Collectif pour l'inclusion
et le développement social
dans la Capitale-Nationale

AGIR COLLECTIVEMENT OÙ PERSONNE NE PEUT AGIR SEUL

Mémoire déposé à Mme Chantale Rouleau

Ministre responsable de la Solidarité sociale et de l'Action communautaire

Dans le cadre de la consultation publique pour le 4e Plan d'action gouvernemental
en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Collectif pour l'inclusion et le développement social dans la Capitale-Nationale

Juin 2023

TABLE DES MATIÈRES

AGIR COLLECTIVEMENT OÙ PERSONNE NE PEUT AGIR SEUL 1

BRÈVE PRÉSENTATION DU COLLECTIF IDS-CN 3

Ce qui définit le Collectif IDS-CN 3

Région de la Capitale-Nationale - Développement social - Lutte à la pauvreté - Lutte à l'exclusion sociale 3

INTRODUCTION 5

Mise en contexte 6

Groupes et milieux de vie hétérogènes 6

Comprendre la pauvreté et l'exclusion sociale 6

RECOMMANDATIONS 8

Besoins criants, agir dès maintenant 8

Orientations de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 8

Difficultés à répondre aux besoins de base 8

Un filet social qui s'effrite 11

Alliances pour la solidarité 13

Orientations de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 13

Leadership partagé et action intersectorielle 13

Initiatives structurantes, leviers financiers limités 13

Expertise et ressources humaines 14

En route vers les prochaines Alliances 15

CONCLUSION 17

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS 18

BRÈVE PRÉSENTATION DU COLLECTIF IDS-CN

Dans le cadre du Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion et la participation sociale (PAGIEPS) et de la *Mesure 11 : Poursuivre les Alliances pour la solidarité*, le gouvernement a proposé le déploiement d'une approche de gouvernance territoriale reconnaissant l'autonomie des acteurs locaux et régionaux dans la définition des besoins de leur région et de ses milieux. Par cette approche, le ministère misait notamment sur la mobilisation et l'engagement des acteurs de chaque région pour contribuer à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale notamment en se concertant, en identifiant les priorités et les besoins, en développant leur capacité d'agir ensemble, etc.

En réponse aux exigences ministérielles, une vingtaine d'acteurs intersectoriels ont été interpellés pour devenir partenaires de la démarche et composer le Comité régional des Alliances pour la solidarité de la région de la Capitale-Nationale (Comité régional). Le début d'une grande aventure menant à la construction d'un acteur collectif ! Bien que le prétexte initial de ces collaborations fût la mise en œuvre du Fonds québécois d'initiatives sociales (FQIS), les partenaires ont rapidement exprimé le souhait de vouloir « faire plus, ensemble ».

Ainsi, pour améliorer l'impact de leurs actions, ils aspiraient à mettre en place un modèle de collaboration à la fois mieux enraciné dans le territoire, mais aussi mieux articulé entre les différents paliers (local, supralocal, régional, provincial). Ancré dans sa région, animé par une vision à long terme, prenant acte des enjeux globaux de son territoire et en phase avec les besoins vécus, ce modèle devait également mobiliser une diversité de ressources et déployer une variété de stratégies en soutien aux organismes et aux territoires de sa région. Cette volonté de faire évoluer le modèle de collaboration vers une structure multipaliers, en utilisant plusieurs stratégies, a été accentuée, voire confirmée, par les impacts de la crise sanitaire qui a touché, et qui touche encore, plus particulièrement les personnes en situation de pauvreté et/ou d'exclusion sociale.

La structure de gouvernance du Comité régional a évolué et les partenaires ont défini ensemble les fondements qui les rassemblent dorénavant (vision, raison d'être, principes de collaboration, outils de planification, stratégies, etc.). Cette transformation a également mené à modifier l'appellation du Comité régional pour faire place au Collectif pour l'inclusion et le développement social dans la Capitale-Nationale (Collectif IDS-CN).

Ce qui définit le Collectif IDS-CN

Région de la Capitale-Nationale - Développement social - Lutte à la pauvreté - Lutte à l'exclusion sociale

Raison d'être : Faciliter les collaborations et actions communes afin d'améliorer la qualité de vie des personnes en situation de pauvreté, d'exclusion sociale ou à risque de l'être.

Type de collaboration : Permettant l'accueil et l'ouverture aux acteurs externes, favorisant et cultivant les espaces collectifs, misant sur l'engagement, la mobilisation et l'implication des partenaires, tenant compte des différentes dynamiques territoriales, des différents paliers et des différentes organisations, utilisant des stratégies variées afin de contribuer à l'amélioration des conditions de vie, permettant de faire la place à l'influence citoyenne et accueillant les ressources humaines nécessaires au bon fonctionnement.

Rôles en tant qu'acteur collectif : Positionnement et influence, veille et analyse, réseautage, renforcement des capacités et mise à l'échelle.

Principes de collaboration : Culture de la proposition, polycentrisme, participation et inclusion, diversité, expérimentation, confiance, synergie, interactions significatives, transparence et ouverture.

Plus de 20 acteurs intersectoriels :

- AGIR en santé mentale
- Centraide Québec–Chaudière-Appalaches
- CIUSSS-CN – Direction de la Santé publique
- CIUSSS-CN – Organisation communautaire
- Communauté métropolitaine de Québec
- Direction régionale de Services Québec
- Fondation Lucie et André Chagnon
- Institut sur le vieillissement et la participation sociale des personnes ainées (IVPSA)
- Maisons des jeunes de la Capitale-Nationale
- MRC de Charlevoix
- MRC de Charlevoix-Est
- MRC de L'Île-d'Orléans
- MRC de La Côte-de-Beaupré
- MRC de La Jacques-Cartier
- MRC de Portneuf
- Nation huronne-wendat (Centre de Santé Marie-Paule-Sioui-Vincent)
- Regroupement des organismes communautaires-03 (ROC-03)
- Regroupement des organismes de personnes handicapées de la région 03 (ROP-03)
- Regroupement pour l'aide aux itinérants et itinérantes de Québec (RAIIQ)
- Réseau du développement des communautés Capitale-Nationale (RDCCN)
- Ville de Québec

