

# La santé recherchée

Bulletin d'information sur l'état de santé de la population nord-côtière

Volume 9 Numéro 1

Janvier 2010



## L'Escale : la construction de la cohésion régionale sur la Côte-Nord

Parmi les déterminants qui exercent une influence sur l'état de santé d'une personne, et plus généralement d'une population, figurent les conditions de vie et l'environnement social. Dans la foulée de l'Escale 2009 tenue en Haute-Côte-Nord en octobre 2009, *La santé recherchée* propose de faire une incursion dans le monde du développement social en vous offrant des textes portant sur des recherches récentes.

D'abord, Guy Chiasson, professeur-chercheur à l'Université du Québec en Outaouais, et Caroline Andrew, directrice et chercheure au Centre d'étude en gouvernance à l'Université d'Ottawa, soumettent un tout nouveau regard sur l'Escale. Financée par l'Agence de la santé et des services sociaux de la Côte-Nord et par la Conférence régionale des élus de la Côte-Nord, cette recherche se voulait une façon pour eux de saluer ce rassemblement auquel ils ont participé en 2007 en Minganie, tout en offrant une lecture nouvelle de ses retombées.

Puis, Lise St-Germain et Pierre-Joseph Ulysse, chercheurs associés à l'Université de Montréal, signent un texte qui nous amène sur les résultats de travaux où ils ont cherché à identifier les facteurs et les conditions qui favorisent, ou non, dans le cadre d'une dynamique territoriale, la sortie de la pauvreté.

Pour les besoins de cette recherche comparative, les chercheurs ont rencontré plusieurs intervenants de Port-Cartier à Blanc-Sablon.

Bonne Lecture!

Jude Brousseau, conseiller en développement social  
Conférence régionale des élus de la Côte-Nord

## L'Escale : une expérience de développement régional



Ce court texte présente les résultats d'une étude sur l'Escale, une expérience de développement régional menée dans la région de la Côte-Nord depuis 2003<sup>1</sup>. L'idée de faire cette étude nous est venue à la suite de notre participation à l'Escale 2007 à Havre-Saint-Pierre où l'on nous avait demandé d'intervenir comme conférenciers. À la suite de cela, il nous est apparu, presque de façon instinctive, que cette expérience faisait une contribution originale au développement régional et qu'il valait la peine non seulement de l'étudier, mais également de la faire connaître.

Nous avons donc proposé aux membres du Réseau des partenaires en développement social de la

1. Pour une présentation de l'Escale 2005 voir : Jude BROUSSEAU. *L'Escale 2005 : Le rendez-vous des acteurs du développement social de la Côte-Nord*, dans Développement social, Vol. 6, No 3 (Mars 2006), pp. 16-17.



Côte-Nord, l'organisme qui assure l'organisation de l'événement, une étude sur l'Escale avec pour objectif de cerner sa contribution au développement régional. Ce dernier s'est montré intéressé par l'étude et nous a accordé son soutien.

Pour être capable de cerner l'originalité de l'Escale comme mécanisme de développement régional, il fallait commencer par le situer par rapport à d'autres expériences mieux connues. Depuis quelques décennies, beaucoup d'écrits sur le développement régional ont porté sur des régions particulières que l'on peut qualifier de « régions qui gagnent ». L'expression des « régions qui gagnent » n'est pas de nous, mais bien d'un livre du début des années 90 qui est devenu célèbre. Ce livre argumentait que, dans le contexte contemporain où les États nationaux sont moins en mesure de s'occuper du développement régional, certaines régions tirent beaucoup mieux leur épingle du jeu que d'autres. Ce sont des régions comme Silicon Valley en Californie, la Troisième Italie ou même, dans une certaine mesure, la Beauce au Québec. Ces régions, la plupart du temps des régions centrales, gagnent parce qu'elles ont une cohésion sociale exceptionnelle qui explique leur fort développement. Il faut cependant dire que si ces régions ont presque monopolisé l'attention des chercheurs en développement régional, elles sont tout de même des exceptions en ce sens qu'elles peuvent compter sur une cohésion régionale que l'on ne retrouve pas ailleurs. Dans la plupart des autres régions, la cohésion sociale n'est pas nécessairement donnée d'avance. Elle est à construire et cette construction prend du temps, il faut lui consentir des ressources et des énergies.

