire en logement social : une intervention intersectorielle des réseaux de la santé et des services sociaux et de l'habitation*, 2007.

²⁶ CCLP, *Les répercussions des hausses tarifaires sur les conditions de vie des personnes à faible revenu*, 2008, p. 17-19.

Thème 3: Inclusion sociale et participation citoyenne

L'inclusion sociale et la participation citoyenne sont le gage d'une société plus égalitaire où les droits individuels et collectifs sont mieux respectés. Plusieurs facteurs augmentent les risques d'exclusion sociale: la maladie, les incapacités physiques ou intellectuelles, les problèmes de santé mentale, la discrimination, la stigmatisation et, bien sûr, la pauvreté elle-même. Certains groupes à l'intérieur de la société se retrouvent conséquemment plus à risque de vivre des situations d'exclusion que d'autres.

L'exclusion sociale revêt une multitude de formes. Elle ne peut pas être uniquement assimilée au nombre de personnes itinérantes ou en situation de grande pauvreté résidant sur un territoire donné. Le processus d'exclusion sociale s'inscrit dans une dynamique où les organisations, les institutions, les milieux de vie et la qualité des interactions entre les individus et la société jouent un rôle central. Le degré ou le potentiel d'exclusion peuvent dépendre des attentes sociales, des normes en vigueur et des valeurs présentes dans une société, à un moment déterminé.

3.1 Des actions de proximité

La communauté locale regroupe un ensemble de conditions favorables à l'inclusion sociale. Plusieurs projets locaux ont donné lieu à des actions concrètes à cet égard: maisons des jeunes, maisons des aînés, entreprises adaptées, centres de jour pour les personnes atteintes dans leur autonomie, services de répit, groupes de concertation, activités sociales organisées par les organismes communautaires, choix d'actions prioritaires dans les milieux, services intégrés en périnatalité et petite enfance, etc. L'action communautaire s'inscrit comme élément favorisant l'inclusion sociale. Depuis toujours, des citoyennes et des citoyens répondent aux besoins de leur milieu par des services offerts par des organismes communautaires. Ces organismes sont des structures démocratiques créées par et pour des citoyennes et des citoyens qui définissent eux-mêmes les problèmes auxquels ils souhaitent s'attaquer et les moyens nécessaires pour les résoudre. Ces initiatives mobilisent plusieurs acteurs, sollicitent la participation citoyenne et favorisent l'inclusion sociale.

À travers toutes ces interventions, on reconnaît la diversité des besoins et l'importance de favoriser le développement des capacités des personnes et des collectivités. L'approche inclusive a ainsi comme caractéristique de promouvoir des valeurs d'égalité, de partage, de socialisation et d'apprentissage par des mesures adaptées soutenant l'actualisation du potentiel des personnes et des communautés. Cette approche est particulièrement efficace pour soutenir les personnes aux prises avec des problèmes plus complexes, telles les personnes itinérantes ou celles ayant des troubles de santé mentale.

3.2 La santé mentale

En matière de santé mentale, plusieurs facteurs contribuent à augmenter ou réduire l'exclusion sociale, facteurs qui relèvent tant des caractéristiques individuelles que du milieu dans lequel les personnes évoluent. Par son Plan d'action en santé mentale 2005-2010 – La force des liens, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) soutient plusieurs actions visant à améliorer l'intégration sociale des personnes ayant un problème de santé mentale. Ceci se fait notamment au moyen de mesures visant une meilleure intégration au travail et un soutien adéquat aux études, par le développement et la consolidation de certains services d'intégration sociale, par le déploiement de services d'hébergement, dont le soutien au logement autonome – nous renvoyant du coup à l'idée des services de proximité –, ou encore, par la diffusion d'information visant à contrer la stigmatisation dont sont victimes ces personnes.

Les services de soutien dans la communauté offerts aux personnes aux prises avec des troubles mentaux graves constituent le moyen le mieux adapté et le plus efficace pour répondre aux besoins complexes et diversifiés de ces personnes et, plus spécifiquement, pour agir sur les enjeux d'exclusion sociale et d'itinérance.