INTRODUCTION

Du 17 avril au 30 juin 2023, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale tient une consultation publique dans le cadre du quatrième plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Considérant que le Collectif IDS-CN s'est constitué dans le cadre de la mesure 11 du PAGIPEPS, soit de *Poursuivre les Alliances pour la solidarité*; considérant que la raison d'être du Collectif IDS-CN vise à améliorer la qualité de vie des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale; considérant que l'un de ses rôles est le positionnement et l'influence; considérant qu'en 2022, la région de la Capitale-Nationale compte près de 775 000 personnes (Institut de la statistique du Québec (ISQ)), soit près de 9% de la population du Québec (ce qui en fait la troisième en importance démographique après Montréal et la Montérégie); considérant les nombreux enjeux sociaux vécus par la population de notre territoire, il nous apparaissait essentiel d'y participer.

Pour rédiger ce mémoire, nous avons organisé une consultation auprès des partenaires et collaborateur·trices du Collectif IDS-CN, en plus d'utiliser les informations que nous avons récoltées lors des réflexions et travaux menés au cours des dernières années, ainsi que dans les redditions de comptes soumises pour le FQIS. De plus, nous nous sommes inspiré·es de demandes déposées à trois reprises par les élu·es de la Communauté métropolitaine de Québec, fiduciaire du FQIS, en ce qui a trait à la prolongation et à la bonification du FQIS. Enfin, en mars 2023, nous avons tenu une rencontre avec la ministre responsable de la Solidarité sociale et de l'Action communautaire, Mme Chantal Rouleau, pour laquelle nous avons rassemblé, sous forme de constats et de recommandations, des données relatives au déploiement et à la mise en œuvre des Alliances pour la solidarité dans notre région. Ces constats et recommandations nous ont également guidés pour la rédaction.

Lors partenaires du Collectif IDS-CN ainsi que plusieurs collaborateur·trices ont rapporté de nombreux exemples et constats actuels relatifs aux besoins, aux réalités, aux enjeux et aux défis auxquels sont confrontés les personnes en situation de pauvreté, d'exclusion sociale ou à risque de l'être. Malgré le fait qu'elles expriment clairement un découragement en lien avec la discussion nécessaire au Plan, ces personnes et organisations ont osé identifier des pistes d'action visant à diminuer les risques et les impacts pour les gens dans le besoin, et à les partager à travers ce mémoire. Elles ont besoin que le gouvernement du Québec fasse preuve d'une réelle écoute face aux enjeux en lien avec le développement social, et qu'il adopte une posture favorable aux changements de manière à contrer la lassitude, voir le cynisme ambiant, constaté sur le terrain.

« On en parle depuis 20 ans, c'est le 4e Plan de lutte à la pauvreté, et on a l'impression que rien ne change, que rien ne s'améliore... »

Mise en contexte

La pauvreté et l'exclusion sociale sont des problématiques complexes impliquant une variété de dimensions qui se vivent dans plusieurs sphères (personnelle, familiale, communautaire, culturelle, etc.), de différentes manières, à des intensités et des durées variables. C'est pourquoi plusieurs secteurs d'activités (communautaire, municipal, réseaux publiques, économique, scolaire, philanthropique, etc.) sont interpelés pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, du moins, pour en diminuer les effets négatifs. Au-delà des portraits statistiques, comprendre ces notions et planifier des interventions pour y remédier exigent de considérer le caractère hétérogène des personnes et des milieux en situation de pauvreté. Il y a de la pauvreté sur l'ensemble du territoire de la région de la Capitale-Nationale, mais sa concentration ou son intensité demeure variable d'un endroit à un autre, ou selon l'indicateur utilisé (indice de vitalité économique (IVE), indice de défavorisation matérielle et sociale (IDMS), mesure du panier de consommation (MPC), mesure de faible revenu (MFR), etc.). Les disparités constatées sur le territoire nécessitent que nous travaillions à des échelles plus fines afin d'avoir une meilleure lecture de la pauvreté sur l'ensemble de notre territoire.

Groupes et milieux de vie hétérogènes

Les personnes qui vivent de la pauvreté constituent un groupe hétérogène. Elles présentent des caractéristiques très variées, notamment selon leur état de santé physique et mentale ainsi que selon les conditions de vie dans lesquelles elles évoluent. Les trajectoires de vie, soit le cheminement vécu depuis la naissance, vont aussi présenter une très grande diversité tant par les événements vécus que par la durée des périodes de pauvreté, l'intensité, l'effet de l'accumulation de conditions de vie difficiles, etc.

La variabilité s'applique aussi aux différents milieux de vie. À titre d'exemples, pour la région de la Capitale-Nationale, le territoire est autant rural, périurbain qu'urbain. La région administrative est composée d'une agglomération, celle de Québec, où vit plus de 75% de la population, de six MRC et de la Nation Huronne-Wendate. Les conditions de vie en matière de logements offerts, d'espaces publics, de qualité de l'environnement physique, etc. vont se présenter sous diverses formes. Les biens essentiels et les services de proximité offerts vont aussi être très variables d'une communauté locale à l'autre. L'accès aux biens et aux services pour se nourrir, se déplacer, se faire soigner, etc. est souvent inégal. Les acteurs de la région observent un phénomène de migration vers les régions urbaines pour avoir accès aux services, un déracinement autochtone et une concentration de facteurs de risque qui forment un point de bascule vers l'itinérance.

Comprendre la pauvreté et l'exclusion sociale

Dans un souci de vouloir être proactifs, innovants et inclusifs tout en respectant le caractère hétérogène des milieux et des individus, les dimensions de la pauvreté, définies plus bas, ont été l'élément central du Plan de travail 2018-2023 des Alliances pour la solidarité de la région de la Capitale-Nationale et elles ont fait l'objet des grandes priorités régionales. Les paragraphes suivants détaillent les perspectives qui ont guidé nos pratiques pour aborder ces enjeux.