## La Côte-Nord : la cohésion en chantier

L'hypothèse de départ de notre étude était justement que l'Escale peut être vue comme une pièce maîtresse d'un processus de construction de la cohésion sociale de la région nord-côtière. La Côte-Nord est une région où la cohésion sociale est en construction. Elle est en effet marquée autant par l'immensité du territoire que par la cohabitation d'au moins trois groupes culturels distincts – les francophones, les anglophones et les Innus – qui occupent des territoires assez distincts dans l'espace régional. La capacité de relancer le développement régional dépend en bonne partie de celle de créer de la convergence entre les divers groupes et acteurs. Dans quelle mesure est-ce que l'Escale a permis de faciliter une telle convergence?

## Escale : entre forum et arène régionale

Afin de répondre à cette question, nous avons emprunté une distinction faite par des chercheurs français entre la région forum et la région arène. Essentiellement, la région forum se caractérise par une forte cohésion sociale où les acteurs convergent assez facilement autour de projets communs. À l'opposé, la région arène voit ses différents groupes éprouver plus de difficulté à s'entendre sur des orientations et des projets communs. Dans ce contexte, la région devient plutôt un lieu où les divers intérêts sont en compétition pour le partage du butin. Puisque la cohésion régionale y est en construction, la Côte-Nord se situe nécessairement quelque part entre l'arène et le forum. Nous voulions voir dans quelle mesure l'Escale aura permis de se rapprocher du forum (et donc de s'éloigner de l'arène!).

## Les résultats 1 : les éléments de forum

Nos recherches ont permis de dégager plusieurs éléments de l'Escale qui vont dans le sens du forum (ou autrement dit d'un renforcement de la cohésion régionale). Le premier signe de l'émergence d'une région forum est le développement autour de l'Escale d'un partenariat intersectoriel efficace et durable. Ce partenariat prend forme dans le Réseau des partenaires qui a assuré, entre autres, l'organisation de l'Escale depuis sa fondation en 2003 (événement tenu en 2003, 2005, 2007 et 2009). Le Réseau des



partenaires est une initiative intersectorielle, parce qu'elle s'appuie sur la collaboration de plusieurs partenaires dont l'Agence de la santé et des services sociaux de la Côte-Nord et la Conférence régionale des Élus de la Côte-Nord. À ces deux partenaires s'ajoutent notamment des bureaux régionaux de ministères fédéraux ou provinciaux, des élus et des acteurs de divers organismes de la société civile. Ce partenariat a clairement démontré une volonté de construire une capacité d'action qui dépasse les mandats sectoriels des acteurs respectifs et de rechercher un mode d'intervention plus horizontal pour le territoire de la Côte-Nord.

Un autre élément qui se dégage de l'analyse, c'est l'appropriation par les divers acteurs participant à l'Escale d'un langage commun autour du développement social. Depuis ses débuts, l'Escale a mis de l'avant, comme élément réunificateur, le modèle des capitaux de Trevor Hancock. Ce modèle mise sur la complémentarité entre capital humain, capital social, capital économique et capital écologique. Il devient une référence commune dans le langage des acteurs que nous avons rencontrés.

## Les résultats 2 : l'arène

Les résultats mentionnés plus haut montrent clairement que l'Escale a permis de renforcer la cohésion régionale. Cependant, en même temps, les entrevues réalisées avec les acteurs ont également permis de voir que des éléments d'arène sont toujours manifestes. Nous en signalons deux ici. L'élément le plus frappant est peut-être la difficulté qu'a l'Escale d'intégrer les Innus et, dans une moindre mesure, les anglophones. À bien des égards, la présence innue semble souhaitée et être reconnue par l'Escale. Elle est évoquée dans à peu près tous les discours officiels.

Cependant, la participation des Innus, autant à l'Escale que dans l'organisation, reste peu visible. Les anglophones occupent eux aussi une place un peu discrète, ce qui est évidemment très compréhensible étant donné l'éloignement important de la Basse-Côte-Nord et leur nombre assez faible par rapport à l'ensemble de la région. Cela démontre que la convergence des divers groupes culturels reste un défi presque entier et cela malgré des efforts réels pour assurer que tous les groupes s'approprient l'Escale.