3.3 L'itinérance

L'itinérance constitue incontestablement la forme la plus visible de l'exclusion sociale. Elle doit être appréhendée comme un « processus qui se traduit par une multiplication de ruptures ou d'impasses propices à la dégradation des liens sociaux et dont l'aboutissement est la rue »²⁷. Chose certaine, les moyens envisagés pour contrer l'exclusion sociale de ces personnes doivent prendre en compte leur capacité d'agir pour transformer leur situation. Les travaux de la commission parlementaire sur l'itinérance viendront enrichir la réflexion sur les mesures à mettre en œuvre au cours des prochains mois. Cette réflexion se concrétisera

par l'adoption d'un plan d'action qui s'attardera aux moyens d'inclusion des personnes itinérantes, notamment en prévoyant la mise sur pied de projets pilotes visant leur réinsertion sociale.

3.4 Le vieillissement actif

La pauvreté et l'exclusion sociale constituent des obstacles majeurs à la participation active et à la contribution des personnes âgées à la société. Ces situations peuvent entraîner d'autres problèmes, notamment la sédentarité, le développement de mauvaises habitudes alimentaires, la dépression et même le suicide. L'exclusion se mesure aussi à la lumière de la qualité du réseau social et, inversement, la faiblesse de ce réseau rend les situations de pauvreté beaucoup plus difficiles à vivre. Or, le réseau social d'une personne se rétrécit avec l'âge. L'offre de service gouvernementale en matière de logement constitue un moyen d'agir pour éviter ce type d'exclusion. Le développement de logements sociaux, qui profitent notamment aux personnes âgées à faible revenu, revêt donc une certaine importance dans l'amélioration de l'inclusion sociale des personnes âgées.

Dans le même ordre d'idées, l'exclusion sociale dans laquelle se retrouvent parfois les personnes âgées au Québec entraîne d'autres problèmes. La maltraitance envers elles, qui peut prendre une multitude de formes, s'inscrit dans ce contexte et appelle des solutions multiples. Les actions favorisant une meilleure inclusion sociale jouent un rôle important à ce titre. Le Québec a besoin de ses âgées et âgés, et doit agir vigoureusement afin d'améliorer leurs conditions d'existence.

Des efforts en ce sens ont déjà cours et se traduisent par un investissement important dans le mieux-être des personnes âgées. Au total, le Québec prévoit investir plus de 2,3 milliards de dollars sur une période de cinq ans (2007-2008 à 2012-2013). Les mesures mises en place ou à venir visent, notamment, à favoriser le maintien des personnes âgées à leur domicile et dans leur milieu de vie social, à améliorer leur revenu disponible et à mieux soutenir les aidantes et les aidants naturels œuvrant auprès d'elles.

3.5 Les Québécoises et les Québécois issus de l'immigration et des communautés culturelles

La situation des personnes immigrantes est également préoccupante à l'égard de leur inclusion sociale. En effet, si ces personnes se heurtent souvent à des difficultés d'inclusion, les femmes immigrantes ou membres de minorités visibles font face à plus d'obstacles que les hommes.

Le principal moyen envisagé pour faciliter l'inclusion sociale de ces femmes consiste à mieux faire connaître les mesures favorisant leur pleine participation à la société québécoise. Ces mesures sont disponibles pour l'ensemble des femmes immigrées. Il suffirait éventuellement de les adapter pour susciter une plus grande participation. Pour toutes les femmes qui ont une méconnaissance du français, l'accès à la francisation constitue une condition préalable pour favoriser l'utilisation des services et contribuer à rompre l'isolement. De nombreux organismes communautaires travaillent depuis plusieurs années auprès des femmes immigrées et facilitent leur participation socioéconomique et citoyenne. La contribution de ces organismes permettrait d'améliorer la situation qui a cours.

Les membres de certaines communautés culturelles ou de minorités visibles font eux aussi face à plusieurs obstacles qui ont pour effet, entre autres, de limiter leur participation au marché du travail et à la vie citoyenne. À titre d'exemple, le taux de chômage de l'ensemble des personnes âgées entre 25 et 54 ans appartenant à une minorité visible au Québec était de 12,7 % en 2006, contre 5,4 % chez celles n'appartenant pas à une minorité visible. Même les personnes issues d'une minorité visible nées au pays subissaient des taux de chômage plus élevés (7,9 %) que les personnes dans la même situation, mais n'appartenant pas à une minorité visible (5,2 %).

