



TNCDC

TABLE NATIONALE

DES CORPORATIONS DE
DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE

ENTRE RESPONSABILITÉ PUBLIQUE ET PRISE EN CHARGE COLLECTIVE :

un équilibre à atteindre pour lutter contre
la pauvreté et l'exclusion sociale

Mémoire présenté à madame Chantal Rouleau, Ministre responsable de la solidarité sociale et de l'action communautaire dans le cadre de la consultation publique pour le plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

DÉPOSÉ LE 3 MAI 2023

UN RÉSEAU FORT DE SES COMMUNAUTÉS

RÉDACTION

Chantal Bisson, TNCDC

RELECTURE

Ophélie Couspeyre, Marjolaine Cloutier et Marie-Line Audet, TNCDC
Nicolas Gauthier, CDC Brome-Missisquoi
Karine Triollet, Action Gardien CDC Pointe-Saint-Charles

GRAPHISME

Olivier Bellemare, BRIO Communications

Table des matières

Qui sommes-nous?	4
La Table nationale des Corporations de développement communautaire	4
Le Conseil d'administration	4
L'action des CDC dans les communautés	5
Introduction	6
Mise en contexte	7
Les plans d'action gouvernementaux précédents	7
La pauvreté et l'exclusion sociale	8
Écosystème des parties prenantes	11
Démarche de consultation	12
Recommandations	13
La responsabilité publique	13
<i>RECOMMANDATION 1 : Assurer la couverture des besoins de base par un revenu minimum garanti pour tous et toutes correspondant minimalement au montant de la MPC</i>	13
<i>RECOMMANDATION 2 : Assurer l'accès à des services publics universels et gratuits</i>	14
<i>RECOMMANDATION 3 : Financer le logement social, notamment par la réactivation et l'amélioration du programme AccèsLogis</i>	16
<i>RECOMMANDATION 4 : Déployer une politique nationale en logement</i>	16
<i>RECOMMANDATION 5 : Financer de façon substantielle et récurrente la tarification sociale en transport collectif en l'intégrant dans un tout cohérent avec un meilleur accès et une meilleure desserte</i>	17
<i>RECOMMANDATION 6 : Revoir la fiscalité de l'État de façon à réduire les inégalités de richesse</i>	18
<i>RECOMMANDATION 7 : Rehausser le financement à la mission des organismes communautaires autonomes</i>	19
La prise en charge collective	20
<i>RECOMMANDATION 8 : Faire l'évaluation des structures mises en place pour gérer les Alliances pour la solidarité aux paliers régional et local</i>	20
<i>RECOMMANDATION 9 : Faire l'évaluation de l'accès aux fonds pour la coordination des initiatives au niveau local</i>	20
<i>RECOMMANDATION 10 : Inclure les CDC dans le processus d'évaluation</i>	21
<i>RECOMMANDATION 11 : Assurer la reconnaissance et la mise à profit de l'expertise du milieu communautaire, incluant les CDC, à toutes les étapes des initiatives</i>	21
<i>RECOMMANDATION 12 : Référencer les territoires aux pratiques AVEC (agir et vivre ensemble le changement) développées par le Collectif pour un Québec sans pauvreté</i>	22
<i>RECOMMANDATION 13 : Permettre que les projets puissent être financés sur un horizon de 5 ans</i>	23
<i>RECOMMANDATION 14 : Favoriser la souplesse dans la gestion des sommes au niveau local et permettre aux territoires d'investir à leur rythme</i>	23
<i>RECOMMANDATION 15 : Prévoir des sommes additionnelles pour les périodes entre les différents Plans d'action</i>	24
Conclusion	24
Résumé des recommandations	25
Références	26

Qui sommes-nous?

La Table nationale des Corporations de développement communautaire

La TNDC est un réseau national ayant pour mission de regrouper les CDC du Québec et de les soutenir dans leurs objectifs. Elle promeut la place incontournable qu'occupe le mouvement communautaire autonome dans le développement local, et ce, dans une perspective de justice sociale ainsi que de développement global et durable de notre société. Elle est l'interlocutrice de la ministre de la Solidarité sociale et de l'Action communautaire en matière de lutte à la pauvreté.

Un réseau
composé de

69

corporations de
développement
communautaire

Vision locale du
territoire dans

15

régions du
Québec

Plus de

2 700

organismes communautaires et
entreprises d'économie sociale
soutenus

Le Conseil d'administration

PRÉSIDENT

Sébastien Guernon, CDC MRC de l'Assomption

VICE-PRÉSIDENT

Jonathan Roy, CDC de la Pointe — région Est de Montréal

TRÉSORIÈRE

Amélie Dubuc, CDC de Trois-Rivières

SECRÉTAIRE

Carole Boucher, CDC Amos

ADMINISTRATEUR

Diego Scalzo, CDC du Val-Saint-François

ADMINISTRATEUR

Simon Proulx, CDC des Maskoutains

ADMINISTRATRICE

Caroline Moreau, CDC Érables

L'action des CDC dans les communautés

Qu'est-ce qu'une Corporation de développement communautaire?

Une Corporation de développement communautaire (CDC) est un regroupement d'organisations communautaires qui oeuvrent dans divers champs d'activités sur un territoire donné.

Elle a pour mission d'**assurer la participation active et concertée des organismes membres au développement socioéconomique de leur milieu**, dans l'optique d'améliorer la qualité de vie des personnes qui y vivent. Pour ce faire, une CDC développe des projets structurants à vocation sociale, en partenariat avec les municipalités, la population, ainsi que l'ensemble des acteurs du milieu.

Quels sont les mandats d'une Corporation de développement communautaire?

Selon les enjeux et priorités locales, les actions des CDC s'inscrivent dans différents volets

- **Concerter** entre organismes pour favoriser la vie associative
- Agir comme **catalyseur des partenaires** et projets du milieu
- **Inform**er sur différents enjeux locaux, régionaux et nationaux en lien avec le communautaire
- Offrir de la **formation** à ses organismes membres
- **Soutenir** ses membres en proposant des services adaptés à leurs besoins
- Participer à l'**économie sociale et solidaire**
- **Consolider** le développement sociocommunautaire de son territoire
- Promouvoir l'**action communautaire** autonome
- **Représenter** ses membres en siégeant sur diverses instances
- **Travailler en partenariat** avec des acteurs politiques, institutionnels et socioéconomiques
- **Identifier et analyser** les diverses problématiques sociales

BÉNÉFICES ET AVANTAGES

Centrée sur des solutions inclusives

Elle assure la mobilisation de la population et devient un tremplin pour l'initiative de nouvelles actions intersectorielles.

Connectée sur les réalités de son territoire

Elle connaît les organismes locaux et peut aider à cibler leurs besoins et leurs intérêts pour mieux les rejoindre.

Créatrice de relations durables

Facilitatrice, elle favorise une collaboration entre les acteurs locaux, qu'ils soient de la sphère communautaire, économique ou politique avec une approche *multiréseau*.

Concertée à travers son milieu

Elle permet la réflexion collective pour générer des solutions en étant la seule à favoriser la concertation entre les divers organismes du milieu communautaire.

Créatrice de développement

Elle permet la mise sur pied de projets qui bénéficient autant aux acteurs qu'aux décideurs locaux.

Introduction

La Table nationale des Corporations de développement communautaire (TNCDC), reconnue comme **l'interlocutrice privilégiée en matière de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale par le ministère de l'emploi et de la solidarité sociale (MESS)**, est directement interpellée par l'élaboration du quatrième plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au Québec.

« **Étant le seul réseau d'action et de concertation en développement social à l'échelle locale, la TNCDC est bien placée pour témoigner de la place primordiale que le développement social et la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale doivent prendre dans notre société. En conjuguant sa spécificité à sa posture pragmatique et à sa vision d'ensemble, elle est à même de contribuer à la qualité du prochain plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.** »

Nous croyons que le réseau des CDC peut alimenter la réflexion du gouvernement par des recommandations qui répondent à la problématique en prenant racine dans l'expertise du réseau en termes de développement local et d'action communautaire autonome. Nous souhaitons également mettre en lumière des recommandations qui ont particulièrement trouvé

consensus au sein des CDC. Nos recommandations ont déjà fait l'objet d'un dépôt préliminaire auprès de représentantes et représentants du Secrétariat à l'action communautaire autonome et aux initiatives sociales (SACAIS) et de la Direction des politiques de lutte contre la pauvreté et de l'action communautaire (DPLPAC) en janvier 2023. Dans le cadre de la présente *Consultation publique pour le plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, nous saisissons l'occasion de les présenter plus en détail.

En premier lieu, il nous importe de faire une **mise en contexte critique des plans précédents**, permettant ainsi d'introduire les enjeux relatifs aux orientations du 4^e plan.

Ensuite, nous allons camper les **définitions et indicateurs relatifs à la pauvreté et à l'exclusion sociale**, autant pour les gouvernements provincial et fédéral que pour le réseau des CDC, afin de préciser la lunette à travers laquelle notre analyse s'effectue.

La TNCDC fait partie et s'alimente d'un **écosystème de parties prenantes** qui ont, elles aussi, effectué une analyse dont émergent des constats et des revendications. Ainsi, elle prend également position sur des questions en lien avec les revendications portées par d'autres groupes nationaux, donc cet écosystème sera présenté.

Les CDC ont toutes été parties prenantes des Alliances pour la solidarité sur leur territoire. La TNCDC est à même de broser un portrait précis et de dégager les constats pertinents en lien avec cette mesure. Il sera présenté ici **l'historique de consultation du réseau des CDC** qui a mené à cette compréhension fine des enjeux sur les différents territoires.

Les recommandations seront divisées en deux sous-sections. D'une part, les recommandations de la TNCDC en ce qui concerne les mesures d'aide aux personnes jugées structurantes et, d'autre part, celles en lien avec la prise en charge collective qui prend vie dans la mesure 11 du Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale (PAGIÉPS, 2017-2023), soient les Alliances pour la solidarité.