Pour une meilleure vue d'ensemble en matière de lutte à la pauvreté et d'exclusion sociale, il est nécessaire d'utiliser différents indices et statistiques permettant, certes, d'identifier des zones de dévitalisation et de défavorisation, mais aussi de comprendre les phénomènes sociaux d'un territoire. Chacun de ces indices a ses forces et ses faiblesses, mais ils présentent tous des résultats complémentaires lorsque l'on veut aborder ces enjeux. Est-ce qu'un indice est meilleur qu'un autre ? La réponse dépendra des éléments qui veulent être démontrés. Certains indices sont plus parlants pour une échelle territoriale plus fine (aires de diffusion, arrondissements, municipalités, etc.) tandis que d'autres sont forts de sens lorsqu'il est question d'un grand territoire (MRC, régions administratives, villes). Cette même logique peut également s'appliquer à la concentration de population et à la densité du territoire. Il devient parfois difficile de comparer les territoires ou les

régions administratives les uns aux autres. À cet effet, dans les dernières années, nous avons privilégié une lecture de notre région avec des indices multiples, tels que susmentionnés (IDMS, MPC, IVE, MFR, etc.), permettant ainsi de faire des constats variés, mais également de croiser les données.

En vue de comprendre la pauvreté de notre région, nous avons considéré ses trois dimensions : les conditions de vie, l'inclusion et la participation sociale ainsi que l'accès aux biens essentiels et aux services de proximité. Chacune de ces dimensions comporte ses propres composantes.

Les conditions de vie incluent le revenu, l'emploi, le logement, la sécurité alimentaire, la réussite éducative/scolaire, l'environnement physique (ex. : qualité de l'air et de l'eau, bruit, etc.) et la mobilité (tous les types de transport, déplacements actifs, etc.).

L'inclusion et la participation sociale impliquent que chaque citoyen·ne puisse : faire valoir ses droits (sociaux, économiques, culturels, politiques) et les faire respecter, avoir accès à des réseaux sociaux solidaires et être reconnu comme un membre à part entière de la société, etc. C'est pourquoi la lutte contre les préjugés et la discrimination, le renforcement du pouvoir d'agir des personnes et des groupes (ex. : lieux de participation), la mixité sociale dans tous les milieux de vie, le développement des espaces de rencontre et de réseaux d'entraide, la sécurité, etc., sont des exemples éprouvés d'action qui favorisent l'inclusion et la participation sociale.

Les biens essentiels et les services de proximité sont nécessaires au maintien de la qualité de vie des populations, que ce soit en matière de santé, de transport, d'éducation, etc. Diverses barrières peuvent restreindre l'accessibilité aux biens essentiels et aux services de proximité. Elles peuvent être économiques, temporelles, culturelles ou spatiales (ex. : disponibilité, tarification, répartition territoriale, transport accessible, adéquation avec les besoins, prise en compte des populations vulnérables ou discriminées).

Le travail d'analyse effectué par les acteur·trices régionaux et locaux de la Capitale-Nationale démontre qu'ils ont les connaissances, les compétences et les capacités nécessaires pour lire, pour comprendre et pour identifier les besoins et les priorités de leur territoire ainsi que les stratégies pour y répondre lorsqu'il est question de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale.

Recommandation 1

Prendre en considération les connaissances et compétences des acteurs régionaux dans la formulation du PAGIEPS.

RECOMMANDATIONS

Besoins criants, agir dès maintenant

Orientations de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Les recommandations proposées par ce mémoire s'articulent autour de quatre des cinq orientations de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les recommandations de cette première section visent plus précisément les deux orientations suivantes :

- Prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale en favorisant le développement du potentiel des personnes
- Renforcer le filet de sécurité sociale et économique

Difficultés à répondre aux besoins de base

Les personnes consultées observent qu'une partie de la population de notre région arrive difficilement, ou n'arrive pas, à répondre à ses besoins de base lesquels ont été identifiés comme suit :

- Se nourrir
- Se loger
- Évoluer dans un environnement de qualité (eau potable, air non polluée)
- Se déplacer
- Être muni de ressources matérielles appropriées (vêtements, meubles, etc.)
- Se réaliser, disposer d'un réseau social, et avoir une bonne santé physique et mentale

De manière générale, nous constatons qu'une part de la population ne parvient plus à privilégier la qualité quant à ces besoins de base, puisqu'elle n'en n'a plus les moyens financiers. Ceci contraste avec, d'une part la société d'abondance et de surconsommation dans laquelle nous vivons, d'autre part avec l'image de prospérité économique attribuée à la région de la Capitale-Nationale, variable d'un territoire local à l'autre. La situation a été exacerbée par l'inflation actuelle du coût de la vie, et le salaire minimum et les solidarités sociales ne couvrent pas les coûts associés aux besoins de base des personnes. Or, le fait de ne pas être en mesure de combler ses besoins de base influence négativement les conditions de santé et intensifie les inégalités sociales de santé. Dans le cadre du prochain plan d'action, il est attendu que le gouvernement prenne des mesures visant à ce que les politiques publiques favorisent le cinquième des plus défavorisés, et non le cinquième des plus favorisés, et améliorent la répartition de l'argent afin de réduire les inégalités par une logique d'équité fiscale.

De plus, les messages sociaux ambiants se répercutent fortement sur les personnes ayant des trajectoires de vie difficiles, pensons au fait de vanter quotidiennement la baisse du taux de chômage, de la reprise de l'activité économique ou à l'achat d'une propriété alors que de nombreux·euses citoyen·nes ne parviennent pas à répondre à leurs besoins de base; aux stéréotypes véhiculés sur les troubles de santé mentale ou sur le fait de recourir à des services d'aide, comme les banques alimentaires, stéréotypes qui peuvent générer un sentiment d'infériorité, voire de honte.