On remarque aussi que plusieurs jeunes issus de minorités visibles vivent en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. Les facteurs expliquant ce phénomène sont nombreux. Ils comprennent notamment le décrochage et l'échec scolaires, et la discrimination sous toutes ses formes. Cette situation peut contribuer à nourrir les tensions sociales et crée un cycle de pauvreté persistante chez certains groupes. Un tel constat invite à mettre en œuvre des actions efficaces et partagées par un ensemble de partenaires pour favoriser le rapprochement interculturel.

²⁷ MSSS, *L'itinérance au Québec : cadre de référence*, 2008, p. 9.

Thème 4 : L'intervention territoriale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Pour amener progressivement le Québec au rang des nations industrialisées comptant le moins de personnes pauvres, il importe d'agir en partenariat et de manière intégrée et décentralisée pour mieux répondre aux besoins des régions et des collectivités locales. La mise en œuvre d'une pareille approche d'intervention, qui engage le gouvernement, le secteur privé et le secteur communautaire, pourrait permettre de véritablement soutenir la mobilisation et la réalisation de projets visant le développement des collectivités aux prises avec des problèmes de pauvreté et d'améliorer les conditions de vie des personnes vivant dans ces milieux.

C'est ainsi qu'au-delà de la mise en œuvre de mesures ou de programmes ministériels portant sur des secteurs d'intervention ou des clientèles cibles, il importe de réfléchir à une approche d'intervention, à une manière de travailler, apte à permettre aux territoires en difficulté de mener des projets de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui prennent appui sur l'expression et la connaissance des besoins des personnes et des réalités régionales et locales, ainsi que sur les moyens mis à leur disposition. Les constats qui ont fait suite à la mise en œuvre de l'approche territoriale intégrée (ATI), proposée par le premier plan d'action, indiquent de manière non équivoque qu'il faut aller plus loin en matière de concertation interministérielle, de partenariat et de décentralisation afin de mieux répondre aux besoins.

Des Rendez-vous de la solidarité régionaux, après la consultation nationale, porteront principalement sur les meilleures façons de mettre en œuvre cette intervention territoriale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

4.1 Les valeurs à la base de l'intervention territoriale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

La mise en œuvre de l'intervention territoriale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale prend racine dans la confiance en la capacité des collectivités et des personnes de se prendre en charge. Cette valeur fondamentale est en droite ligne avec la lettre et l'esprit de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. En effet, dans le préambule de cette loi, on affirme que les personnes en situation de pauvreté sont les premières à agir pour transformer cette situation et que cette action est intimement liée au développement social et économique de leur collectivité. Plus loin, dans les buts énoncés, il est question de favoriser la participation des personnes et des familles en situation de pauvreté à la vie collective et au développement de la société, de valoriser le travail et de faciliter l'accès à un emploi. Pour ce faire, la Loi invite à adopter une approche centrée sur la prise en charge par le milieu et à soutenir l'intégration du développement social et économique.

L'intervention territoriale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale suggère donc le renforcement de « l'empowerment » des collectivités, la mise en œuvre d'une approche partenariale et intersectorielle, et l'atteinte de résultats concrets par la convergence des actions des différents intervenants, que ceux-ci soient gouvernementaux, privés ou communautaires.

Cette approche vise à faire en sorte que les actions déjà en cours dans un milieu se fassent de manière cohérente et en complémentarité au même titre que les nouveaux projets pouvant émaner de leur mise en œuvre. En bref, la plus-value de l'intervention territoriale réside dans sa capacité à mobiliser les ressources des différents partenaires gouvernementaux, institutionnels, privés et communautaires vers l'atteinte de cibles qu'ils auront déterminées en commun avec des citoyens.