Mise en contexte

Les plans d'action gouvernementaux précédents

La loi 112, instituée en 2002, donne naissance à la *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* dont découle un plan d'action gouvernemental. Le premier plan de lutte (2004-2010) a permis la mise en place de dispositifs nationaux. Afin d'évaluer ce premier plan d'action, des consultations intitulées les *Rendez-vous de la solidarité* ont mobilisé les partenaires impliqués et ont permis de jeter les bases du deuxième plan. La TNCDC a d'ailleurs participé au Forum national tenu à Québec le 9 juin 2009 pour partager sa vision et réitérer l'importance de reconnaître les expertises et initiatives des communautés locales au Québec par le soutien aux actions concertées.

La deuxième mouture, le *Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale* (PAGSIS, 2010-2015) a, pour sa part, priorisé une intervention régionalisée avec la mise en place d'ententes entre le ministère de l'Emploi et de la Solidarité Sociale (MESS) et les Conférences régionales des élu(e)s (CRÉ) dans le but de soutenir des initiatives régionales et locales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Tout au long de ce plan d'action, la TNCDC a présidé le Groupe des partenaires pour la solidarité (GPS) et a contribué à conseiller le gouvernement dans un processus

d'évaluation en continu des Alliances pour la solidarité. L'évaluation de ce plan s'est faite dans le cadre de la consultation gouvernementale *Solidarité et inclusion sociale*. La TNCDC y a déposé un mémoire établissant trois grandes recommandations, soient le rehaussement des protections publiques et la réduction des inégalités socioéconomiques, la reconnaissance du milieu communautaire et le soutien adapté à l'action locale concertée.

Le *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale* (PAGIÉPS) est arrivé deux ans après la fin du précédent (2017) et se terminait au 31 mars 2023. En outre, les actions mises de l'avant ont vu leur échéancier écourté, notamment les Alliances pour la solidarité, qui ont réellement débuté quelque part en 2019. La TNCDC reconnaît la volonté de permettre aux communautés d'intervenir sur des enjeux transversaux identifiés par les communautés locales. Or, il ressort de l'expérience que les moyens fournis aux concertations locales ne sont pas suffisants, que ce soit au niveau du financement des projets par le Fonds québécois d'initiatives sociales (FQIS) ou par les leviers complémentaires, notamment le partenariat avec les différents paliers de gouvernement permettant de favoriser le développement d'initiatives élargies et structurantes. La transversalité recherchée sur le terrain a aussi été mise de l'avant dans l'appareil étatique québécois.

Malheureusement, nous constatons que le MESS n'a disposé, jusqu'ici, que de peu d'influence pour teinter les orientations des autres ministères et le développement des programmes dans une optique de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Pensons au logement, au transport et à l'immigration, qui ont tous leur propre plan d'action gouvernemental sectoriel qui a été déterminé en amont du prochain plan de lutte. Un impact réel sur les orientations des autres ministères afin de s'attaquer à la pauvreté et à l'exclusion sociale de façon efficace, concrète et immédiate est nécessaire, et l'on devrait retrouver l'effort

de transversalité autant au niveau stratégique qu'opérationnel. Les recommandations du présent mémoire, faisant écho à celles formulées avant le troisième plan de lutte, témoignent en quelque sorte de l'échec de ce plan à aborder efficacement les préoccupations que le réseau des CDC avait formulées en janvier 2016. **Le gouvernement actuel a la possibilité de mettre de meilleures conditions en place que son prédécesseur afin de répondre à ces préoccupations.**

Sur une note plus positive, la TNCDC applaudit la mise en place du programme *Revenu de base* et la volonté des responsables de la réflexion autour du plan d'action d'allier des mesures réalistes avec des objectifs avoués de réduction des inégalités socioéconomiques. Nous sommes au fait de la complexité d'un tel exercice et constatons une intention du gouvernement actuel de modifier la logique du gouvernement précédent pour réfléchir à l'inclusion sociale au-delà de l'insertion au marché du travail. Le gouvernement a un rôle à jouer afin que les mesures choisies aient un réel impact sur la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et devrait avoir une préoccupation particulière pour que ces mesures ne viennent pas renforcer les mécanismes d'exclusion qui se sont immiscés dans nos programmes sociaux au fil du temps. Il devrait aussi choisir des mesures qui sont en cohérence avec la lutte contre les changements climatiques du fait que les populations vulnérables sont les premières touchées par ceux-ci, notamment en assurant la participation active des communautés dans une perspective de justice sociale.

Un rapport de Pierre Joseph Ulysse¹ démontre que le Québec est une société où existe une vision élargie de la pauvreté qui dépasse l'aspect économique et qui considère les dimensions sociales, notamment la participation des individus aux systèmes en place (santé, éducation). Nous souhaitons profiter de cette consultation pour mettre en commun cette

1 Pierre Joseph Ulysse, *Politiques et programmes sur la réduction de la pauvreté*, [Fichier PDF]. Montréal, Conseil canadien de développement social, 2009, p.2. Repéré à <http://archives.enap.ca/bibliotheques/2009/11/30118566.pdf>

vision qui imprègne déjà, dans une certaine mesure, les politiques publiques, mais particulièrement les initiatives du milieu communautaire. Un constat qui rappelle la légitimité du discours des quelque 4800 organismes d'action communautaire autonomes au Québec, dont une grande partie est regroupée à l'intérieur de notre réseau.

« La TNCDC croit fortement qu'il est possible de prendre part à la discussion avec les parties prenantes (gouvernement, population, société civile) afin d'apporter une critique constructive du PAGIÉPS et ainsi construire ensemble le meilleur plan de lutte à ce jour. »

La pauvreté et l'exclusion sociale

Afin de mettre en contexte et de faire des liens entre les recommandations de la TNCDC et les assises théoriques des gouvernements québécois et canadien, il apparaît pertinent de camper certaines notions.

Éléments de mesure et indicateurs

Le 13 décembre 2022 marquait le 20^e anniversaire de l'adoption à l'unanimité de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale par l'Assemblée nationale du Québec. Cette loi définit la pauvreté comme :

La condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour acquérir et maintenir son autonomie économique et pour favoriser son intégration et son inclusion active dans la société québécoise¹.

2 *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*; L. Q. 2002; c. 61, a. 2.

Le plan d'action gouvernemental découle de cette loi et s'appuie sur ces fondements.

Par ailleurs, le gouvernement du Canada a adopté la *Loi sur la réduction de la pauvreté* en 2019. Elle n'y définit pas la pauvreté comme telle, mais adopte la **mesure du panier de consommation (MPC)** comme définition du seuil officiel de la pauvreté².

La MPC est aussi la mesure retenue par le gouvernement du Québec, plus précisément par le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CEPE), pour suivre les situations de faible revenu sous l'angle de la couverture des besoins de base³.

D'après la MPC, une unité familiale est considérée comme étant à faible revenu si son revenu disponible à la consommation est inférieur à la valeur d'un panier de biens et de services calculée pour sa collectivité ou pour une collectivité de même taille. Par exemple, selon le rapport du CEPE, la MPC (base 2018) pour une personne seule habitant en région rurale est de 18 902 \$. Il faut noter que, bien qu'une augmentation significative des éléments du « panier » ait été faite entre 2008 et 2018, on ne se base en 2020 que sur les données du recensement de 2016 en ce qui concerne les montants attribués au loyer. Or, nous savons très bien qu'ils ne reflètent pas la réalité actuelle.

L'Observatoire de la pauvreté et des inégalités du Québec se permet, lui aussi, d'être critique de l'adoption de ce seuil :

[La MPC] mesure le coût minimal que doit déboursier une personne ou une famille pour couvrir ses besoins de base [nourriture, habillement, logement, transport, autres biens et services]. [...] Cette mesure porte le gouvernement à sous-évaluer le nombre

3 *Loi sur la réduction de la pauvreté*, L.C. 2019, c. 29, a. 315.

4 Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, *La pauvreté, les inégalités et l'exclusion au Québec : état de situation 2019*, [Fichier PDF], Gouvernement du Québec, 2020, p.20, repéré à www.mtess.gouv.qc.ca/cepe

*de personnes en situation de pauvreté, ce qui pourrait l'amener à réduire le nombre de personnes à qui il consent une aide financière*⁴.

Par ailleurs, **la couverture des besoins de base n'équivaut pas à la sortie de pauvreté**. Le CEPE a d'ailleurs explicité la pertinence de développer un indicateur qui permettrait de déterminer le niveau de revenu nécessaire au plein exercice de ses droits et à un niveau de vie suffisant aussi tôt qu'en 2009. L'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS) a développé un tel indicateur en 2015 : **le revenu viable**. À l'instar de la MPC, il calcule un panier de consommation. La différence est que le revenu viable prend en compte des « composantes dites non discrétionnaires du revenu après impôt⁵ » et le montant relatif aux composantes semblables à la MPC est, somme toute, plus élevé. Cela mène, en 2022, à un revenu viable se situant « entre 25 128 \$ (Saguenay) et 34 814 \$ (Sept-Îles)⁶ ». Notons que le revenu viable peut être comparé à la Mesure de faible revenu 60 (MFR-60), indicateur utilisé par le Québec pour les comparaisons internationales.

Les indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale sont réunis dans un inventaire colligé par l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) et le MESS. Outre les éléments reliés au revenu, on y parle aussi d'indicateurs d'exclusion en faisant référence à la participation limitée⁷ (ex. ne pas pouvoir se permettre deux sorties par mois).

4 Olivier Ducharme et Marie-Josée Dupuis (2018, novembre). Seuil officiel de pauvreté : une confusion à dénoncer, *Le Devoir*. <https://www.ledevoir.com/opinion/libre-opinion/541198/seuil-officiel-de-pauvrete-une-confusion-a-denoncer>

5 Vivian Labrie et al., *Le revenu viable 2022 en période de crises multiples : données pour différentes localités du Québec*, [Fichier PDF] Institut de recherche et d'informations socioéconomiques, 2022, p.9. Repéré à <https://iris-recherche.qc.ca/publications/le-revenu-viable-2022-en-période-de-crisis-multiples/>

6 Ibid.

7 Julie Alice Morasse, *Inventaire des indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale*, Institut de la statistique du Québec et ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2005, p.12.