Recommandation 2

Assurer la couverture des besoins de base par un salaire minimum plus élevé et un revenu minimum garanti pour toutes et tous.

Pensons au besoin de se nourrir. Il y a une augmentation considérable des ménages vivant de l'insécurité alimentaire. Les données de l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ, 2023) indiquent qu'en janvier 2023, 14% des ménages de la région de la Capitale-Nationale vivaient avec un certain degré d'insécurité alimentaire de modéré à sévère, alors que ce pourcentage était de 5% avant la pandémie. L'insécurité alimentaire touche autant les hommes que les femmes, mais elle est particulièrement élevée chez les adultes percevant leur santé mentale passable ou mauvaise (INSPQ, 2023). Tel qu'un partenaire du Collectif IDS-CN le constatait lors d'une consultation : *« Quand j'ai mal au dos, je cuisine, mais quand je ne vais pas bien dans ma tête, je ne cuisine plus. »* L'accès à la nourriture n'est pas le seul facteur à considérer en ce qui a trait au besoin de se nourrir, la capacité à cuisiner ou à s'alimenter est un impondérable (incapacités sur le plan fonctionnel par exemple.).

Recommandation 3

Mettre en place des mesures visant à contrer l'insécurité alimentaire, comme diminuer les pertes alimentaires et améliorer la redistribution des aliments jetés par les épiceries qui auraient pourtant pu être consommés ainsi que l'accès aux services d'aide (diminuer les listes d'attente).

Les problèmes en lien avec le logement se révèlent particulièrement nombreux, complexes et les actions concrètes visant à y remédier demeurent limitées pour les acteur·trices de la région. Qu'il s'agisse des questions d'abordabilité, d'accessibilité, de disponibilité ou de rareté, de maintien ou de salubrité, plusieurs enjeux ont des impacts majeurs sur les conditions de vie de nombreux·euses citoyen·nes. Selon les données de Statistique Canada, en 2021, 51 275 ménages de la Capitale-Nationale consacraient 30% ou plus de leur revenu aux frais de logement, soit 23,7% des ménages locataires et 8% des ménages propriétaires.

Avec l'inflation, la gentrification, le vieillissement de la population et les rénovictions, il devient de plus en plus difficile d'avoir accès à un logement sécuritaire, accessible et abordable. La fin de programmes publics, tel que AccèsLogis, a accentué les difficultés d'accès à un toit décent et réellement abordable pour les individus et les familles en situation de pauvreté et d'exclusion. Dans cette même perspective, il est incontournable que les nouveaux programmes garantissent un minimum de logements réservés aux personnes vivant une telle situation. Un groupe de la région observe qu'en 2023, jamais autant de citoyen·nes n'ont demandé de l'aide pour évaluer l'acceptabilité de la hausse du coût de leur logement, selon les facteurs considérés par le Tribunal administratif du logement (TAL).

Des organisations de partout, tant des secteurs ruraux, péri-urbains qu'urbains, s'inquiètent du pourcentage de logements dont l'usage est dorénavant réservé aux plateformes de location à court terme comme Airbnb. De plus, elles constatent la conversion de nombreuses résidences privées pour aîné·es (RPA) et de maisons de chambres, phénomène qui survient au même moment que le vieillissement de notre population ; les personnes de 65 ans et plus représentent 23% de la population de la région de la Capitale-Nationale, un pourcentage qui devrait atteindre 27% en 2031 (ISQ).

La qualité du logement est de moins en moins privilégiée, car plusieurs personnes n'ont plus les moyens financiers pour y arriver. Se diriger vers des logements insalubres ou de tailles insuffisantes sont des situations de plus en plus fréquentes :

- Les données de Statistique Canada dévoilent qu'en 2021, 16 490 ménages de la région avaient des besoins impérieux en matière de logement. Les habitations de 18 235 ménages de la région nécessitaient des réparations majeures.

Les comités de citoyen·nes et les autres organisations de l'ensemble du territoire reçoivent de plus en plus d'appels de détresse de personnes aux prises avec des problèmes de logement et les intervenant·es ne se sentent pas nécessairement toujours outillé.es pour accueillir et adresser cette détresse.

Recommandation 4

Déployer une politique nationale structurante en logement, puisqu'il s'agit du facteur numéro un d'appauvrissement. Cette politique pourrait notamment : financer le logement social, entre autres par la réactivation et l'amélioration du programme AccèsLogis, mettre en place un contrôle du prix des logements par l'État (fixer un taux maximum par exemple), instaurer un registre national des loyers pour assurer une vigie sur la hausse des prix lors d'un changement de locataire et réglementer les locations à court terme.

Tel qu'expliqué dans la section portant sur la présentation du Collectif IDS-CN, bien que le prétexte initial de la collaboration entre tous les partenaires fût la mise en œuvre du FQIS, l'objectif de se structurer en tant que Collectif est de « faire plus, ensemble ». Ainsi, après avoir pris acte des enjeux globaux de son territoire, mobilisé une diversité de ressources et élaboré une feuille de route, notamment, le Collectif a identifié six enjeux sur lesquels il est prioritaire de se pencher en matière de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale sur le territoire de la Capitale-Nationale :

- Se loger
- Se nourrir
- Se déplacer
- Vivre ensemble et mixité
- Prévenir
- Rétablissement/résilience

Il y a un lien clair entre ces chantiers et les besoins de base dont il a été question plus haut. Ce faisant, il serait facilitant pour les partenaires du territoire d'à la fois, disposer d'un financement pour mettre en place les solutions qui auront été ciblées pour chacun des chantiers, mais également que le PAGIEPS se penche sur l'ensemble de ces thématiques et ce, dans une complémentarité et une collaboration avec les autres ministères.

Recommandation 5

Réserver les sommes nécessaires au déploiement des actions qui seront identifiées dans le cadre des travaux pour chacun des chantiers identifiés par le Collectif IDS-CN.

Assurer que le PAGIEPS propose des solutions sur ces thématiques, c'est-à-dire se loger, se nourrir, se déplacer, vivre ensemble, prévenir et la résilience et ce, dans une démarche interministérielle.

