

Mémoire

**Lutte à la pauvreté : agir tout  
de suite et sur le long terme**

présenté à

**Monsieur Jean Rochon**  
**Ministre d'État au Travail et à la Solidarité sociale**

et à

**Madame Nicole Léger**  
**Ministre déléguée à la Lutte à la pauvreté et l'exclusion**

au sujet des

***Orientations et perspectives d'action  
en matière de lutte à la pauvreté***

**Conseil de la santé et du bien-être**

Décembre 2001

---

Édition produite par :  
Le Conseil de la santé et du bien-être

Pour obtenir un exemplaire de ce document,  
faites parvenir votre commande par :

- téléphone : (418) 643-3040
- télécopieur : (418) 644-0654
- courriel : [csbe@msss.gouv.qc.ca](mailto:csbe@msss.gouv.qc.ca)
- poste : Conseil de la santé et du bien-être  
880, chemin Sainte-Foy, RC  
Québec (Québec) G1S 2L2

Le présent document est disponible à la section  
*Publications* du site Web du Conseil de la santé  
et du bien-être dont l'adresse est :  
[www.msss.gouv.qc.ca/csbe](http://www.msss.gouv.qc.ca/csbe)

Dépôt légal  
Bibliothèque nationale du Québec, 2001  
Bibliothèque nationale du Canada, 2001  
ISBN : 2-550-3839-6

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

© Gouvernement du Québec

*Le Conseil de la santé et du bien-être a été créé par une loi en mai 1992. Il a pour mission de contribuer à l'amélioration de la santé et du bien-être de la population en fournissant des avis au ministre de la Santé et des Services sociaux, en informant le public, en favorisant des débats et en établissant des partenariats; ces activités portent sur les objectifs et sur les meilleurs moyens pour atteindre cette finalité.*

*Le Conseil se compose de 23 membres représentatifs des usagers des services de santé et des services sociaux, des organismes communautaires, des personnes engagées dans l'intervention, la recherche ou l'administration du domaine de la santé et du domaine social, et de secteurs d'activité dont les stratégies d'intervention ont des conséquences sur la santé et le bien-être de la population.*

## **LA CONCEPTION DE LA PAUVRETÉ ET LE SENS DE L'ACTION**

Le document gouvernemental intitulé *Ne laisser personne de côté! Orientations et perspectives d'action en matière de lutte à la pauvreté* précise que « la pauvreté, c'est non seulement la pauvreté monétaire et économique, c'est aussi, comme le souligne le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), la pauvreté au regard du développement humain, c'est-à-dire en tant que "privation de possibilités de choix et d'occasions qui permettraient aux individus de mener une vie décente" ».

Le Conseil partage en grande partie cette conception de la pauvreté. La pauvreté c'est non seulement une question de ressources matérielles et financières, c'est une question de marginalisation et d'exclusion sociale. La pauvreté est associée à un manque de soutien social, de liens d'entraide et de solidarité, à l'incapacité de surmonter les préjugés et le sentiment d'infériorité. La pauvreté est associée à un ensemble de barrières sociales qui limitent l'accès à l'apprentissage, à l'information, à l'actualisation des compétences des personnes. La pauvreté réfère à un ensemble complexe d'interactions sociales et de processus sociaux, dont certains sont à la source de cette marginalisation.

À court terme, le gouvernement doit donner le signal qu'il s'occupe de façon efficace des personnes dont la dignité est atteinte par leur incapacité à se situer dans le courant de la vie en société. Par ailleurs, pour sortir de la pauvreté, de façon durable, les personnes doivent pouvoir participer à la vie en société. Cette fin sera atteinte si on s'investit à modifier des processus sociaux, ceux qui sont à la source de cette marginalisation, ceux qui vont permettre une plus grande mobilisation de la société civile et des collectivités pour assumer leur part de responsabilité dans la solution de ce problème social, ceux qui vont conduire à une plus grande adaptation et harmonisation des politiques sectorielles, et ceux qui vont offrir des occasions de participation sociale aux personnes. Vécue par des individus, la pauvreté exige, pour son dépassement, que des rapports sociaux soient changés pour que les personnes en situation de pauvreté participent de plein droit à la vie sociale.