Le CEPE, dans son état de situation 2019, va plus loin en ce qui concerne les indicateurs d'exclusion sociale. Il les met en contexte en retenant cette définition de Lechaume et Savard :

L'exclusion sociale est le résultat d'un ensemble de processus économiques, politiques, institutionnels et culturels, souvent interdépendants et cumulatifs, qui mettent des personnes ou des groupes à part dans la société.

Quand l'exclusion sociale et la pauvreté se conjuguent, elles peuvent s'accroître mutuellement au fil du temps. L'exclusion sociale associée à la pauvreté peut se traduire notamment par des possibilités limitées pour les individus (et conséquemment pour leur famille et leur communauté) de maintenir leur autonomie économique, tout en affectant l'intégrité de leur identité sociale, leur santé, leur éducation, leur participation au marché du travail ainsi qu'aux réseaux de relations sociales et familiales. Ces conséquences peuvent à leur tour entraver la sortie de la pauvreté.

Les mécanismes de l'exclusion sociale peuvent être corrigés par une action collective et par des politiques publiques⁸.

Sa mesure de l'exclusion sociale repose sur des indicateurs qui réfèrent aux dimensions des conditions matérielles (logement et sécurité alimentaire), la santé, le travail et l'emploi, l'éducation ainsi que les réseaux personnels et institutionnels.

Définitions de la TNDC

La pauvreté est un état dans lequel se trouvent les personnes qui ont de la difficulté à couvrir leurs besoins de base, tels que se loger, se nourrir, se vêtir, se déplacer et se soigner. Cette situation contraint certaines personnes à vivre dans une situation de survie. La pauvreté désigne également un manque de moyens, de choix ou de pouvoir qui a un impact sur la santé, la dignité et l'épanouissement des personnes.

L'exclusion sociale est la marginalisation, la mise à l'écart d'une personne ou d'un groupe en raison d'un trop grand éloignement avec le mode de vie dominant dans la société.

Pauvreté et exclusion sociale

Les personnes vivant dans la pauvreté sont victimes de préjugés et de discrimination qui peuvent les empêcher d'exercer le rôle qu'elles ont envie de jouer dans la société. La pauvreté est, de ce fait, un facteur important d'exclusion sociale. L'exclusion, quant à elle, peut accentuer la pauvreté. C'est ainsi dire que l'une renforce l'autre et vice-versa, dans un processus dynamique qui nuit à la cohésion sociale.

La pauvreté et l'exclusion sociale sont causées par les structures socioéconomiques en place et par des politiques publiques et des programmes sociaux inadéquats. **Éliminer la pauvreté et l'exclusion sociale est un choix de société. C'est une responsabilité publique et collective.**

⁸ Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, *La pauvreté, les inégalités et l'exclusion au Québec : état de situation 2019*, p.76.

Écosystème des parties prenantes

Comme mentionné en introduction, la TNCDC fait partie de tout un écosystème de parties prenantes dans la société québécoise qui ont des postures, des revendications et des implications dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La figure 1 illustre les interrelations entre ces acteurs.

Sur la gauche, on retrouve les acteurs qui proposent au gouvernement des mesures structurantes qui permettraient d'améliorer la situation économique des ménages en situation de vulnérabilité et d'atténuer les inégalités sociales et de revenu. La TNCDC s'implique activement au sein des acteurs identifiés par la couleur mauve, tandis qu'elle s'appuie sur les travaux des autres groupes pour alimenter sa réflexion et nourrir ses positions et ses recommandations.

Du côté droit, on peut observer le lien entre la TNCDC, de par son réseau, et les démarches locales initiées dans le cadre des Alliances pour la solidarité. Les CDC jouent un rôle incontournable dans le développement social au niveau local et, peu importe l'étendue de leur implication, permettent à la TNCDC d'avoir une lecture fine du déploiement des concertations et des projets.

Par ailleurs, le Groupe des partenaires pour la solidarité (GPS) qui avait été mis sur pied dans le cadre du plan précédent n'a pas été réinstauré. Nous considérons qu'une interface de ce type, que nous illustrons avec des pointillés comme un « chaînon manquant », permettrait de boucler la boucle entre tous les acteurs concernés tout au long du processus afin de favoriser le partage d'informations et l'évaluation en continu.

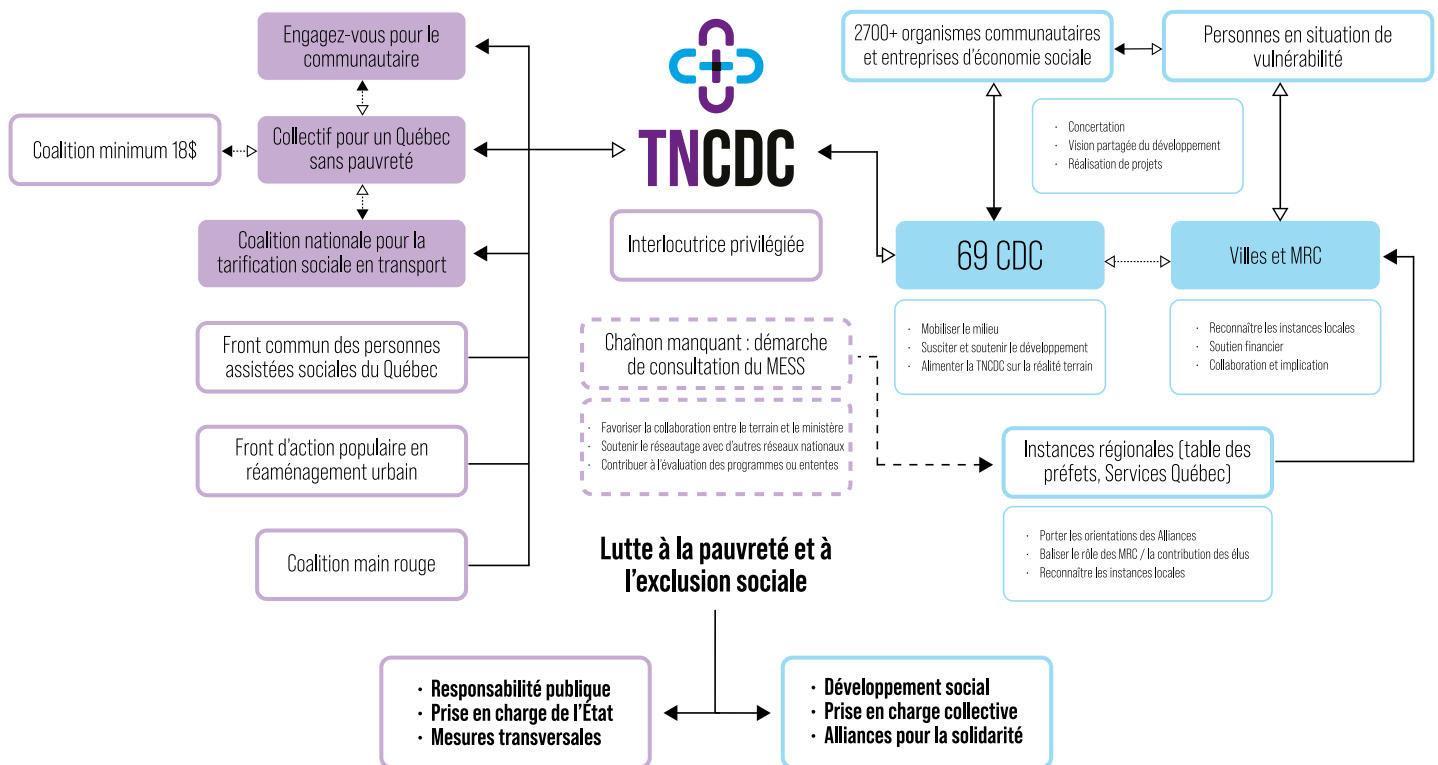


Figure 1 : écosystème des parties prenantes

Démarche de consultation

La TNCDC fait une veille du déploiement des Alliances pour la solidarité depuis leur création. En effet, elle a présidé le Groupe des partenaires pour la solidarité (GPS) qui avait pour rôle d'évaluer le déploiement des Alliances régionales 2010-2015 et de conseiller le gouvernement sur les ajustements à apporter. Voici l'illustration de cette vigie pour les Alliances 2017-2023 :