Le quatrième plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale prendra forme dans un contexte postpandémique et inflationniste qui exacerbe les enjeux vécus par les personnes ayant une trajectoire de vie difficile. Ces particularités du contexte actuel ne sont pas explicitement mentionnées pour chacune des recommandations émises, ou des éléments qui les soutiennent, mais elles font partie de la trame de fond qui nécessite d'être considérée dans l'élaboration dudit plan.

De plus, ce plan s'inscrit dans une époque marquée par les impacts de plus en plus présents des changements climatiques sur les populations. Pensons aux vagues de chaleur, aux sécheresses, aux inondations, aux feux de forêt, à la diminution de la qualité de l'air et de l'eau, etc. Ceux-ci sont à l'origine de maladies (cardiovasculaires, respiratoires), d'allergies, d'anxiété, en plus d'accentuer l'insécurité alimentaire. Les personnes vulnérables sont plus à risque d'être affectées par ces impacts, que ce soit en raison de l'âge, du revenu, de la mobilité, d'une maladie chronique ou de leur réseau social par exemple (Morin et al, RQDS, 2023).

Tel que démontré par Mme Lucie Morin, doctorante en service social à l'Université de Montréal, lors du colloque printanier 2023 du Réseau québécois de développement social (RQDS), les concertations intersectorielles comme le Collectif IDS-CN peuvent devenir des espaces de dialogues où les tensions pouvant découler de ce contexte peuvent être abordées. Des tensions comme celles pouvant survenir entre l'urgence d'agir (combler les besoins de base) et la réflexion, la planification et la mobilisation nécessaires à la transformation de notre société (Morin et al, RQDS, 2023). Mme Morin identifiait de nombreux points communs entre le développement social, le développement des communautés et la transition socioécologique : le besoin d'améliorer les conditions et la qualité de vie des personnes ; les approches préconisées comme la concertation intersectorielle, la participation citoyenne et l'empowerment ; et les finalités ciblées, tel que le droit des populations actuelles et futures de vivre dans un environnement sain et sécuritaire (Morin et al, RQDS, 2023).

Recommandation 6

Considérer les réalités inflationnistes, post pandémiques et environnementaux lors de la rédaction du PAGIEPS.

Considérer des dimensions telles que la distribution des risques environnementaux et la transformation des modes de production et de consommation pour une société plus juste, inclusive et écologiquement viable et durable (Morin et al, RQDS, 2023) en vue de s'inscrire dans la vision de la justice climatique et de la transition socioécologique.

Collaborer avec d'autres ministères compétents en la matière pour prendre en compte, et réduire, cette inégalité des individus face aux risques environnementaux futurs.

Un filet social qui s'effrite

Pour les organismes communautaires ainsi que pour les communautés locales de la région, il est nécessaire d'avoir accès à un financement stable et suffisant pour pouvoir planifier adéquatement les investissements à moyen et à long termes dans des initiatives structurantes et pérennes. Les organismes et les travailleur.euses du milieu communautaire sont à bout de souffle : sous-financement à la mission, impacts de la crise sanitaire, difficultés de rétention de la main-d'œuvre, précarité des emplois, complexité des problématiques des personnes demandant de l'aide, etc. Les professionnel·les de ces milieux doivent répondre à des besoins plus grands et plus complexes, dans un contexte où on assiste à la multiplication des listes d'attente pour les services de proximité et les aides de derniers recours, sans oublier les services publics. Par exemple, au 31 décembre 2020, 1955 ménages étaient en attente d'un HLM public ou d'un supplément au loyer régulier dans la région (Société d'habitation du Québec (SHQ)).

Pourtant, ces organismes sont des acteurs de premier plan dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ils contribuent au quotidien à la construction et à la solidification du filet social des personnes ayant des trajectoires de vie difficiles. Ils mobilisent les citoyen·ennes à agir individuellement et collectivement pour l'amélioration de leurs conditions de vie tout en les encourageant à poser des actions pour mener ces luttes. Pour assurer la participation des organismes communautaires au développement du pouvoir d'agir individuel et collectif, il est nécessaire qu'ils aient les leviers financiers nécessaire pour le faire.

Recommandation 7

Rehausser le financement à la mission des organismes communautaires.

En plus de vivre des situations de vie complexes, les personnes dans le besoin se retrouvent devant des démarches administratives laborieuses pour accéder aux ressources, tels que les programmes publics. Un accompagnement de ces personnes serait certes facilitant, davantage encore dans le cadre du virage numérique qui s'opère et s'accentue à l'heure actuelle. Ce dernier, en plus de constituer une difficulté supplémentaire pour plusieurs personnes, entraîne une fracture numérique qui implique notamment des enjeux d'accès aux matériels technologiques, une bonne connexion internet abordable, des défis quant aux capacités d'utilisation, mais également une diminution des contacts interpersonnels.

Les acteurs.trices de la région comptent aussi sur un meilleur arrimage entre les ministères, ce qui faciliterait les processus, autant pour les individus que pour les organisations.

Recommandation 8

Faciliter l'accès et l'utilisation des services publics, et assurer l'harmonisation des processus et démarches exigées par les différents ministères.

Alliances pour la solidarité

Orientations de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Les recommandations de la section suivante ciblent ces deux orientations de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale :

- Favoriser l'engagement de l'ensemble de la société.
- Assurer, à tous les niveaux, la constance et la cohérence des actions.

Leadership partagé et action intersectorielle

La mesure 11 : Les Alliances pour la solidarité issues du PAGIEPS, ont eu des effets leviers sur la mobilisation, sur le rassemblement et sur l'engagement de partenaires régionaux et locaux ainsi que dans le développement de réponses structurantes à la pauvreté et l'exclusion sociale pour les régions du Québec et, donc, pour la région de la Capitale-Nationale. Ensemble, ces partenaires contribuent au développement social du Québec. Ils ont investi du temps et de l'énergie dans la mise en place d'un modèle de collaboration régionale qui tend à s'articuler entre les différents parliers ainsi que dans le déploiement du soutien financier provenant du Fonds québécois d'initiatives sociale (FQIS).