Inspirée d'expériences européennes et américaines, l'intervention territoriale :

- est appliquée à la lutte contre la pauvreté ;
- se base sur une vision globale et partagée de la situation d'un territoire local ;
- vise un territoire local et relève de la responsabilité de ses acteurs ;
- interpelle le gouvernement et la société civile ;
- ne se superpose pas aux démarches du même type (pactes ruraux, laboratoires ruraux, plan d'action gouvernemental à l'intention des municipalités dévitalisées, développement des communautés du programme de santé publique, Québec Enfants, Québec en forme, politique québécoise du transport collectif, démarches de concertation relatives à la persévérance scolaire, Fonds d'aide aux municipalités monoindustrielles, stratégie de développement durable), mais vise à les mettre en lien afin de mieux concentrer, coordonner et adapter l'intervention de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale de l'ensemble des acteurs (gouvernementaux, communautaires, philanthropiques et privés) ;
- implique une appropriation par la population concernée et les instances qui la représentent d'une démarche visant l'identification des problèmes, la planification, la mise en commun des pistes d'action, la mise en œuvre et le suivi des actions entreprises ;
- cherche à agir sur les facteurs qui engendrent la pauvreté et l'exclusion sociale ;
- vise des solutions à long terme.

Cependant, pour bien déterminer les actions à entreprendre et les solutions à apporter aux problèmes, il est de toute première importance de connaître à fond les besoins des personnes, les réalités des communautés locales ainsi que les moyens disponibles et accessibles.

4.2 Le premier plan d'action et l'approche territoriale intégrée (ATI)

Le premier Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale préconisait le développement d'une approche territoriale intégrée (ATI) et associait les conférences régionales des élus (CRÉ) à la démarche. Les municipalités régionales de comté (MRC) étaient aussi appelées à exercer un rôle actif dans l'élaboration des plans d'action locaux. L'ATI s'est déployée de différentes manières selon les territoires visés en s'appuyant toutefois sur les mêmes outils d'identification

des territoires les plus vulnérables et de financement.

Au départ, il était question de déployer l'ATI sur les 50 territoires de centres locaux d'emploi (CLE) les plus défavorisés. L'indice de défavorisation matérielle et sociale de Pampalon et Raymond a été utilisé pour localiser précisément ces territoires.

En matière de financement, c'est le Fonds québécois d'initiatives sociales (FQIS) qui a été mis en place pour soutenir le déploiement de l'ATI. Actuellement, on compte 53 territoires de CLE dotés d'ententes visant le développement social et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

De plus, des ententes administratives entre le MESS et la Ville de Montréal relatives au développement social et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ont permis à cette dernière d'appliquer l'ATI à sa manière, dans ses arrondissements et milieux locaux. Cette approche montréalaise est appelée « revitalisation urbaine intégrée » (RUJ).

L'ATI a permis de jeter les bases d'une mobilisation et d'un partenariat permettant le partage d'une vision territoriale commune de la pauvreté et la réalisation d'une planification de projets locaux visant l'amélioration des conditions de vie des personnes.

4.3 Des constats sur l'intervention régionale et locale

Au-delà du nombre de territoires couverts, les résultats de quelques évaluations réalisées par le MESS et les opinions émises par des acteurs directement concernés par la mise en œuvre de l'ATI indiquent que :

- le déploiement d'une intervention territoriale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale doit s'appuyer sur une connaissance approfondie, d'une part, des besoins des régions, des collectivités locales et des personnes en situation de pauvreté et, d'autre part, des moyens disponibles et accessibles pour y répondre ;
- l'intervention territoriale doit viser une meilleure adéquation entre les besoins et les moyens d'y répondre ;
- l'intervention territoriale revêt nécessairement un caractère multidimensionnel, intégré et concerté ;
- une réelle concertation interministérielle nationale, vouée notamment à l'arrimage des nombreux programmes, initiatives, politiques et projets qui ont une incidence sur les plans régional et local, reste à instaurer ;

- pareille concertation interministérielle doit se déployer du plan national sur les plans régional et local ;
- la concertation interministérielle doit être enrichie d'un partenariat élargi avec le secteur privé et l'action communautaire ;
- les ministères doivent s'engager à favoriser la décentralisation et l'arrimage de leurs différents programmes et fonds afin que ceux-ci répondent mieux aux besoins des collectivités locales ;
- l'intersectorialité est une condition essentielle à l'atteinte de résultats significatifs en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sur les plans local et régional ;
- l'intersectorialité doit être promue et appliquée sur le plan national ;
- les priorités d'action doivent être déterminées en concertation entre les partenaires et les personnes qui sont aux prises avec des problèmes de pauvreté ;
- le financement de la mobilisation et des projets aurait avantage à être revu, assoupli et décentralisé ;
- les modes de concertation et de partenariat déjà présents sur les plans régional et local doivent être respectés ; une intervention territoriale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ne doit pas forcer la création d'autres instances et s'inscrire en parallèle à ce qui existe déjà ;
- l'administration centrale gouvernementale devrait agir de manière à mettre en réseau et à alimenter les responsables régionaux de l'intervention territoriale ;
- le leadership régional en matière d'intervention territoriale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale doit être partagé et accorder une place importante aux CRÉ.