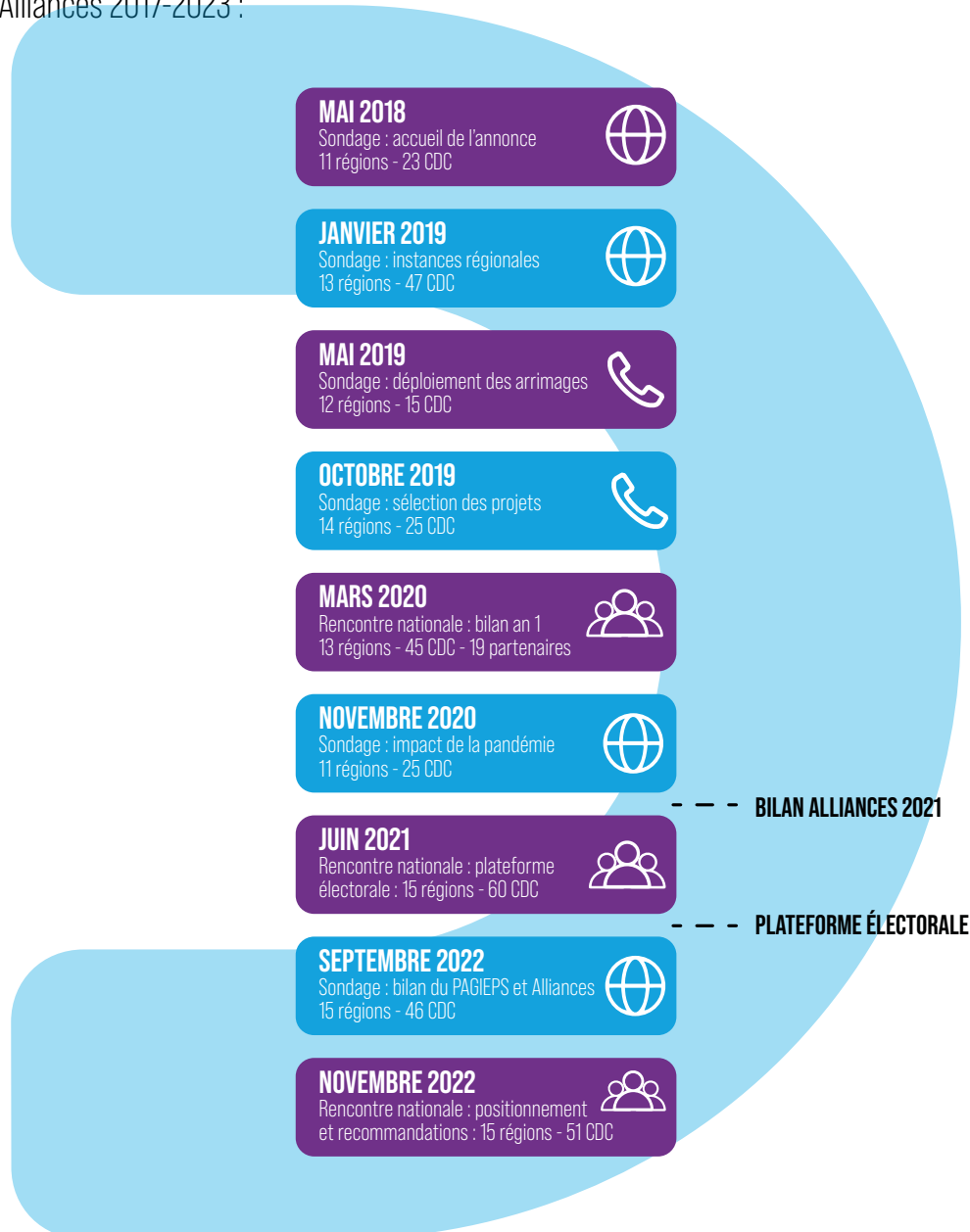


Figure 2 : historique de consultation

[Le bilan du déploiement des Alliances pour la solidarité](#), paru en juin 2021, fait état de la mise en place des instances sur les territoires, du choix des projets et de l'impact de la pandémie de COVID-19 sur les Alliances. En 2022, la TNCDC a consulté son réseau afin de dresser un bilan final et d'identifier les pistes d'action en vue du quatrième plan de lutte.

Recommandations

La responsabilité publique

Le réseau des CDC considère que le gouvernement du Québec a un rôle de premier plan à jouer dans la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale par des mesures structurantes qui ont un réel impact sur les conditions de vie des personnes. La prise en charge collective ne peut, à elle seule, avoir un impact significatif et durable sur les causes de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Comme le mentionnent Sylvain Lefèvre, Gérard Boismenu et Pascale Dufour dans leur recherche, « On ne saurait aborder la pauvreté et les inégalités comme un « raté », plus ou moins inattendu ; il faut y voir davantage le produit d'arbitrages politiques et de configurations socioéconomiques, autrement dit de « choix de société⁹ ». Or, la société québécoise, par sa loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, a fait le choix de mettre en place une stratégie visant à atteindre cinq buts, dont ceux d'**améliorer la situation économique et sociale des personnes et des familles vivant dans la pauvreté ou exclues socialement et de réduire les inégalités pouvant nuire à la cohésion sociale**. Ces deux buts sont ceux qui demandent un certain courage politique afin de mettre en place des mesures qui permettent de les atteindre. Les recommandations de la présente section représentent les plus urgentes et les plus porteuses de changement aux yeux des membres de la TNCDC et des organismes qu'ils représentent.

En plus de s'engager par une loi, en tant que signataire du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), le Québec reconnaît « le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et

un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence¹⁰ ». Afin d'avoir effectivement accès à un niveau de vie suffisant, et à la lumière des indicateurs présentés plus haut, nous sommes convaincus de la nécessité que le gouvernement s'engage à :

RECOMMANDATION 1 :

Assurer la couverture des besoins de base par un revenu minimum garanti pour tous et toutes correspondant minimalement au montant de la MPC

Un premier pas dans la bonne direction serait de suivre la [recommandation du Collectif pour un Québec sans pauvreté](#) d'étendre le programme *Revenu de base* à toutes les personnes assistées sociales. Le maintien des barèmes d'aide sociale sous le montant de la MPC empêche tous les Québécois et toutes les Québécoises **d'avoir accès au niveau de vie décent auquel ils et elles ont droit en vertu de la charte des droits et libertés de la personne du Québec et du PIDESC**.

Il faut constater que les 141 131 ménages prestataires de l'aide sociale (sans contrainte ou avec contrainte temporaire à l'emploi) en date de février 2023¹¹ sont loin de couvrir leurs besoins de base avec leurs prestations. En effet, le barème de base de l'aide sociale pour une personne sans contrainte à l'emploi de 770 \$ couvre seulement 55 % de la MPC. En février 2023, 98 676 ménages vivaient de cette prestation. Les 40 829 ménages avec contraintes

10 Sylvain Lefèvre et al, *La pauvreté : Quatre modèles sociaux en perspective*, [Fichier PDF]. Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2011, p.15. Repéré à <https://doi.org/10.4000/books.pum.4399>

10 Nations unies, [page consultée le 18 avril 2023] [En ligne] <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

11 Ministère de l'emploi et de la solidarité sociale, *Rapport statistique sur la clientèle des programmes d'assistance sociale*, Québec, Gouvernement du Québec, 2023, p.4.

temporaires à l'emploi se voient allouer un montant de 925 \$, là encore en dessous de la MPC. En plus de fragiliser les gens sur le plan économique, la façon dont les ménages sont catégorisés à l'aide sociale a de graves conséquences sur la vision que ces personnes ont d'elles-mêmes. Elles vivent une culpabilité qui a « des impacts importants sur la santé, l'estime de soi et la possibilité de s'impliquer socialement à la hauteur de ses capacités¹² ».

Un revenu minimum garanti qui couvre les besoins de base permettrait par ailleurs de réduire le risque que la classe moyenne se retrouve en situation de pauvreté. La polarisation du marché du travail est telle que des observateurs au niveau pancanadien font eux aussi cette recommandation au gouvernement, dont le Conseil consultatif national : « Le gouvernement du Canada devrait collaborer avec les provinces et les territoires pour établir, d'ici 2030, un revenu de base supérieur au seuil officiel de la pauvreté au Canada¹³ ». L'analyse de 16 projets-pilotes implantés dans plusieurs pays a démontré que le revenu de base ne décourage pas le travail de façon significative¹⁴. Selon le cadre théorique présenté plus haut, un revenu minimum garanti égal à la MPC ferait théoriquement reculer le taux de pauvreté puisque cet indicateur est utilisé pour en calculer le seuil. Or, pour une réelle sortie de pauvreté, le revenu viable devrait ultimement être la cible. Il serait alors intéressant qu'en plus d'instaurer un revenu minimum garanti permettant minimalement de couvrir les besoins de base, le gouvernement envisage une méthode de calcul du salaire minimum qui suit l'évolution de l'indicateur du revenu viable plutôt que le salaire médian.

12 Stéphane Handfield et Nadia Giguère, « *Moi j'en ai besoin, pour de vrai* », ou quand un système d'aide sociale divise les prestataires, 2022. Assurances contrôlées, Volume 13, Numéro 1.

13 Emploi et développement social Canada, *Transformer nos systèmes : Le rapport de 2022 du Conseil consultatif national sur la pauvreté*, Canada : Gouvernement du Canada, 2022.

14 Richard GILBERT et al., *Would a Basic Income Guarantee Reduce the Motivation to Work? An Analysis of Labor Responses in 16 Trial Programs*, Berlin/Boston, Walter de Gruyter GmbH, 2018.

Le revenu est un des déterminants de la santé des populations, et il n'est pas le seul. L'accès aux services de santé et l'éducation en font également partie. Afin d'avoir un réel impact sur les inégalités sociales, le gouvernement devrait donc :

RECOMMANDATION 2 :

Assurer l'accès à des services publics universels et gratuits

La littérature scientifique a démontré le lien entre la pauvreté et les inégalités sociales de santé et soutient que des mesures transversales sont nécessaires afin de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale¹⁵. Le réseau des CDC considère que cela passe par un réinvestissement massif dans le réseau de la santé et dans le système d'éducation. **Non seulement des investissements importants sont nécessaires, mais la protection de ces services publics est essentielle afin d'en assurer la gratuité et l'universalité.** Pour cela, le gouvernement doit cesser d'avoir recours au privé pour soigner et éduquer la population. En effet, les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale se trouvent devant une absence de choix, alors que les personnes mieux nanties peuvent choisir de payer pour des services privés où l'on retrouve moins d'attente en santé et plus de soutien en éducation. Le résultat est que l'écart se creuse de plus en plus entre la qualité des services auxquels ont accès les populations vulnérables et la qualité de ceux auxquels ont accès les populations riches, pendant que ces dernières financent (avec l'aide du gouvernement) un système qui fonctionne en parallèle du système public et qui fragilise ce dernier. L'IRIS a suivi le phénomène de l'école à trois vitesses depuis 2016 et rapporte des faits saillants de la ségrégation scolaire à l'œuvre

15 Institut national de santé publique du Québec, *Réduire les vulnérabilités et les inégalités sociales : tous ensemble pour la santé et le bien-être*, Québec, Gouvernement du Québec, 2021.

dans ce système, notamment la baisse d'effectifs dans le réseau public au profit du réseau privé et l'augmentation importante de la proportion d'inscriptions dans les programmes particuliers au secondaire, qui est maintenant à environ 23 %¹⁶. Cette concurrence, que l'on estime plus forte au Québec qu'ailleurs au Canada, rend notre système scolaire le plus inégalitaire au pays :

[Cette concurrence] génère un « écrémage » et une homogénéisation au sein des classes et des écoles, avec pour résultat une concentration des élèves les moins performant-e-s sur le plan scolaire et les plus défavorisé-e-s sur le plan socioéconomique dans les classes ordinaires du réseau public¹⁷.