Recommandation 9

Poursuivre les Alliances pour la solidarité, en assurant la continuité de cette mesure et de ses modalités dans le prochain plan d'action gouvernemental.

Favoriser la reconnaissance de tous les efforts déployés par les citoyen·nes, les mandataires, les partenaires et les acteurs du milieu dans leur déploiement, ainsi que les réussites de leur travail.

Dans les cinq dernières années, les partenaires de la région ont appris à travailler ensemble et à tisser des liens. L'action intersectorielle nécessite qu'on lui accorde du temps, mais également qu'on lui laisse du temps pour se forger. À cet égard, les partenaires ont exprimé, à plusieurs reprises, la volonté de maintenir leur pouvoir d'agir collectif au regard des enjeux de développement social ainsi que de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en demeurant un acteur collectif de premier plan dans notre région. Pour y arriver, cela nécessite de poursuivre la construction de ce qui a été créé tout en tirant des apprentissages afin d'améliorer les pratiques, les processus et les mécanismes.

Recommandation 10

Demeurer souple et flexible quant au déploiement des prochaines Alliances en respectant la diversité des régions, les structures de gouvernance, les mécanismes de décision et les processus qui ont été mis en place dans les 4 dernières années tout en faisant de l'espace pour l'évaluation, pour les apprentissages et pour l'évolution de ce qui a été créé.

Initiatives structurantes, leviers financiers limités

Toute initiative soutenue financièrement par le FQIS, pour la région, a été déployée pour répondre aux besoins des personnes en situation de pauvreté et/ou d'exclusion sociale. Les partenaires ont tenu compte des différents indicateurs nommés précédemment afin d'identifier les secteurs les plus défavorisés ou dévitalisés du territoire, sans toutefois les dénombrer. Dans cette visée, les partenaires reconnaissent que les personnes vivant une telle situation ont des besoins et vivent des enjeux, peu importe leur lieu de domicile, et que cela nécessite la mise en place d'initiatives dans tout le territoire.

Au regard de la répartition provinciale du FQIS (2018-2023), la région de la Capitale-Nationale se classait au 14e rang des 17 régions administratives. Bien que les sommes accordées à la région aient permis de soutenir financièrement 35 initiatives pluriannuelles de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, plus de 70 demandes admissibles reçues n'ont pu avoir accès aux leviers financiers provenant du FQIS, faute d'une enveloppe suffisante. Un montant de 12 millions de dollars aurait été nécessaire pour accepter tous les projets admissibles. Les sommes accordées à la région de la Capitale-Nationale pour la période 2018-2023 étaient donc insuffisantes et questionnables en termes de comparaison avec la majorité des autres régions du Québec.

Recommandation 11

Octroyer aux Alliances pour la solidarité de la région de la Capitale-Nationale un montant minimum de 12 M$ pour la période 2023-2028 pour le développement d'initiatives locales et régionales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

L'équité territoriale à l'échelle des régions administratives est essentielle et le prochain plan d'action gouvernemental est une excellente occasion d'ajuster le tir. L'historique du soutien financier ne devrait pas être priorisé lorsqu'il est question de répondre aux besoins des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. Le ministère doit être en mesure de lire les territoires avec différentes lunettes, sous différentes perspectives, en utilisant plusieurs indices permettant de croiser les enjeux sociaux avant de comparer des régions bien différentes entre elles.

Recommandation 12

Assurer que la répartition du FQIS prend en considération les besoins non comblés et émergents des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, du développement des organismes communautaires ainsi que la grandeur du territoire et la population de la région, afin de répondre de façon structurante aux défis de la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale**.**

Un fonds récurrent comme le FQIS peut permettre aux organismes communautaires de se développer et de s'adapter aux nouveaux besoins ou aux nouvelles réalités. Le FQIS fait partie de la solution. En contrepartie, pour être en mesure de se développer, les organismes communautaires ont besoin d'un financement à la mission adéquat, récurrent et tenant compte de leurs réels besoins financiers. Un ne va pas sans l'autre.

Recommandation 13

Assurer que le FQIS permette non seulement de développer mais aussi de pérenniser des initiatives innovantes complémentaires à la mission des organismes communautaires et communautés locales.

Expertise et ressources humaines

Le déploiement des Alliances pour la solidarité nécessite d'avoir les ressources nécessaires pour répondre de nos obligations[1] : établir un partenariat avec l'ensemble des acteurs régionaux concernés par les enjeux de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, assurer une cohérence des actions, établir une vision commune, assurer une participation active des partenaires dans le déploiement des Alliances, assurer la participation des personnes vivant une situation de pauvreté ou d'exclusion sociale dans les différents mécanismes de mise en œuvre de l'entente et de réalisation des initiatives, élaborer un plan de travail régional qui tient compte des exigences ministérielles et assurer sa mise en œuvre, jouer un rôle de premier plan dans la recherche de nouveaux

1 Entente administrative sur la gestion du Fonds québécois d'initiatives sociales dans le cadre des Alliances pour la solidarité.

partenariat financier, etc. À cela s'ajoute les responsabilités relatives à la gestion des sommes et aux processus de décaissement (processus d'analyse et de recommandations, rédaction et préparation des ententes, préparation et analyse des redditions de comptes pour les initiatives, reddition de comptes ministérielles, intégration des avenants, etc.).

La concrétisation de ces obligations amène également les ressources humaines à créer des liens avec chaque porteur d'initiative, à connaitre leur projet, à être disponible lorsqu'il traverse des étapes difficiles, etc., particulièrement dans le contexte pandémique pendant lequel ces organisations ont dû rapidement repenser leur plan ou revisiter leurs stratégies pour être en mesure d'opérationnaliser les initiatives. Ceci exige certes de la flexibilité et de la souplesse, mais également la connaissance des actions posées, la création d'un lien de confiance ainsi que du soutien dans les alternatives et les solutions proposées.