4.4 Vers une intervention territoriale renforcée de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Sur la base des enseignements offerts par l'ATI et des observations et constats exprimés par des organismes ou des personnes qui y ont été associés, différents sujets sont proposés aux personnes participant à la consultation nationale :

- la connaissance, d'une part, des besoins des personnes et des collectivités aux prises avec des problèmes de pauvreté et, d'autre part, des moyens mis à leur disposition ;
- la gouvernance ;
- la concertation interministérielle ;
- le partenariat élargi entre les secteurs public, privé et communautaire ;
- l'intersectorialité ;
- le financement de la mobilisation et des projets.

Section 5

Conclusion



Conclusion

Au regard de la pauvreté et de l'exclusion sociale, il y en aura toujours pour dire que nous n'en faisons pas assez et d'autres pour affirmer que nous en faisons trop. Pour progresser comme nation, il nous faut vaincre les préjugés, susciter et atteindre le plus large degré d'adhésion et de cohésion possible dans notre quête d'une plus grande justice sociale, dans la recherche de ce point d'équilibre favorisant le meilleur engagement collectif possible en soutien à l'engagement de chaque individu dans sa propre quête d'autonomie et d'épanouissement.

Ainsi, l'engagement de tous les acteurs de la société est essentiel dans l'action visant à améliorer les conditions de vie des personnes en situation de pauvreté et à favoriser leur inclusion sociale. C'est pourquoi nous sollicitons votre contribution à l'élaboration du prochain Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et souhaitons votre participation dans sa mise en œuvre.

Les enjeux prioritaires et les solutions proposés au Rendez-vous de la solidarité national viendront appuyer les travaux menés par le MESS et le Comité interministériel de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les exigences que se donne la société québécoise en matière d'équité et de partage de la richesse doivent bien sûr être mises en relation avec sa capacité à répondre à la diversité des besoins.

Par ailleurs, la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale prévoit que le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale dépose devant l'Assemblée nationale, en octobre 2010, un rapport faisant état des résultats obtenus grâce aux actions mises en œuvre par le gouvernement et l'ensemble de la collectivité dans le cadre des six premières années de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.


Votre participation au Rendez-vous constitue un pas de plus vers l'atteinte de l'objectif commun de figurer parmi les nations comptant le moins de personnes en situation de pauvreté. Elle souligne également votre engagement dans le projet de faire du Québec une société plus inclusive et soucieuse du bien commun.

Votre collaboration est vivement appréciée et nous vous en remercions.

Section 5

Annexes

Annexe 1 : Cinq années d'actions visant à améliorer les conditions de vie des personnes en situation de pauvreté	44
Annexe 2 : Principales réalisations liées au premier plan d'action gouvernemental	46



Annexe 1: Cinq années d'actions visant à améliorer les conditions de vie des personnes en situation de pauvreté

Depuis 2004, le Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, avec la contribution essentielle des acteurs sociaux, communautaires et gouvernementaux, a fait progresser le Québec significativement vers l'atteinte de son objectif de figurer, d'ici 2013, parmi les nations industrialisées où l'on compte le moins de personnes en situation de pauvreté. Les mesures comprises dans ce premier plan d'action ont permis d'améliorer les conditions d'existence de milliers de Québécoises et de Québécois en situation de pauvreté.

Le principe d'une prestation minimale à l'abri des pénalités sauf en cas de fraude a été mis en œuvre. L'approche coercitive a été remplacée par le renforcement de l'aide et de l'accompagnement. La reconnaissance de la volonté et du potentiel des personnes en situation de pauvreté a amorcé une transformation de la relation de l'État avec les citoyennes et les citoyens démunis et exclus de la société.