Le mouvement *École ensemble* préconise [un réseau commun en éducation](#) afin de réduire l'impact de la situation socioéconomique des jeunes sur leur parcours scolaire. Il s'agit d'une des nombreuses suggestions faites qui méritent d'être étudiées.

En ce qui concerne le système de santé, les CDC observent sur le terrain la réalité des listes d'attente : elles sont tellement longues que l'on ne peut malheureusement plus parler de réelle accessibilité aux services. Les personnes à faible revenu sont en moins bonne santé que celles bénéficiant d'un revenu plus élevé¹⁸, en plus d'avoir moins de choix pour se faire soigner. En effet, là où une personne avec plus de revenu peut consulter des spécialistes plus rapidement pour un certain montant, la personne défavorisée économiquement doit attendre extrêmement longtemps pour recevoir ces soins. C'est sans parler des soins dentaires qui ne sont pas couverts par les assurances pour une bonne partie des personnes

16 Anne Plourde [2022, Octobre], Où en est l'école à trois vitesses au Québec, *IRIS*. <https://iris-recherche.qc.ca/publications/ecole-a-trois-vitesses/>

17 Ibid.

18 Gouvernement du Canada, [page consultée le 15 décembre 2022], [En ligne], <https://www.canada.ca/fr/sante-publique/services/promotion-sante/sante-population/est-determine-sante.html>

qui gagnent un revenu modeste. Et lorsque le coût de la vie augmente, le choix peut devenir difficile entre les denrées alimentaires et les soins de santé payants. Les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale sont aussi plus à risque de développer plusieurs problèmes de santé, ce qui peut mener, plus tard dans la vie, à une difficulté d'accès à des services adaptés à leur condition. À la lumière de ces éléments, **les CDC encouragent le gouvernement à investir uniquement dans un système de santé public**. Ces investissements peuvent atteindre une meilleure efficacité en concentrant les ressources sur un seul système. Pour ce faire, il est suggéré de **revoir la façon dont les services sont organisés afin de permettre davantage de souplesse dans les critères d'accès à des services de deuxième ligne et de ramener le palier local dans l'organisation des services** comme cela était le cas à l'époque des Centres locaux de services communautaires (CLSC).

L'INSPQ mentionne que le plan de lutte est un levier pour agir sur les inégalités sociales de santé de façon indirecte¹⁹. Il est aussi pertinent de considérer que les systèmes de santé et d'éducation sont des leviers pour protéger les personnes les plus vulnérables de notre société et que le MESS, à travers son plan d'action qui se veut transversal, peut contribuer à assurer que l'accès de ces populations aux services soit priorisé au même titre que les groupes identifiés comme vivant des situations d'iniquité en santé (par exemple les personnes autochtones ou habitant des régions éloignées). Il va sans dire qu'en plus de la réorganisation du système, des ressources financières importantes sont nécessaires pour réaliser un réel changement de cap.

Les inégalités sociales de santé ne concernent pas que les soins de santé. En effet, l'environnement physique est un des déterminants de la santé des populations. Par ailleurs, si l'État a la responsabilité

19 Institut national de santé publique du Québec, *Réduire les vulnérabilités et les inégalités sociales : tous ensemble pour la santé et le bien-être*, Québec, Gouvernement du Québec, 2021.

d'agir sur la réponse aux besoins de base de la population, la réalité dans les territoires ces dernières années nous mène à identifier plus particulièrement deux enjeux qui ont un impact direct sur l'environnement des personnes et sur lesquels il est primordial d'agir rapidement : le logement et le transport collectif. **Dans cet esprit, la TNCDC recommande de :**

RECOMMANDATION 3 :

Financer le logement social, notamment par la réactivation et l'amélioration du programme AccèsLogis

Les sommes actuellement destinées à améliorer le logement social au Québec sont dérisoires face à la crise du logement. Le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU) estime qu'une réponse aux besoins urgents du Québec en matière de logement prendrait la forme d'un financement de **« 50 000 logements sociaux en cinq ans, qu'ils soient publics, coopératifs ou sans but lucratif. Cela peut passer par la construction de nouveaux logements sociaux ou par l'achat, la rénovation et socialisation de logements locatifs déjà existants²⁰ »**. La TNCDC convient que cette solution est essentielle. Pour faire référence à la définition de la pauvreté telle qu'entendue par la loi québécoise et par la TNCDC, la pauvreté désigne aussi un manque de choix, et le choix du logement en est un qui est difficile à faire même pour une famille de classe moyenne dans le contexte actuel. On observe partout au Canada un manque de logements abordables et décents²¹. Le Québec n'y fait pas exception. Le gouvernement du Québec peut et doit prendre des décisions qui sont cohérentes avec un futur plan d'action gouvernemental en

20 Front d'action populaire en réaménagement urbain, [page consultée le 2 février 2023] [En ligne] <https://www.frapru.qc.ca/revendications-quebec/>

21 Emploi et développement social Canada, *Transformer nos systèmes : Le rapport de 2022 du Conseil consultatif national sur la pauvreté*, Canada : Gouvernement du Canada, 2022.

matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cela passe par la protection des plus vulnérables des abus du marché et par une offre pérenne et diversifiée de logements réellement abordables. La TNCDC exhorte le gouvernement à mettre ses ressources en commun et à travailler de façon transversale entre les ministères afin de remettre en place maintenant le programme AccèsLogis, qui, bien qu'imparfait, est vital pour l'accès au logement des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. Le FRAPRU explique très bien les raisons pour lesquelles le Programme d'habitation abordable du Québec (PHAQ), qui remplace AccèsLogis, ne permettra pas de répondre aux besoins en logements sociaux :

[Le PHAQ] met en concurrence pour des fonds déjà insuffisants les promoteurs privés en quête de profits et ceux des projets d'habitation sociale ; il ne garantit pas qu'un minimum de logements construits soient réservés aux locataires à faible revenu ; il ne prévoit pas de fonds de démarrage, pourtant indispensables pour que les promoteurs sans but lucratif puissent développer leurs projets²².

RECOMMANDATION 4 :

Déployer une politique nationale en logement

Le réseau des CDC est bien au fait de l'impact de la crise du logement sur les communautés locales et, face au manque de solutions disponibles sur les territoires, convient que le logement est une priorité et que des solutions structurées devraient être mises de l'avant dans une éventuelle politique nationale en logement. Encore ici, les points amenés par le FRAPRU dans sa [proposition de politique d'habitation](#) sont incontournables afin d'assurer l'accès à un logement décent et abordable aux personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. Soulignons que le logement est un droit, et

22 FRAPRU, [page consultée le 8 mars 2023] [En ligne], <https://www.frapru.qc.ca/sauvonsacceslogis/>

que pour plusieurs, ce droit n'est pas respecté. Une éventuelle politique devrait assurer la **protection des droits des locataires par des balises concrètes** pour lutter contre la discrimination, contrôler les loyers, assurer la salubrité et conserver l'offre locative dans le temps.

Dans une perspective de développement des communautés, les CDC réclament un **vaste chantier sur le logement social qui implique les acteurs du terrain**. Dans un contexte teinté des enjeux de financement par le palier fédéral pour l'entretien des logements sociaux et des difficultés techniques pour un processus de construction efficace, les acteurs locaux peuvent être des alliés dans la réflexion sur des solutions qui aident à surmonter les obstacles. Ils sont capables et veulent contribuer à penser des programmes qui financent la construction et la rénovation de logements sociaux, et qui outillent les communautés pour favoriser le développement de solutions adaptées au territoire. Le développement du logement doit se faire en cohérence avec les plans d'aménagement du territoire et doit en faire partie afin que les services pertinents (transport collectif, ressources communautaires) puissent être à proximité des personnes qui en ont le plus besoin. C'est pourquoi **il est impératif que les communautés locales puissent jouer mieux et davantage un rôle dans le développement du logement**.

RECOMMANDATION 5 :

Financer de façon substantielle et récurrente la tarification sociale en transport collectif en l'intégrant dans un tout cohérent avec un meilleur accès et une meilleure desserte

Plusieurs CDC sont au cœur des projets de tarification sociale des transports qui apparaît comme une partie de la solution aux problèmes de mobilité dans les communautés. Le réseau

recommande de financer de façon substantielle et récurrente la tarification sociale en transport collectif, tout en s'assurant que *l'accès universel* et *la desserte* soient envisagés dans un tout plus cohérent. En effet, la TNCDC croit que **la tarification sociale ne saurait répondre adéquatement aux besoins des plus vulnérables que si ces trois piliers du droit à la mobilité sont réunis dans une perspective d'équité territoriale**. Ce financement supplémentaire devra s'accompagner de l'assurance que l'ensemble des communautés peuvent bénéficier de leviers adéquats pour faire émerger des initiatives qui répondent aux besoins particuliers, notamment en milieu rural, où les municipalités ont moins de ressources et où le transport collectif est souvent totalement absent.