Les frais de gestion pour les Alliances ont été fixés à 350 000 $ pour une période de 5 ans, soit 70 000$ par année, somme qui doit couvrir l'ensemble des ressources humaines et matérielles nécessaires au déploiement de la mesure. Ces frais de gestion, qui comprennent également les fonds attitrés au lieu de travail, à la formation, aux déplacements, aux frais afférents, etc., n'ont pas été indexés depuis 2010. Dans la réalité, cela signifie une seule ressource pour réaliser l'ensemble de la charge de travail qui, en tenant compte des charges sociales, recevra un salaire annuel relativement bas ou travaillera à temps partiel. Ce sont donc les mandataires et les partenaires qui absorbent les sommes supplémentaires nécessaires et les impacts relatifs aux obligations de gestion, et qui doivent trouver des voies de passage menant à un soutien financier adéquat et permettant d'avoir les ressources humaines nécessaires pour gérer un programme gouvernemental.

Recommandation 14

Reconnaitre aux mandataires des Alliances des rôles d'accompagnement et de facilitateur à la mobilisation ainsi qu'à l'engagement (des acteurs locaux et régionaux, des porteurs d'initiatives, des citoyen.nes, etc.), en plus des rôles d'administration et de gestion, et réserver les sommes nécessaires à l'application de tous ces rôles.

En route vers les prochaines Alliances

La concertation et la mobilisation permettent de mettre en interaction des individus, des organisations, des regroupements, des institutions, etc. Ensemble, ils abordent des enjeux, des problématiques, des réalités, ils recherchent des leviers, ils partagent leur expertise et ils misent sur leur intelligence collective pour trouver des solutions. Pour notre région, tous les partenaires partagent la volonté d'améliorer les conditions de vie des personnes en situation de pauvreté et/ou d'exclusion sociale. Le caractère intersectoriel du Collectif IDS-CN facilite la compréhension des différentes dynamiques tout en construisant une meilleure vue d'ensemble du territoire. Planifier des interventions et des actions ainsi que développer une force d'agir commune exige de considérer l'hétérogénéité de la pauvreté et de l'exclusion sociale dans le territoire tout en mobilisant les bons acteurs ainsi que les premiers concernés. La structure actuelle permet donc à tous les partenaires de s'exprimer, de s'impliquer ainsi que de contribuer aux différents travaux et réflexions.

La construction d'une vision commune et partagée de ce que l'on souhaite faire ensemble augmente l'impact ou la portée de nos actions, améliore la cohésion et la complémentarité dans la région, maximise l'apport de tous les partenaires, permet d'avoir plusieurs « ambassadeur·rices », de définir des cibles communes et, ainsi, de mieux répondre aux besoins des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale.

Les partenaires sont également d'avis que pour un développement collectif, inclusif, équitable et durable, une autonomie et un pouvoir d'agir sont essentiels à chaque palier, tout en prenant en considération qu'ils ont avantage à agir avec cohérence et complémentarité. La dernière mouture des Alliances pour la solidarité a permis de tisser une réelle collaboration entre les partenaires et d'établir des connexions avec les différents

paliers. Il est juste de souligner qu'il reste du travail à faire, mais ensemble, nous sommes en mesure de porter un regard critique sur notre démarche afin de faire des apprentissages, d'identifier les réussites et les points de vigilance, de comprendre ce qui a bien ou moins bien fonctionné, etc. L'expertise développée par les organisations et les personnes dans les cinq dernières années est source inestimable d'informations et de références pour les prochaines Alliances.

Recommandation 15

Assurer la participation des régions et des acteurs actuellement en présence dans le déploiement des prochaines Alliances pour la solidarité.

Cet esprit de collaboration et de partage entre les paliers ou les organisations devrait également trouver un endroit où prendre forme dans le déploiement des Alliances. Le ministère, les régions, les concertations intersectorielles, les mandataires, les représentant·es de Services Québec gagneraient à échanger ensemble dans des espaces formels et à apprendre les uns des autres.

Et finalement, rappelons-nous pour qui ou pour quoi nous déployons de telles mesures : contribuer à améliorer les conditions de vies des personnes en situation de pauvreté, d'exclusion sociale ou à risque de l'être. Faisons-le ensemble !

Recommandation 16

Mettre en place un espace officiel de coconstruction, d'échanges et d'apprentissages entre les régions et le ministère qui implique les représentant·es, les mandataires, les équipes dédiées en plus des répondant·es de Services Québec.

CONCLUSION

Le Collectif pour l'inclusion et le développement social de la région de la Capitale-Nationale est un acteur intersectoriel formé d'une vingtaine d'acteurs du territoire. Sa raison d'être est de faciliter les collaborations et actions communes afin d'améliorer la qualité de vie des personnes en situation de pauvreté, d'exclusion sociale ou à risque de l'être. Par ce mémoire, le Collectif a voulu contribuer au prochain Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale en soumettant 16 recommandations qui s'inscrivent dans quatre des cinq orientations de la Stratégie nationale visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

D'une part, ces recommandations visent les besoins de base des individus ayant des trajectoires de vie difficiles, dont plusieurs se trouvent dans l'incapacité de couvrir ces besoins. Nous avons entre autres souligné certains des enjeux en lien avec le logement et l'alimentation, mais il nous apparaît essentiel que le PAGIEPS considère l'ensemble de ces besoins et ce, dans une visée interministérielle. Le soutien financier de chantiers régionaux visant à s'attaquer aux problématiques soulevées est l'une des pistes d'action proposées, un soutien financier que nécessite d'abord les organisations communautaires pour être en mesure de mener à bien leur mission sur le terrain. De plus, il a été recommandé de faciliter l'accès aux aides publiques existantes, notamment en harmonisant les démarches entre les organisations gouvernementales. Les réalités inflationnistes, post pandémiques et environnementales ne peuvent être ignorées, étant donné leur grande influence sur le vécu des personnes dans le besoin.