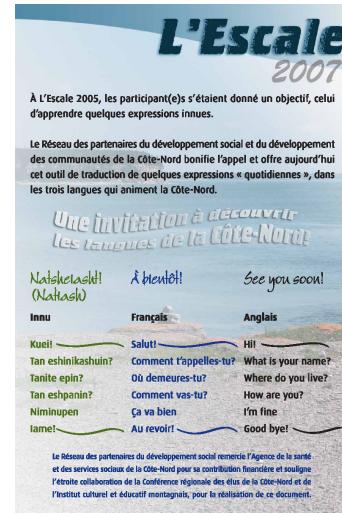
Dans un même ordre d'idées, plus d'un regrettent également l'absence de plusieurs décideurs dans l'exercice de l'Escale. Déjà en 2003, les organisateurs disaient regretter la faible participation des élus et des acteurs économiques. Malgré une participation plus grande des élus, les élites économiques restent encore, en 2007, parmi les grands absents de l'Escale, ce qui suppose une difficulté de les convaincre de l'importance d'une vision commune en développement social.

## Conclusion

L'événement a permis aux acteurs régionaux de progresser vers la région forum, même si des éléments d'arène restent présents. Ces constats permettent de voir la contribution de l'Escale à la cohésion et au développement régional. De ce point de vue, l'Escale peut ainsi être vue comme l'expérimentation d'un processus innovateur de construction d'une cohésion régionale. Ce processus peut sûrement être inspirant pour bien des régions où, contrairement aux fameuses « régions qui gagnent », la cohésion régionale est à créer ou recréer.

**Guy Chiasson, professeur-chercheur  
Université du Québec en Outaouais**

**Caroline Andrew, directrice et chercheure  
Centre d'étude en gouvernance  
Université d'Ottawa**



# **La lutte contre la pauvreté et l'exclusion par l'approche territoriale intégrée (ATI) : synthèse des principaux résultats**

## **Au point de départ de la recherche...**

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion par l'approche territoriale intégrée (ATI) constitue un important pilier de l'agenda public québécois. En situant notre recherche dans ce contexte, nous avons cherché à identifier les facteurs et les conditions qui favorisent, ou non, dans le cadre d'une dynamique territoriale, la sortie de la pauvreté. Nous partons du postulat que les ATI visent à agir de manière durable sur les capacités des individus, des organisations de base et des collectivités locales, en vue de faciliter la sortie des gens de la pauvreté.

Pour ce faire, nous avons procédé à une analyse de trois territoires : métropolitain (Rosemont), semi-urbain et rural (Lanaudière) et une région éloignée (Côte-Nord) qui s'est elle-même subdivisée en sous-territoires (Basse-Côte-Nord, Minganie et Sept-Rivières). Au total, notre équipe a visité dix sous-territoires compris dans les trois régions. Nous avons opté pour une approche d'analyse fondée sur la dynamique des territoires, en considérant le travail des ressources institutionnelles locales ou régionales (CLÉ, CRÉ, les entreprises, CLD, les tables de concertation, etc.) et celui des organismes communautaires (associations, initiatives de la société civile, économie sociale, coopératives, etc.). Nous nous sommes intéressés aux discours, aux actions et aux représentations tant des intervenants institutionnels, communautaires et publics qu'à ceux des groupes de citoyens. Nous avons réalisé 65 entrevues individuelles et organisé 15 groupes de discussion avec des acteurs clés intervenant directement ou indirectement dans la lutte contre la pauvreté. Au total, près de 130 personnes ont participé à notre recherche. Les résultats de recherche ont été présentés et discutés avec des représentants issus de chacun des sous-territoires visités. Pour mener à terme notre analyse, nous avons exploré, en plus de l'analyse des entrevues, les sources statistiques et plusieurs documents et rapports d'activités issus des territoires.