Ces constats ne sont pas exclusifs à la TNCDC et ne datent pas d'hier. Dès 2012, le Mouvement collectif pour un transport public abordable (MCTPA) réclamait à Montréal une tarification sociale pour les personnes à faible et très faible revenu, en démontrant que *l'accessibilité du transport en commun conditionne l'accès aux autres droits fondamentaux* tels que faire son épicerie, aller à un rendez-vous médical, chercher un emploi, soutenir sa famille et avoir des activités sociales²³. Également, un rapport du Carrefour d'animation et de participation à un monde ouvert (CAPMO) faisait déjà état en 2016 des impacts du sous-développement du transport en commun et de l'absence de considérations sociales dans les plans de développement du transport²⁴. Ces initiatives régionales, ainsi que la TNCDC, se sont regroupées au sein de la Coalition nationale pour la tarification sociale en transport (CNTST) pour demander au gouvernement de financer de façon permanente un système de tarification sociale basée sur le revenu pour le transport en commun et adapté.

23 Mouvement collectif pour un transport public abordable (MCTPA), *Témoignages : le transport en commun est trop cher!* Montréal, MCTPA, 2016.

24 Carrefour d'animation et de participation à un monde ouvert (CAPMO), *Enquête conscientisante sur l'accessibilité sociale du transport en commun sur le territoire du réseau de transport de la capitale (RTC)*, Québec, CAPMO, 2016.

En insistant sur le lien entre la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et le droit à la mobilité, le plan d'action gouvernemental a le potentiel de proposer des mesures visant à bonifier les projets de développement des réseaux de transport collectif **en intégrant une dimension sociale aux dimensions environnementales et économiques déjà très présentes**. D'ailleurs, l'IRIS rappelle que le transport collectif est un moyen efficace de lutter contre la pauvreté : un système bien organisé permet d'éviter d'avoir besoin d'une voiture pour vaquer à ses occupations et ainsi « d'atteindre un niveau de vie digne plus facilement²⁵ ». Par ailleurs, le choix d'un mode de transport qui repose sur l'auto solo conduit les personnes les plus démunies à vivre dans des conditions qui minent leur état de santé, puisque ce sont elles qui vivent le plus les impacts de la pollution atmosphérique et des changements climatiques en général. Il est aussi pertinent de tenir compte de la fracture numérique lorsque l'État finance ou développe des programmes de transport collectif pour éviter que les personnes qui en ont le plus besoin n'y aient pas accès. On peut penser ici aux applications mobiles de covoiturage, mais aussi aux modalités de paiement (exclusivement par carte) dans le métro de Montréal, qui peuvent être des freins à l'utilisation des services par des personnes plus éloignées des modes de consommation dominants.

Nous concédons que ces mesures sont ambitieuses et nécessitent des moyens financiers en plus de la concertation des ministères. Or, il est possible de dégager les sommes nécessaires à leur mise sur pied en faisant des choix différents en matière de fiscalité de l'État. La TNCDC recommande donc de :

25 Mathieu Bélanger (2019, mai), Le transport en commun, un outil de lutte à la pauvreté, *Le Droit*. <https://www.ledroit.com/2019/05/02/le-transport-en-commun-un-outil-de-lutte-a-la-pauvrete-b3178d39027beae30b1356fc8c794c4f>

RECOMMANDATION 6 : *Revoir la fiscalité de l'État de façon à réduire les inégalités de richesse*

Bien que le Québec soit une société relativement égalitaire et qu'elle fasse bonne figure en Amérique du Nord, on y observe des inégalités grandissantes²⁶ qui accentuent la pauvreté et les enjeux vécus par les personnes concernées. Cette pauvreté étant d'une invisibilité relative, cette invisibilité ne justifie toutefois pas le refus des gouvernements de réellement saisir les moyens fiscaux qui existent pour une nation riche comme le Québec afin d'assurer un niveau de vie décent pour toute sa population²⁷. Ici, le travail de la Coalition main rouge apporte l'éclairage nécessaire sur des solutions concrètes et réalisables par le biais de son [Document sur les solutions fiscales](#). Elle met à jour ce document depuis plusieurs années déjà, et ses propositions arrivaient en 2021 à **recupérer plus de 14 milliards de dollars dans les coffres du Québec**. Rappelons notamment que le réinvestissement massif des services publics passe par la fin des investissements dans le secteur privé en ce qui concerne la santé et l'éducation.

La stratégie actuelle du gouvernement de baisser les impôts ne profite en rien aux personnes les plus vulnérables, au contraire. Les baisses d'impôt profitent davantage aux mieux nantis en privant l'État de revenus substantiels qu'il pourrait investir dans les services publics et les programmes sociaux. Plutôt que de réduire les impôts, la TNCDC adhère à cette proposition qui pourrait être une première étape concrète possible : **améliorer la progressivité de l'impôt en ajoutant 5 paliers d'imposition**. Cela permettrait de valoriser les avantages d'un système d'imposition progressive. Également, la TNCDC recommande **d'augmenter**

26 Sandy Torres (2021), *Évolution des inégalités économiques au Canada et au Québec : tendances et causes*, Montréal, Observatoire québécois des inégalités, p.4.

27 Pierre Issalys (2023), *Les insuffisances de la loi visant à lutter contre la pauvreté et les avancées qu'elle a permises*, [En ligne] repéré à <https://www.pauvrete.qc.ca/issalys-2023/>

l'exemption personnelle de base, soit le montant en dessous duquel on ne paie pas d'impôt. Cette mesure progressiste aura un impact important sur les personnes avec les revenus les plus faibles.

Enfin, la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale passe par la réponse adéquate des organismes communautaires à la demande croissante des populations qui ont besoin d'eux, et par conséquent, il faut :

RECOMMANDATION 7 :

Rehausser le financement à la mission des organismes communautaires autonomes

S'il fallait encore le démontrer, la période pandémique a su mettre en lumière l'apport essentiel du milieu communautaire et son rôle de maillon incontournable du filet social québécois. Les organismes communautaires autonomes contribuent au développement social en mobilisant les citoyens et citoyennes à agir collectivement pour l'amélioration de leurs conditions de vie et pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Or, pour favoriser la participation des organismes communautaires autonomes au développement du pouvoir d'agir individuel et collectif, encore faut-il qu'ils aient les ressources suffisantes pour le faire.

L'adoption du *Plan d'action gouvernemental en action communautaire* (PAGAC) est certes une avancée notable sur le plan de la reconnaissance et il a notamment permis de mieux soutenir certains secteurs. Toutefois, la réponse gouvernementale aux besoins de l'action communautaire autonome (ACA) est encore loin d'être satisfaisante et il reste un travail important à faire sur le plan du financement à la mission des organismes communautaires, alors que les groupes sont rendus à un *point de rupture*²⁸.

28 Julie Nicolas, *Point de rupture ! : impacts de la crise de la COVID-19 sur les organismes d'action communautaire autonome*. Montréal, Observatoire de l'ACA, 2022. [En ligne]. Repéré à : https://observatoireaca.org/wp-content/uploads/2022/05/OACA_Rapport-sondage-2021.pdf

En effet, le sous-financement chronique des missions, conjugué à des équipes de travail réduites qui sont surchargées et épuisées et qui peinent à répondre aux demandes exacerbées par la crise sanitaire, mène certains groupes vers des interruptions d'activités, voire vers des fermetures. Les besoins financiers des groupes communautaires dans un contexte d'inflation record et de non-indexation restent considérables.

Afin qu'ils puissent poursuivre leurs efforts pour répondre aux besoins des populations les plus fragilisées et le faire dans des conditions acceptables pour les travailleurs et travailleuses, les groupes communautaires ont besoin d'être soutenus financièrement, et ce de manière substantielle, récurrente et avec l'indexation des subventions. Ils ont plus que jamais besoin des 255,6 millions \$ manquants réclamés par le mouvement en matière de financement récurrent à la mission globale²⁹.

74% Des organismes vivent des difficultés en lien avec la rétention du personnel

91% Des organismes ont indiqué avoir des difficultés au niveau de la charge de travail

77% Des organismes affirment avoir besoin de financement supplémentaire pour réaliser leur mission

29 Réseau québécois de l'action communautaire autonome (RQ-ACA), (page consultée le 21 avril 2023) [En ligne] repéré à <https://rq-aca.org/2023/02/01/consultations-pre-budgetaires-2023-2024-le-mouvement-communautaire-interpelle-le-ministre-des-finances/>

La prise en charge collective

Le réseau des CDC croit que le développement social est un moyen de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale sur les territoires, pour peu que la finalité de l'action collective concertée soit l'amélioration des conditions de vie des individus en tenant compte des réalités particulières des plus vulnérables. Étant impliqué de très près dans le déploiement des Alliances pour la solidarité, le réseau des CDC recommande plus spécifiquement des actions applicables à ce levier, correspondant à la mesure 11 du PAGIÉPS.

Améliorer les processus administratifs

Les projets collectifs visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale doivent continuer à être financés par le gouvernement, mais la mécanique actuelle mérite réflexion avant d'aller de l'avant avec une nouvelle mouture. Une lourdeur administrative et des défis de structure, variables d'une région à l'autre, ont été identifiés par les CDC. C'est pourquoi la TNCDC recommande au gouvernement de :

RECOMMANDATION 8 :

Faire l'évaluation des structures mises en place pour gérer les Alliances pour la solidarité aux paliers régional et local

Dans la consultation du réseau de septembre 2022, 30 % des CDC répondantes ont mentionné que la structure régionale était problématique. On y relève plusieurs difficultés, par exemple des problèmes d'efficacité dans le choix des structures de concertation, notamment par la création de structures dédoublant celles déjà existantes. On dénote des défis de communication entre les différents paliers territoriaux (national, régional, local) et sectoriels (ministère, Services Québec, municipalités, organismes communautaires). Plusieurs CDC déplorent le manque d'accès au cadre national et l'ajout de critères restrictifs pour

les projets par le palier régional. Elles ont également constaté que le palier régional n'appuyait pas toujours les initiatives locales déposées, et ce, malgré l'effort de concertation et de priorisation des enjeux sur le terrain.