### **TROIS MESSAGES, TROIS CONVICTIONS**

Dans cet esprit, trois messages résument la pensée du Conseil de la santé et du bien-être à l'égard du document gouvernemental : le plan de lutte à la pauvreté du gouvernement doit prévoir des mesures de court terme, qui soient structurantes; le projet de mobilisation de la société civile pour lutter contre la pauvreté doit prendre en compte et appuyer les actions des localités et des régions; le plan de lutte à la pauvreté doit être partie prenante d'une stratégie globale de développement social. À la source de ces messages, on trouve des convictions profondes que partage le Conseil.

La première conviction : trop souvent, en matière de lutte à la pauvreté, on pense à des mesures conjoncturelles, qui ne viennent en rien changer les facteurs qui sont à la source de la pauvreté ou contribuent à la perpétuer. La volonté gouvernementale de se doter d'un plan de lutte à la pauvreté et d'inscrire cette priorité dans le temps mérite d'être soulignée. Des gestes immédiats, à effets positifs tangibles, qui inscrivent une perspective de changement à long terme, viendraient fournir la preuve que cette volonté peut perdurer.

Deuxième conviction : la valeur de solidarité, toujours active dans la société québécoise, a permis que se développe un État social fort, par lequel s'est exprimée cette solidarité, et qui a donné lieu à la mise en place de nos systèmes de protection sociale. Aujourd'hui, à la faveur de la transformation de l'État providence, et compte tenu du repli individualiste que favorisent des valeurs néo-libérales ou des réflexes d'insécurité aux sources multiples, on peut s'interroger sur la place de la valeur de solidarité dans notre société. Au delà de l'élan de générosité qui peut s'exprimer à l'occasion de certaines crises sociales ou à un moment ou l'autre de la vie sociale, manifestations dont on ne peut nier le caractère significatif, cette valeur trouve aussi une expression plus fréquente et plus stable dans la vie communautaire. Comme cela a été noté dans le document gouvernemental, les forums locaux et régionaux de développement social constituent un temps fort de l'expression de cette solidarité. Un tel dynamisme formule un appel à l'État pour qu'il assume différemment son rôle de catalyseur de la solidarité sociale, et qu'il exerce sa responsabilité de convoquer la société civile à s'impliquer dans la lutte à la pauvreté.

Troisième conviction, comme on vient de le mentionner, l'émergence d'un mouvement de mobilisation autour d'enjeux de développement social, à laquelle le Conseil de la santé et du bien-être a été fortement associée, constitue un atout sur lequel le gouvernement devrait capitaliser pour assurer une vitalité de long terme à son projet de lutte à la pauvreté. Deux raisons, entre autres, motivent cette conviction. D'une part, l'approche de développement social, dans les communautés, comprend déjà des projets de lutte à la pauvreté : aussi bien profiter de cette énergie existante et s'y associer. D'autre part, une approche de développement social implique la mise en œuvre de processus sociaux qui viennent solidifier les bases d'une lutte à la pauvreté et assurer l'atteinte d'autres résultats de développement social.

**PREMIER MESSAGE :  
À COURT TERME : DES ACTIONS STRUCTURANTES**

Ce qui importe ici, pour le Conseil, c'est moins de proposer de façon spécifique un ensemble d'actions structurantes de lutte à la pauvreté, pour le court terme, que de marquer l'importance que le gouvernement se dote de telles mesures, afin de donner du poids à ses intentions, et, surtout, afin de soulager de façon importante les personnes aux prises avec la pauvreté. D'autres que nous, notamment le Collectif pour une loi d'élimination de la pauvreté, pourront mieux guider la décision gouvernementale en cette matière.

Cela dit, le Conseil se permet de suggérer certaines de ces mesures, qui pourraient avoir un effet structurant pour améliorer le revenu et les conditions de vie des plus pauvres : l'établissement d'un barème plancher, et inaliénable, de sécurité du revenu couvrant les besoins essentiels des individus et des familles; la hausse et l'indexation annuelle des prestations d'aide sociale; l'accès à des logements sociaux; l'accès sur une base volontaire et non discriminatoire aux mesures d'insertion en emploi; le maintien et l'élargissement de la gratuité des médicaments et le maintien de la gratuité et de l'accessibilité des services de santé et des services sociaux. Le dernier budget gouvernemental répond très favorablement à certaines de ces dimensions (accroissement majeur des logements sociaux, indexation des prestations de sécurité du revenu, programmes d'insertion pour les 16-18 ans). Des mesures gouvernementales pour soutenir le développement économique ont aussi intérêt à être suivies de près quant à leurs effets pour réduire les inégalités sociales et économiques.