L'un des axes d'intervention du plan d'action visait à agir sur le revenu des personnes à faible revenu et en situation de pauvreté. Conséquemment, le rehaussement du revenu des personnes a fait l'objet de plusieurs mesures, parmi lesquelles on compte la Prime au travail, le Soutien aux enfants et la pleine indexation de toutes les prestations d'aide financière de dernier recours. L'augmentation marquée du salaire minimum, qui est passé de 7,30\$ à 9,00\$ entre mai 2003 et mai 2009, a également contribué à soutenir les travailleuses et travailleurs à faible revenu.

Dans le même sens, le nombre de personnes inscrites aux programmes d'aide financière de dernier recours diminue toujours. Entre mars 2003 et mars 2008, on constate une baisse de 16,9 % du nombre d'enfants dont les parents reçoivent l'aide de l'État, de 8 % du nombre d'adultes, ainsi qu'une diminution de 17,8 % du nombre de chefs de famille monoparentale qui en reçoivent. Également, moins de femmes (48,8 %) que d'hommes (51,2 %) sont maintenant prestataires de l'aide financière de dernier recours selon les données de mars 2008.

D'autres mesures instaurées depuis 2004, dont la portée est plus difficilement quantifiable, ont également eu des effets bénéfiques pour les personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale. À ce titre, la construction de logements sociaux et de logements abordables s'est révélée un excellent moyen d'améliorer la situation des personnes plus démunies. Afin de permettre à un plus grand nombre de ménages des milieux défavorisés d'avoir accès à un logement décent, à coût abordable, le premier plan d'action

comprend des mesures qui permettront de réaliser 27 000 nouveaux logements sociaux, communautaires ou abordables en vertu des programmes AccèsLogis Québec et Logement abordable Québec. Au 31 janvier 2009, près de 16 000 nouveaux logements avaient été réalisés.

Par ailleurs, les seuils d'admissibilité à l'aide juridique ont été relevés trois fois depuis 2006, la dernière hausse ayant eu lieu le 1^{er} janvier 2008. En 2006, il s'agissait de la première augmentation des seuils d'admissibilité depuis 1982 pour les personnes seules et depuis 1996 pour les familles. Pour les personnes en situation de pauvreté, ce rehaussement des seuils permet un accès plus équitable à la justice pour faire valoir leurs droits.

Le premier plan d'action a également permis d'amorcer une approche pour soutenir et favoriser les interventions territoriales émanant du milieu. Ces interventions, appuyées de diverses manières par le gouvernement et les partenaires nationaux, ont notamment pour objet l'amélioration des conditions de vie des personnes en prenant en compte les contextes régionaux. L'enracinement de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sur les plans national, régional et local doit se poursuivre afin d'encourager les initiatives qui émergent des territoires où se concentre la pauvreté.

Ainsi, le travail en collaboration avec des organisations et des organismes québécois de tous les niveaux, dont l'action vise notamment la lutte contre les inégalités sociales et économiques, est déjà lancé. Il se réalise, entre autres, par le Programme d'aide aux organismes communautaires (PAOC), qui appuie financièrement les organismes qui stimulent le développement et la concertation du milieu communautaire en matière d'habitation ou favorisent la prise en charge des conditions d'habitation par les citoyens. Dans le même sens, le Programme d'aide à l'initiative communautaire et sociale en HLM (PAICS) vient soutenir financièrement la réalisation de projets ponctuels d'action communautaire en habitation à loyer modique (HLM). Ces projets visent

à favoriser la prise en charge de leur situation par les résidentes et résidents de leur milieu, ainsi qu'à créer des milieux de vie familiale, communautaire et sociale adaptés aux besoins et qui favorisent les rapprochements intergénérationnels et interculturels.

D'autres investissements soutiennent également des projets d'action communautaire, notamment en matière de sécurité alimentaire dans les collectivités québécoises. Cette approche préconise l'exploration, par les milieux, de solutions de rechange à la distribution d'aliments, tout en tenant compte des besoins urgents de dépannage alimentaire. En 2007-2008, dans le cadre du Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 3,2 millions de dollars ont été consacrés à la sécurité alimentaire, 75 % de ce montant allant à des actions qui favorisent l'autonomie alimentaire et 25 % au dépannage alimentaire. Certaines régions y ont également investi des sommes supplémentaires. Par ailleurs, un montant de 200 000 \$ a permis au ministère de la Santé et des Services sociaux d'accorder un soutien au Regroupement des cuisines collectives du Québec et à l'Association québécoise des banques alimentaires et des Moissons.