Il y a toutefois des régions qui ont tiré avantage de ce modèle en agissant sur des enjeux transversaux (ex. forum sur le logement, portrait des besoins en transport). On note qu'un facteur de succès de la structure régionale est que le leadership soit assumé par les instances en lutte à la pauvreté. À l'inverse, dans la moitié des cas jugés problématiques par le territoire, on nommait que le leadership régional assuré par les élus y était pour cause.

Comme la situation est variable d'une région à l'autre, dans un souci d'uniformité de la démarche, il est nécessaire **que le gouvernement se charge lui-même de procéder à l'évaluation des structures quant à l'atteinte des objectifs des Alliances sur les territoires**. En addition, l'ajout d'une instance de consultation au niveau national favoriserait l'évaluation en continu des démarches et l'identification des goulots d'étranglement au fur et à la mesure, tout en mettant à profit les pratiques qui ont du succès dans certains territoires.

RECOMMANDATION 9 :

Faire l'évaluation de l'accès aux fonds pour la coordination des initiatives au niveau local

Dans la continuité de la précédente recommandation, on constate que les besoins et la disponibilité de soutien financier pour la coordination des démarches sont variables à travers la province. Il faudrait que l'évaluation faite par le gouvernement jette la lumière sur les raisons de ces variations et **assure un accès équitable à ce soutien, surtout lorsque la coordination est assurée par une autre entité que l'organisation fiduciaire au niveau local**.

Les consultations auprès de nos membres révèlent que, même si des sommes ont pu être utilisées à même le FQIS pour couvrir certains frais de gestion, ceux-ci étaient insuffisants lorsqu'on considère la charge de travail que représentait la coordination des démarches. Certains territoires ont pris plusieurs mois et tenu beaucoup de rencontres afin d'organiser la concertation nécessaire au déploiement des Alliances, et cela s'est souvent fait à la solde du temps et de l'énergie des CDC et des organismes communautaires impliqués de près dans les démarches.

RECOMMANDATION 10 :

Inclure les CDC dans le processus d'évaluation

On note que plus de 47 % des CDC répondantes au bilan final ont mentionné avoir joué un rôle actif d'arrimage entre les paliers local et régional. Elles sont donc un partenaire important dans l'évaluation de la structure. De plus, 43 % des CDC répondantes ont été mandatées pour coordonner les démarches locales, dont le quart étaient également fiduciaires de l'enveloppe. Les membres de la TNCDC sont à même de contribuer à un bilan exhaustif des besoins financiers pour la coordination des démarches locales et de la façon dont les structures ont pu répondre à ces besoins.

Adopter des pratiques éprouvées

Le réseau des CDC croit en la prise en charge des milieux par les acteurs locaux concernés, qui sont en l'occurrence les populations qui vivent la pauvreté et l'exclusion sociale ainsi que les organismes communautaires qui les accompagnent au quotidien. Ces derniers sont un lieu privilégié de vie associative et démocratique ainsi que d'expression des besoins et des solutions potentielles pour y répondre. C'est pourquoi la TNCDC incite le gouvernement à :

RECOMMANDATION 11 :

Assurer la reconnaissance et la mise à profit de l'expertise du milieu communautaire, incluant les CDC, à toutes les étapes des initiatives

Du fait de ses volets d'action, la CDC possède une expertise au niveau de la concertation, du partenariat et du développement communautaire et sa mission même est d'assurer la participation active des mouvements populaire et communautaire dans le développement de son milieu. Alors, il va de soi que **lorsque les conditions sont réunies afin que la CDC puisse jouer son rôle, on voit des retombées positives sur l'implication du milieu communautaire dans les initiatives.** Du même coup, l'expertise des CDC permet de bien réfléchir les projets et de faciliter le partenariat entre les différentes parties prenantes. Les initiatives qui ont été considérées comme porteuses et dont les CDC faisaient un bilan positif étaient construites dans cette optique. Sans rendre obligatoire le rôle central des CDC dans les démarches, celles-ci devraient être interpellées le plus en amont possible du processus, que ce soit localement ou régionalement.

L'expertise du milieu communautaire concerne non seulement l'opérationnalisation des actions et la capacité à ce qu'elles atteignent les personnes en situation de pauvreté, mais aussi la réflexion autour des structures mises en place et du déploiement du programme même. Une bonne partie du chemin est parcourue en ce sens puisque, selon nos données, 65 % des CDC répondantes ont indiqué que le milieu communautaire occupait une place centrale dans le déploiement des Alliances. De ce nombre, on note que 60 % font un bilan positif de la portée des projets sur la lutte à la pauvreté et des collaborations autour de ceux-ci. Ce bilan positif n'est retrouvé que chez 13 % des CDC répondantes chez qui le milieu communautaire occupait davantage une place accessoire dans la démarche au niveau local.

Comme le dit si bien le titre de la politique gouvernementale sur l'action communautaire, cette dernière est « une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec³⁰ ». En effet, **les organismes communautaires eux-mêmes sont une source inestimable de savoir expérientiel au niveau de la mise en place d'actions concertées ayant un impact sur la lutte à la pauvreté et l'exclusion sociale.** Ce sont des lieux privilégiés de vie associative et démocratique, et les pratiques propres à l'action communautaire autonome peuvent contribuer à donner une voix aux personnes pour améliorer la situation.

Donc, que ce soient les CDC ou les organismes de base, il faut s'assurer que le milieu communautaire soit interpellé et représenté adéquatement dans les démarches, qu'elles soient locales ou régionales.

La participation réelle des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale pose des défis dans bien des territoires. Leur apport spécifique étant essentiel pour identifier leurs besoins, le gouvernement doit favoriser la mise en place de bonnes pratiques par les parties prenantes des Alliances pour la solidarité. Le réseau des CDC suggère de :

RECOMMANDATION 12 :

*Référer les territoires aux pratiques AVEC
[agir et vivre ensemble le changement]
développées par le Collectif pour un Québec
sans pauvreté*

Bien que les personnes expertes de vécu puissent participer à la vie démocratique des organismes communautaires, elles doivent quand même

pouvoir contribuer directement dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au niveau local. On a observé cette volonté dans le cadre des Alliances pour la solidarité. Sur papier, on s'attendait à trouver dans les plans d'action régionaux des mécanismes permettant la participation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. Or, dans les consultations, les CDC ont souvent mentionné le rôle accessoire qu'ont joué les personnes dans les instances. L'on peut souligner qu'une réflexion sur la façon d'intégrer les personnes peut avoir été faite rapidement et avec des outils limités dans certains cas, quand d'autres territoires ont fait de cette réflexion un élément central des démarches elles-mêmes.

Alors qu'à certains endroits, on observe un manque d'adaptation des pratiques afin d'intégrer correctement les personnes concernées aux discussions et aux décisions, ailleurs, on met en application les pratiques AVEC de façon explicite et réfléchie. Le gouvernement doit favoriser la mise en place de bonnes pratiques par les parties prenantes des Alliances pour la solidarité dans les territoires. Pour ce faire, le rayonnement des initiatives exemplaires et l'appropriation des pratiques par les parties prenantes est essentiel. Le guide *[L'AVEC, pour faire ensemble](#)* est un outil précieux qui adresse les enjeux et les effets que l'on peut envisager dans une telle démarche, mais qui fournit également des outils concrets pour accompagner les processus collectifs.

Augmenter l'effet structurant

Afin d'avoir un effet structurant dans les milieux, les initiatives doivent être adaptées aux besoins identifiés par les parties prenantes. C'est pourquoi nous recommandons de :

30 Ministère de l'emploi et de la solidarité sociale, (page consultée le 11 décembre 2022) [En ligne] repéré à <https://www.mtess.gouv.qc.ca/sacais/action-communautaire/politique-reconnaissance-soutien.asp>

RECOMMANDATION 13 :

Permettre que les projets puissent être financés sur un horizon de 5 ans

RECOMMANDATION 14 :

Favoriser la souplesse dans la gestion des sommes au niveau local et permettre aux territoires d'investir à leur rythme

Bien que le plan d'action soit identifié de 2017 à 2023, force est de constater que la période pour le déploiement des Alliances a été de trois ans. Cette façon de faire nuit au potentiel impact structurant des projets de plusieurs façons. Presque la moitié des CDC interrogées mentionnent avoir eu des **enjeux qui pourraient être atténués par une prolongation de la durée des projets**. En effet, le recrutement de main-d'œuvre étant déjà ardu en général, plusieurs territoires ont peiné à intéresser la main-d'œuvre potentielle à des mandats de trois ans. De plus, beaucoup ont mentionné avoir eu des retards non seulement en raison de la pandémie, mais aussi afin de favoriser réellement la participation sociale à l'intérieur des projets et respecter le rythme des personnes qui contribuaient à la mise sur pied des initiatives. La Chaire de recherche du Canada en organisation communautaire fait effectivement écho à cette situation dans son cadre de pratique, que l'on appelle le « temps long » propre aux démarches favorisant l'appropriation du pouvoir d'agir (empowerment) des personnes expertes de vécu³¹.

Les disparités régionales et même locales ont été mises en lumière tout au long des consultations avec les membres de la TNCDC. Bien que le financement à plus long terme soit à privilégier dans la plupart des cas, il est à noter que les territoires ont besoin d'écarter davantage la rigidité administrative afin de créer des initiatives répondant réellement aux besoins du milieu. Il appert donc essentiel de :

Comme les situations sont très variables d'un territoire à l'autre, il est essentiel de permettre le financement sur 5 ans sans toutefois imposer un cadre rigide pour l'échéancier des projets. Il est avisé de s'assurer que les territoires conservent cette souplesse que le palier provincial permet. La consultation des CDC a permis d'illustrer l'éventail de situations différentes : lorsqu'elles ont été questionnées sur l'état des projets et des budgets à l'automne 2022, une grande partie assurait que les sommes étaient déjà dépensées, mais plus du quart se trouvaient dans une situation particulière, que ce soit en raison de la pandémie ou autre. Neuf CDC répondantes ont assuré que les budgets n'étaient pas totalement dépensés. La possibilité de reporter des budgets sur des initiatives subséquentes ou de prolonger certaines initiatives porteuses permettrait d'augmenter l'effet structurant de celles-ci. En effet, la pérennité des initiatives est largement mentionnée comme un enjeu par les CDC, qui appuient sur **l'importance du renouvellement des Alliances (et de la possibilité de renouveler les projets)** dans une proportion de 38 %. Il serait également intéressant de réfléchir à la **mise en place d'un continuum de financement pour la consolidation d'initiatives porteuses existantes qui n'ont pas trouvé de moyen d'être financées ailleurs**.