D'autre part, ces recommandations s'intéressent à la poursuite des Alliances pour la Solidarité pour lesquelles, tel que stipulé par la 10e recommandation, *le déploiement doit demeurer souple et flexible, en respectant la diversité des régions, les structures de gouvernance, les mécanismes de décision et les processus qui ont été mis en place dans les quatre dernières années tout en faisant de l'espace pour l'évaluation, pour les apprentissages et pour l'évolution de ce qui a été créé*. Il a été estimé qu'un montant minimum de 12 millions de dollars permettrait, à tout le moins, de soutenir l'ensemble des projets qui étaient admissibles pour le FQIS couvrant la période 2018-2023. Il est toutefois indispensable de donner les ressources financières suffisantes pour en assurer la gestion et l'accompagnement dans les régions.

Cette donnée de la Direction de la santé publique de la région de la Capitale-Nationale démontre l'importance de se mobiliser contre la pauvreté et l'exclusion sociale afin d'évoluer vers une société plus égalitaire.

> *« Il existe ainsi un lien clair entre le statut socioéconomique et la santé à tous les échelons sociaux. Plus le statut socioéconomique d'une personne s'améliore, plus la possibilité d'être en bonne santé augmente. Inversement, plus le statut socioéconomique se détériore, plus le risque de maladie et de mort prématurée augmente. » (Direction de la santé publique du CIUSSS-CN).*

Le Collectif IDS-CN est prêt à collaborer pour l'élaboration et la mise en œuvre de ce quatrième Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Nous restons ouverts pour les suites et souhaitons être activement impliqués en vue de renforcer notre confiance en ce processus démocratique essentiel.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Prendre en considération les connaissances et compétences des acteurs régionaux dans la formulation du PAGIEPS.

Recommandation 2

Assurer la couverture des besoins de base par un salaire minimum plus élevé et un revenu minimum garanti pour toutes et tous.

Recommandation 3

Mettre en place des mesures visant à contrer l'insécurité alimentaire, comme diminuer les pertes alimentaires et améliorer la redistribution des aliments jetés par les épiceries qui auraient pourtant pu être consommés ainsi que l'accès aux services d'aide (diminuer les listes d'attente).

Recommandation 4

Déployer une politique nationale structurante en logement, puisqu'il s'agit du facteur numéro un d'appauvrissement. Cette politique pourrait notamment : financer le logement social, entre autres par la réactivation et l'amélioration du programme AccèsLogis, mettre en place un contrôle du prix des logements par l'État (fixer un taux maximum par exemple), instaurer un registre national des loyers pour assurer une vigie sur la hausse des prix lors d'un changement de locataire et réglementer les locations à court terme.

Recommandation 5

Réserver les sommes nécessaires au déploiement des actions qui seront identifiées dans le cadre des travaux pour chacun des chantiers identifiés par le Collectif IDS-CN.

Assurer que le PAGIEPS propose des solutions sur ces thématiques, c'est-à-dire se loger, se nourrir, se déplacer, vivre ensemble, prévenir et la résilience et ce, dans une démarche interministérielle.

Recommandation 6

Considérer les réalités inflationnistes, post pandémiques et environnementaux lors de la rédaction du PAGIEPS.

Considérer des dimensions telles que la distribution des risques environnementaux et la transformation des modes de production et de consommation pour une société plus juste, inclusive et écologiquement viable et durable (Morin et al, RQDS, 2023) en vue de s'inscrire dans la vision de la justice climatique et de la transition socioécologique.

Collaborer avec d'autres ministères compétents en la matière pour prendre en compte, et réduire, cette inégalité des individus face aux risques environnementaux futurs.

Recommandation 7

Rehausser le financement à la mission des organismes communautaires.

Recommandation 8

Faciliter l'accès et l'utilisation des services publics, et assurer l'harmonisation des processus et démarches exigées par les différents ministères.

Recommandation 9

Poursuivre les Alliances pour la solidarité, en assurant la continuité de cette mesure et de ses modalités dans le prochain plan d'action gouvernemental.

Favoriser la reconnaissance de tous les efforts déployés par les citoyen·nes, les mandataires, les partenaires et les acteurs du milieu dans leur déploiement, ainsi que les réussites de leur travail.

Recommandation 10

Demeurer souple et flexible quant au déploiement des prochaines Alliances en respectant la diversité des régions, les structures de gouvernance, les mécanismes de décision et les processus qui ont été mis en place dans les 4 dernières années tout en faisant de l'espace pour l'évaluation, pour les apprentissages et pour l'évolution de ce qui a été créé.

Recommandation 11

Octroyer aux Alliances pour la solidarité de la région de la Capitale-Nationale un montant minimum de 12 M$ pour la période 2023-2028 pour le développement d'initiatives locales et régionales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Recommandation 12

Assurer que la répartition du FQIS prend en considération les besoins non comblés et émergents des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, du développement des organismes communautaires ainsi que la grandeur du territoire et la population de la région, afin de répondre de façon structurante aux défis de la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale**.**

Recommandation 13

Assurer que le FQIS permette non seulement de développer mais aussi de pérenniser des initiatives innovantes complémentaires à la mission des organismes communautaires et communautés locales.

Recommandation 14

Reconnaitre aux mandataires des Alliances des rôles d'accompagnement et de facilitateur à la mobilisation ainsi qu'à l'engagement (des acteurs locaux et régionaux, des porteurs d'initiatives, des citoyen.nes, etc.), en plus des rôles d'administration et de gestion, et réserver les sommes nécessaires à l'application de tous ces rôles.

Recommandation 15

Assurer la participation des régions et des acteurs actuellement en présence dans le déploiement des prochaines Alliances pour la solidarité.

Recommandation 16

Mettre en place un espace officiel de coconstruction, d'échanges et d'apprentissages entre les régions et le ministère qui implique les représentant·es, les mandataires, les équipes dédiées en plus des répondant·es de Services Québec.