## **En cours de route, les problématiques territoriales se sont imposées à nous...**

### **Des populations plus touchées que d'autres**

L'analyse confirme encore une fois que certaines catégories de population sont plus vulnérables aux risques de pauvreté que d'autres : les jeunes en difficulté d'insertion, les femmes monoparentales, les femmes plus âgées travaillant dans le secteur des commerces de détail et de services à la personne, les personnes immigrantes récentes et les personnes âgées isolées. La situation de la Moyenne-Côte-Nord permet de faire ressortir le cas des femmes restant à la maison et des femmes âgées forcées de retourner dans des emplois précaires à salaire minimum dans des secteurs à faible protection sociale. Les facteurs explicatifs rejoignent sensiblement ceux déjà connus : peu d'accès aux revenus, bas niveau de scolarité, état de santé précaire, dépendance de l'aide sociale et vivre dans un environnement social déficient.



## Des problématiques prioritaires dans tous les territoires

Comparées aux recherches que nous avons déjà menées, certaines problématiques prennent aujourd’hui plus d’importance dans les trois territoires concernés : le chômage (l’accès aux emplois), l’insécurité alimentaire, le décrochage scolaire et les conditions de logement.

La question du transport s’impose comme un enjeu stratégique autant à Lanaudière qu’à la Côte-Nord (particulièrement en Basse-Côte-Nord) même si les manières de s’y référer et les significations qui lui sont rattachées divergent. Il s’agit d’une condition de développement (pour la Basse-Côte-Nord) ou d’accès aux services (Minganie, Port-Cartier, Lanaudière).

Que ce soit à Montréal, à Lanaudière ou en Côte-Nord, le logement occupe une place centrale du discours des intervenants comme celui des acteurs institutionnels. Les problématiques du logement englobent le manque de logements sociaux, les logements adaptés pour les personnes âgées, les ressources d’hébergement pour des populations confrontées à des problèmes de santé mentale ainsi que les conditions de délabrement du marché locatif privé. La question du logement apparaît particulièrement importante dans un quartier comme Rosemont (Petite-Patrie) où un grand nombre de familles, surtout immigrantes, consacrent la majorité de leur revenu à des logements non adaptés à leurs besoins. Alors qu’à Lanaudière, 80 % des gens sont propriétaires de leur maison, peu d’entre eux disposent des moyens pour entreprendre les réparations nécessaires, d’où l’existence d’un grave problème de logement décent et d’environnement viable. En Côte-Nord (Minganie), construire des logements abordables pour les aînés est difficilement envisageable sans dénormer les programmes. Sept-Îles se retrouve avec une pénurie de logements en raison de la migration des populations environnantes vers ce centre urbain, et pour lesquelles vivre en milieu urbain signifie avoir un plus grand accès aux services publics.

La problématique de l’insécurité alimentaire demeure centrale. Du point de vue de plusieurs intervenants, les difficultés d'accès à la nourriture dans le quartier Rosemont se vivent quotidiennement, à cause de l'existence des « déserts alimentaires » dans l'est et du pouvoir d'achat restreint des individus. À Lanaudière, de plus en plus d'utilisateurs des banques alimentaires sont des personnes en emploi, donc des travailleurs pauvres. Confrontée à un manque structurel de moyens de transport et de communication, la Basse-Côte-Nord éprouve beaucoup de difficultés à s'approvisionner en produits frais de base comme le lait, les fruits et les légumes.

La question du décrochage scolaire reste une préoccupation fortement partagée par les trois territoires. Elle perdure dans la perception des intervenants comme un mécanisme de maintien et de transmission de la pauvreté et de l'exclusion. Néanmoins, les explications varient d'un territoire à un autre. Alors que la Basse-Côte-Nord fait ressortir l'absence de structures formelles d'emploi et ramène l'explication du phénomène au statut de travailleur saisonnier des parents, le décrochage scolaire semble, à Sept-Îles, associé aux opportunités d'emplois à gros salaires offerts dans les mines en manque de main-d'œuvre et à la levée du moratoire relative à l'embauche de jeunes n'ayant pas encore terminé leur 5<sup>e</sup> secondaire. Les intervenants parlent en ce sens davantage de débauchage que de décrochage pour mieux refléter le rôle et les impacts de la rationalité économique. C'est à Lanaudière et à Montréal que le lien entre le décrochage scolaire et la pauvreté s'articule de manière la plus claire.