31 Dominic Foisy, *Cadre de pratique : une approche d'appropriation du pouvoir d'agir personnel et collectif*, 2017. Gatineau : Université du Québec en Outaouais.



RECOMMANDATION 15 :

Prévoir des sommes additionnelles pour les périodes entre les différents Plans d'action







Afin que le gouvernement puisse prendre le temps d'évaluer son plan d'action, de consulter les parties prenantes et de déposer un plan toujours meilleur que le précédent, il est normal de prévoir une période entre la fin d'un plan et le début du prochain. Prévoir des sommes assez substantielles pour maintenir les Alliances pendant cette période serait une façon de **maintenir en vie non seulement les concertations régionales, mais les concertations locales et surtout, les initiatives qui en sont issues**. Cela permettrait de garder le rythme idéal pour la poursuite des initiatives dans le cadre du plan d'action suivant. La fin des ententes n'étant pas conjuguée avec le renouvellement des prochaines, cela occasionne une menace pour la survie de projets entamés qui n'ont pas atteint une pérennité de financement suffisante pour maintenir les activités. Une extension du financement dans ce contexte éviterait de laisser tomber des personnes vulnérables qui bénéficient de ces initiatives. Aussi, si les mesures du Plan d'action venaient à changer, une somme additionnelle permettrait aux territoires de s'ajuster à ces éventualités. Malgré le fait que plusieurs initiatives n'étaient pas arrivées à terme à la fin du Plan 2017-2023, presque 40 % des CDC interrogées ont mentionné avoir besoin de sommes supplémentaires pour finaliser les projets ou du moins, « se rendre » au prochain plan d'action. La TNCDC salue d'ailleurs l'investissement du gouvernement annoncé en ce sens en avril 2023.

Conclusion

En somme, le Gouvernement du Québec a la possibilité de créer un prochain Plan d'action gouvernemental ambitieux et structurant en matière de lutte à la pauvreté et d'exclusion sociale. Les principes qui guident le choix des mesures aux personnes devront faire écho à la Loi, c'est-à-dire viser la réduction des inégalités sociales et l'amélioration des conditions économiques des plus vulnérables. En ce qui concerne les Alliances pour la solidarité, une majorité de territoires souhaite maintenir les concertations établies, mais les processus, les pratiques et l'allocation des sommes doivent être revisités afin d'avoir un maximum d'impact positif sur la prise en charge collective dans une perspective de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale au niveau local.

Résumé des recommandations

 RESPONSABILITÉ PUBLIQUE Mesures structurantes et transversales 	
OBJECTIFS Améliorer la situation économique et sociale des personnes et des familles vivant dans la pauvreté ou exclues socialement Réduire les inégalités pouvant nuire à la cohésion sociale	Assurer la couverture des besoins de base par un revenu minimum garanti pour tous et toutes correspondant minimalement au montant de la MPC.
	Assurer l'accès à des services publics universels et gratuits.
	Financer le logement social, notamment par la réactivation et l'amélioration du programme AccèsLogis.
	Déployer une politique nationale en logement.
	Financer de façon substantielle et récurrente la tarification sociale en transport en commun en l'intégrant dans un tout cohérent avec un meilleur accès et une meilleure desserte.
	Revoir la fiscalité de l'État de façon à réduire les inégalités de richesse.
	Rehausser le financement à la mission des organismes communautaires autonomes.
 PRISE EN CHARGE COLLECTIVE Alliances pour la solidarité 	
OBJECTIF Améliorer les processus administratifs	Faire l'évaluation des structures mises en place pour gérer les Alliances pour la solidarité aux paliers régional et local.
	Faire l'évaluation de l'accès aux fonds pour la coordination des initiatives au niveau local.
	Inclure les CDC dans le processus d'évaluation.
OBJECTIF Adopter des pratiques éprouvées	Assurer la reconnaissance et la mise à profit de l'expertise du milieu communautaire, incluant les CDC, à toutes les étapes des initiatives.
OBJECTIF Augmenter l'effet structurant	Prévoir des sommes additionnelles pour les périodes entre les différents Plans d'action.
	Favoriser la souplesse dans la gestion des sommes au niveau local et permettre aux territoires d'investir à leur rythme.
	Permettre que les projets puissent être financés sur un horizon de 5 ans.

Références

BÉLANGER, Mathieu (2019, mai), Le transport en commun, un outil de lutte à la pauvreté, *Le Droit*. [En ligne] <https://www.ledroit.com/2019/05/02/le-transport-en-commun-un-outil-de-lutte-a-la-pauvrete-b3178d39027beae30b1356fc8c794c4f>

Carrefour d'animation et de participation à un monde ouvert (CAPMO), 2016. *Enquête conscientisante sur l'accessibilité sociale du transport en commun sur le territoire du réseau de transport de la capitale (RTC)*. Québec : CAPMO, 126p.

Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, 2020. *La pauvreté, les inégalités et l'exclusion au Québec : état de situation 2019*. [Fichier PDF], Québec : Gouvernement du Québec, 108p. Repéré à www.mtess.gouv.qc.ca/cepe

DUCHARME, Olivier et Marie-Josée DUPUIS (2018, novembre). Seuil officiel de pauvreté : une confusion à dénoncer, *Le Devoir*. [En ligne] <https://www.ledevoir.com/opinion/libre-opinion/541198/seuil-officiel-de-pauvrete-une-confusion-a-denoncer>

Emploi et développement social Canada, 2022. *Transformer nos systèmes : Le rapport de 2022 du Conseil consultatif national sur la pauvreté*. Canada : Gouvernement du Canada, 185p.

FOISY, Dominic, 2017. *Cadre de pratique : une approche d'appropriation du pouvoir d'agir personnel et collectif*. Gatineau : Université du Québec en Outaouais, 33p.

Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU), [page consultée le 2 février 2023] [En ligne] <https://www.frapru.qc.ca/revendications-quebec/>

Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU), [page consultée le 8 mars 2023] [En ligne], <https://www.frapru.qc.ca/sauvonsacceslogis/>

HANDFIELD, Stéphane et Nadia GIGUÈRE, 2022. « Moi j'en ai besoin, pour de vrai », ou quand un système d'aide sociale divise les prestataires, *Assistances contrôlées*, Volume 13, Numéro 1.

Institut national de santé publique du Québec, 2021. *Réduire les vulnérabilités et les inégalités sociales : tous ensemble pour la santé et le bien-être*. Québec : Gouvernement du Québec, 64p.

ISSALYS, Pierre, 2023. *Les insuffisances de la loi visant à lutter contre la pauvreté et les avancées qu'elle a permises*, [En ligne] repéré à <https://www.pauvrete.qc.ca/issalys-2023/>

LABRIE, Vivian, NGUYEN, Minh et Julia POSCA, 2022. *Le revenu viable 2022 en période de crises multiples : données pour différentes localités du Québec*. [Fichier PDF], Montréal, Institut de recherche et d'informations socioéconomiques, 26 p. Repéré à <https://iris-recherche.qc.ca/publications/le-revenu-viable-2022-en-periodede-crises-multiples/>

LEFÈVRE, Sylvain, BOISMENU, Gérard et Pascale DUFOUR, 2011. *La pauvreté : Quatre modèles sociaux en perspective*, [Fichier PDF]. Montréal : Presses de l'Université de Montréal, 214p. Repéré à <https://doi.org/10.4000/books.pum.4399>

Loi sur la réduction de la pauvreté ; L.C. 2019, c. 29, a. 315.

Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale ; L. Q. 2002 ; c. 61, a. 2.

Ministère de l'emploi et de la solidarité sociale, [page consultée le 11 décembre 2022] [En ligne] repéré <https://www.mtess.gouv.qc.ca/sacais/action-communautaire/politique-reconnaissance-soutien.asp>

Ministère de l'emploi et de la solidarité sociale, 2023. *Rapport statistique sur la clientèle des programmes d'assistance sociale*. Québec : Gouvernement du Québec, 33p.

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

Mouvement collectif pour un transport public abordable (MCTPA), 2016. *Témoignages : le transport en commun est trop cher!* Montréal : MCTPA, 32p.

Nations unies, [page consultée le 18 avril 2023] [En ligne] <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

NICOLAS, Julie, 2022, *Point de rupture! : impacts de la crise de la COVID-19 sur les organismes d'action communautaire autonome*. Montréal : Observatoire de l'ACA, 16p. [En ligne]. Repéré à : https://observatoireaca.org/wp-content/uploads/2022/05/OACA_Rapport-sondage-2021.pdf

PLOURDE, Anne, 2022. Où en est l'école à trois vitesses au Québec, [En ligne] repéré à <https://iris-recherche.qc.ca/publications/ecole-a-trois-vitesses/>

Réseau québécois de l'action communautaire autonome (RQ-ACA), [page consultée le 21 avril 2023] [En ligne] repéré à <https://rq-aca.org/2023/02/01/consultations-pre-budgetaires-2023-2024-le-mouvement-communautaire-interpelle-le-ministre-des-finances/>

TORRES, Sandy, 2021. *Évolution des inégalités économiques au Canada et au Québec : tendances et causes*. Montréal : Observatoire québécois des inégalités, 101 p.

ULYSSE, Pierre Joseph, 2009. *Politiques et programmes sur la réduction de la pauvreté*, [Fichier PDF]. Montréal : conseil canadien de développement social, 38 p. Repéré à <http://archives.enap.ca/bibliotheques/2009/11/30118566.pdf>



TNCDC