D'autres mesures s'ajoutaient également à cet ensemble pour former le premier plan d'action.



Annexe 2 : Principales réalisations liées au premier plan d'action gouvernemental

Le Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, dévoilé en 2004, était structuré autour de quatre grands axes :

- améliorer le bien-être des personnes en situation de pauvreté ;
- prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale en développant le potentiel des personnes ;
- favoriser l'engagement de l'ensemble de la société ;
- assurer la constance et la cohérence de l'action.

La liste suivante présente les principales réalisations liées au premier plan d'action gouvernemental qui ont joué et continuent de jouer un rôle particulièrement important dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale :

- pleine indexation des prestations des programmes d'aide financière de dernier recours pour tous les prestataires depuis le 1^{er} janvier 2009 ;
- hausse du salaire horaire minimum ; il a atteint 9,00\$ le 1^{er} mai 2009 ;
- mise en place du Soutien aux enfants, qui a touché plus de 870 000 familles en 2007 ;
- instauration de la Prime au travail ; en 2006, près de 569 000 ménages ont bénéficié de ce crédit d'impôt ;
- mise en place des programmes d'aide et d'accompagnement social ;
- engagement à réaliser 27 000 logements sociaux, communautaires ou abordables ;
- investissement annuel en sécurité alimentaire de 3,4 millions de dollars ;
- extension, depuis le 1^{er} juillet 2007, de la gratuité des médicaments aux personnes âgées de 65 ans ou plus qui reçoivent une prestation partielle du Supplément de revenu garanti (94 % ou plus) et aux prestataires du Programme d'aide sociale ;
- rehaussement des seuils d'admissibilité à l'aide juridique ;
- mise en œuvre et poursuite de programmes visant, notamment, la prévention du décrochage scolaire ;
- investissements réalisés par le Fonds québécois d'initiatives sociales (FQIS) qui visent la mise en place de stratégies locales et régionales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Une cinquantaine de territoires de centres locaux d'emploi se sont dotés, jusqu'à maintenant, d'ententes dans le cadre de l'approche territoriale intégrée (ATI) ;

- instauration, en mars 2008, du Pacte pour l'emploi qui se compose d'un ensemble de mesures visant à rehausser la participation des Québécoises et des Québécois au marché du travail. En mars 2009, le Pacte pour l'emploi Plus est venu porter à 1,5 milliard de dollars l'investissement total qui permettra de mieux soutenir les personnes dans leurs démarches d'intégration au marché du travail et de maintien en emploi, notamment par des mesures d'accompagnement et de formation ;
- mise en place du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dont la mission est de conseiller le gouvernement sur les actions à mettre en œuvre ;
- formation du Comité interministériel de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui assure une meilleure cohérence des actions gouvernementales ;
- création du Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CEPE). Ce centre de recherche fournit des outils de mesure permettant de prendre des décisions éclairées.

Coordination et rédaction

Direction des politiques de sécurité du revenu
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Édition

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

Ce document peut être consulté sur le site Internet du Ministère
à l'adresse suivante : www.mess.gouv.qc.ca.

Pour obtenir un exemplaire de ce document, vous pouvez vous adresser
au Bureau des renseignements et plaintes du ministère de l'Emploi
et de la Solidarité sociale aux numéros suivants :

- Si vous habitez la région de Québec
418 643-4721
- Ailleurs au Québec, sans frais
1 888 643-4721

En vous adressant également au Bureau des renseignements et plaintes,
vous pourrez obtenir ce document adapté en certains médias substituts.

Dépôt légal – 2009

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN (imprimé) : 978-2-550-56060-9
ISBN (en ligne) : 978-2-550-56061-6

© Gouvernement du Québec



Recyclé
Contribue à l'utilisation responsable
des ressources forestières.
www.fsc.org Cert no. SW-COC-000952
© 1996 Forest Stewardship Council



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