Dans cette perspective de court terme, le gouvernement pourrait fixer un objectif de résultats, par exemple, celui de réduire dans une période donnée les écarts entre le cinquième le plus riche et le cinquième le plus pauvre de la population. Le gouvernement pourrait produire, à intervalles réguliers, un état de situation sur l'évolution de la pauvreté et des effets de ses interventions en la matière.

**DEUXIÈME MESSAGE :  
MOBILISER LA SOCIÉTÉ CIVILE ET MIEUX SOUTENIR LES COLLECTIVITÉS**

Le document gouvernemental affirme que « l'État doit créer un environnement favorable à (la) mobilisation envers les plus pauvres et doit associer les entreprises privées, les entreprises d'économie sociale, les syndicats, les organismes communautaires et les citoyennes et citoyens » (p.24). Aux yeux du Conseil, une telle intention doit se matérialiser en prenant appui sur la dynamique instaurée par le Forum sur le développement social.

Au fil des ans, en même temps que l'État a continué à penser et à gérer ses politiques sociales dans un cadre national, il a aussi développé une approche territoriale. D'un côté, plusieurs réformes de l'État sont venues quadriller le territoire, et offrir un cadre d'action pour les dynamismes locaux et régionaux; de l'autre, ces dynamismes ont pris de plus en plus d'importance et réclament de la part de l'État plus de pouvoir et plus de soutien. Il existe une importante demande sociale de la part des collectivités pour une plus grande décentralisation et pour un soutien adéquat de la part de l'État en vue de favoriser l'appropriation par les communautés de leur développement. Le développement social d'aujourd'hui et de demain ne peut être pensé en dehors de l'action des communautés, mieux soutenues par l'État. C'est ce qui ressort fortement d'une recherche réalisée sur la conception du développement social par les acteurs, et au financement de laquelle le Conseil et plusieurs partenaires gouvernementaux ont contribué, dont le ministère de la Solidarité sociale<sup>1</sup>.

La gestion de l'interface entre l'État et la société civile constitue un enjeu central du développement social, et ne peut être laissée à la seule responsabilité sectorielle de chacun des ministères. Si le gouvernement souhaite répondre à la demande sociale à cet égard et capitaliser sur elle, il doit se donner les moyens de développer une perspective d'ensemble et une gestion d'ensemble. Il y a tout avantage pour le gouvernement à se situer en synergie avec cette demande, plutôt que d'y réagir à la pièce.

À cet égard, nous pensons qu'un examen approfondi devrait être fait au sujet des différentes instances locales et régionales que le gouvernement a instituées et réformées au cours des années. Cet examen, fait de manière transversale, devrait conduire à l'identification des conditions qui permettraient une meilleure appropriation par les communautés de leur développement. C'est bien que, dans les communautés, on retrouve les CLSC, CLD, CLÉ, et que de nouvelles municipalités existent. Cependant, est-ce que l'étude de projets concrets, dans leurs rapports avec ces instances locales, ne permettrait pas de mieux cerner le soutien gouvernemental souhaitable à fournir aux communautés? De cette étude, il résulterait possiblement des recommandations concrètes en matière de décentralisation, de responsabilités partagées entre les institutions, de marge de manœuvre accrue, d'enveloppes réservées pour la concertation, de fonds de démarrage pour des initiatives.

---

1. Maurice Lévesque, Bruno Jean, Anne Laperrière, Deena White, *Le développement social : le point de vue des acteurs*, (à venir : janvier 2002).

**TROISIÈME MESSAGE :****SITUER LE PLAN DE LUTTE À LA PAUVRETÉ À L'INTÉRIEUR  
D'UNE STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL**

Dès le début du document, cette intention est affirmée : « Cette approche (globale de lutte à la pauvreté) s'inscrira dans une stratégie québécoise qui intégrera les multiples dimensions du développement social » (p.11). Une telle affirmation est d'ailleurs conforme à la volonté gouvernementale, exprimée par le Premier ministre, monsieur Bernard Landry, dans son discours inaugural du 8 mars 2001, « d'adopter une véritable stratégie de développement social qui aura pour objectif de favoriser la participation de tous aux fruits du développement ».

De telles intentions réjouissent le Conseil. Aussi, se permet-il d'insister pour qu'une telle stratégie de développement social, en plus de comprendre les dimensions de lutte à la pauvreté et de meilleur soutien au dynamisme local – énoncées plus haut –, comprenne aussi des mesures explicites en regard de deux autres dimensions : adapter et harmoniser les politiques publiques; favoriser la participation sociale. Ce faisant, des objectifs de réduction de la pauvreté seront obtenus, tout autant que ceux de l'amélioration de la santé de la population ou d'augmentation de son niveau d'éducation. Aucune politique sectorielle n'a suffisamment de poids et d'attrait pour les autres secteurs d'activités en vue d'attirer une contribution significative de leur part à la réalisation de ses objectifs spécifiques – mais chacune le ferait plus volontiers si le rapport entre sa contribution et la réalisation d'un objectif de développement social était plus immédiat et transparent; en conséquence, chacune profiterait de la contribution des autres.

**Adapter et harmoniser les politiques publiques**

Depuis une dizaine d'années, on assiste à une révision des politiques sociales sectorielles, qui connaissent toutes des réformes importantes (sécurité du revenu, santé, éducation). L'adaptation des politiques comporte comme exigence principale la nécessité de bien définir ses finalités, de s'entendre sur les besoins qui sont à combler, et de soumettre les mesures et l'organisation des services à ces fins, plutôt qu'à celles des distributeurs des services. De plus, on constate qu'une des conditions du succès de ces réformes repose sur l'exigence d'harmonisation de ces politiques par des stratégies d'intersectorialité. Le constat porté par la Commission Rochon sur les difficultés du système de services de santé et de services sociaux a ici une valeur d'exemplarité : elle a conclu à une « prise en otage du système par les intérêts corporatistes » et proposé pour y remédier deux moyens : se doter d'objectifs de résultats et agir de façon intersectorielle. La réalisation de cette double exigence semble difficile.

À la lumière de l'expérience du passé et en s'inspirant de l'expérience d'autres sociétés, il apparaît évident que l'émergence d'une perspective d'intersectorialité ne peut reposer

sur la seule bonne volonté des secteurs, mais qu'elle requiert un leadership politique, qui invite et convoque chaque secteur d'activité à définir sa contribution à une finalité supérieure, qui est celle d'un bien commun, ou, en l'occurrence, du développement social, car c'est à ce sujet que la société québécoise s'est mobilisée depuis quelques années. De plus, si on réfère à l'expérience d'application de La politique de la santé et du bien-être, on se rend compte que c'est à travers les forums de développement social que s'exprime le mieux l'intersectorialité souhaitée par cette politique, donc à l'intérieur d'un processus autonome, appuyé par le niveau politique, en même temps qu'il correspond à une demande de la base. Leçon à tirer : l'harmonisation des politiques ne peut résulter de l'influence d'un seul secteur d'activité, et le décideur politique doit la vouloir comme telle et en faire l'objet d'un processus autonome. Si c'était là le souhait du gouvernement, il faudrait que la stratégie québécoise de développement social soit plus que la somme des orientations particulières de chacun des ministères participants. Nous suggérons qu'elle introduise une perspective d'intersectorialité, des dispositions et des responsabilités concrètes pour la mettre en place et en assurer le suivi.

### **Favoriser la participation sociale**

Une approche moderne de développement social doit faire une large place à l'exigence de participation sociale, qui se fonde sur la reconnaissance de l'individu, la particularité des groupes, et la diversité culturelle. Une telle exigence invite à favoriser l'*empowerment* des personnes, leur inscription active dans les collectivités dont elles sont partie prenante, l'actualisation de leurs droits sociaux, et l'exercice de leurs devoirs de responsabilité sociale. Une telle perspective se retrouve dans plusieurs politiques sociales et programmes gouvernementaux, de la sécurité du revenu à la politique jeunesse.

Dans un avis récent qu'il a remis au ministre de la Santé et des Services sociaux, intitulé *Quel temps pour les jeunes ?*, le Conseil a offert une définition de la participation sociale et sur ses conditions de réalisation. « La participation sociale, disions-nous, découle de la rencontre, d'une part, de la volonté et de la capacité d'un individu de faire partie d'une collectivité et, d'autre part, d'une offre concrète de ce collectif pour faire une place à ce dernier, et elle est fortement déterminée par le niveau de sécurité socio-économique, par le niveau de cohésion sociale et par les occasions d'*empowerment* que la société offre aux individus ». En plus de commenter chacun des membres de cette définition, nous proposons, à titre suggestif, une série d'indicateurs qui, s'ils étaient développés, permettraient de mesurer l'atteinte de résultats en matière de participation sociale, et, surtout, de se définir des cibles d'action. Par exemple, nous proposons diverses dimensions de la participation sociale des jeunes : ainsi, à l'école, les indicateurs pourraient être ceux de la réussite scolaire, de la place des jeunes à l'école, de la participation aux activités parascolaires, de la place des parents. D'autre part, nous y faisons une importante réflexion sur la relation étroite qui existe entre la participation



sociale et les conditions de vie, et cela dans quatre domaines : l'école, la formation scolaire et professionnelle, le développement de l'emploi et la sécurité du revenu. En d'autres mots, le sens du commentaire précédant vise à faire comprendre que la participation sociale, essentielle dans une approche de développement social, car elle implique la personne, le groupe, est aussi un concept qui peut être opérationnalisé et qui peut guider l'action.

### **EN GUISE DE CONCLUSION**

Nous nous permettons de répéter comment, à nos yeux, les diverses dimensions d'une stratégie de développement social sont interreliées. Leur co-mobilisation peut mieux conduire à l'atteinte de résultats, en matière de lutte à la pauvreté, d'amélioration de la santé et du bien-être, de rehaussement de la scolarité et du niveau culturel, et d'insertion dans le milieu du travail. On sait qu'une réduction de la pauvreté contribuera à diminuer les difficultés ou les échecs relatifs que vivent certaines politiques sectorielles, en même temps qu'elle peut améliorer le capital social des communautés pour faire leur développement. À l'inverse, une meilleure adaptation et harmonisation des politiques publiques, ainsi que la mise en œuvre de stratégies de participation sociale constituent les conditions nécessaires pour que la lutte à la pauvreté soit fructueuse.

## LES MEMBRES DU CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE

M<sup>me</sup> Hélène Morais  
*Présidente*

M. André Archambault  
*Directeur général*  
*Auberge communautaire du Sud-Ouest*  
*de Montréal*

M. Christophe Auger  
*Directeur des ressources humaines*  
*Confédération des syndicats nationaux*

M<sup>me</sup> Linda Beauchamp Provencher  
*Denturologiste*  
*Présidente du Conseil d'administration des*  
*CH, CLSC et CHSLD de la MRC d'Asbestos*

M. Guy Boisjoli  
*Consultant*  
*Ex-administrateur dans des établissements*  
*de santé et de services sociaux*

M<sup>me</sup> Gylaine Boucher  
*Directrice générale*  
*CLSC Jean-Olivier-Chénier*

M. Yvon Caouette  
*Éducateur à la retraite*

M<sup>me</sup> Martine Couture  
*Directrice générale*  
*CH, CHSLD, CLSC Cléophas-Claveau*

M<sup>me</sup> Édith Deleury  
*Professeure titulaire*  
*Faculté de droit de l'Université Laval*

M<sup>me</sup> Gisèle Dubé  
*Coordonnatrice à la pastorale diocésaine*  
*Diocèse de Gaspé*

M<sup>me</sup> Mireille Fillion  
*Sous-ministre adjointe*  
*Ministère de la Santé et des Services sociaux*

M<sup>me</sup> Micheline Gamache  
*Secrétaire adjointe*  
*Comité ministériel du développement social*

M<sup>me</sup> Linda Jones  
*Présidente*  
*Écomertours Nord-Sud Inc.*

M<sup>me</sup> Marie Soleil Renaud  
*Psychologue*  
*Centre hospitalier de Gaspé*

M. André Thibault  
*Professeur*  
*Université du Québec à Trois-Rivières*