Alors que l'emploi est souvent perçu comme la solution pour sortir de la pauvreté, les discussions avec de multiples intervenants nous amène à dire qu'on ne peut lutter contre la pauvreté par la réinsertion en emploi sans faire en sorte que les gens puissent d'abord s'assurer du minimum vital dans les sphères du logement et de l'alimentation. Ceci reflète aussi l'idée d'un intervenant qu'*« il y a deux poignées pour lutter contre la pauvreté : le décrochage scolaire des jeunes et la question du logement, car la plus grande partie du budget mensuel va au logement, [soit] plus de 50 % »*. Le transport collectif et l'acquisition des compétences de base par la formation restent aussi des pistes très souvent évoquées par les intervenants eux-mêmes.



## La pauvreté qui perdure

Ce qui fait problème, conclut un intervenant, ce n'est pas tant l'augmentation du taux de pauvreté que « *le cumul des difficultés et la chronicité de la pauvreté* ». En effet, quand la pauvreté prend d'assaut un individu, une famille, un village, un quartier, elle s'installe et quand la pauvreté s'installe, elle multiplie les problèmes au quotidien. Bien qu'au niveau des individus les portes d'entrée vers la pauvreté soient multiples (maladie, perte d'emploi, fermeture d'usine, rupture familiale, déménagement, immigration), les voies de sortie leurs sont restreintes, encore plus si la pauvreté des individus et des familles se conjugue avec la pauvreté structurelle d'une communauté (absence d'infrastructures, d'équipements collectifs et d'accès aux ressources, absence de leaders ou encore de capital économique). La superposition des problématiques individuelles à celles des problématiques structurelles complexifie la recherche et la mise en œuvre de solutions durables pour sortir de la pauvreté. Ceci explique pourquoi nous pensons qu'il nous paraît, tout au long de cette recherche et de l'analyse des expériences territoriales, dangereux et préoccupant de ne remettre qu'à la seule responsabilité des individus pour sortir de leur pauvreté. Ne court-on pas le danger de voir s'aggraver les processus d'exclusion et de marginalisation?

## Le territoire identitaire source de mobilisation

De toute évidence, l'idée du territoire identitaire est source de mobilisation. Les mobilisations dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion se font non pas en référence aux territoires administratifs tels qu'elles sont conçues dans le cadre des politiques publiques, mais plutôt dans des sous-territoires d'identités là où se forgent les alliances et où se construit la compréhension collective d'une réalité sociale problématique et des solutions pour la dépasser. L'importance accordée à la nécessité d'avoir une route pour la Basse-Côte-Nord en est un exemple (la route perçue comme la source et la solution à de nombreux problèmes de pauvreté), tout comme on peut citer le manque de transports publics pour Lanaudière. Dans le cas de Lanaudière, ce sera le manque de transports publics qui aura pour effet de limiter la mobilité des gens et les possibilités des personnes en situation de pauvreté de se réinsérer en emploi, d'avoir accès aux ressources existantes alors que la question migratoire et celle du logement se fait très présente à Rosemont-Petite-Patrie. Ces spécificités nous laissent croire que les formes de pauvreté peuvent avoir des dominances et varier selon les caractéristiques sociodémographiques et structurelles du territoire. Sans négliger le fait que la pauvreté affecte d'abord les individus et les familles, plusieurs intervenants de la Basse-Côte-Nord parlent d'une « *pauvreté des structures qui affecte toute la collectivité* » : manque de services publics et d'équipements collectifs, absence de moyens de communication, prix élevé des produits de consommation de première nécessité, faible taux de population qui influence la capacité de soutenir les formes possibles de développement, etc. Nous pourrions de même parler de pauvreté municipale pour certains territoires dont les revenus ne permettent pas un déploiement en équipement collectif suffisant pour répondre aux besoins de la population, particulièrement dans Lanaudière, en Minganie et en Basse-Côte-Nord. Au-delà des raisonnements et propositions qui traversent les programmes publics réputés pour leur caractère standard, les gens construisent des schèmes de représentations et d'explications du phénomène de la pauvreté marqués par le contexte physique et géographique dans lequel ils évoluent. De tels schèmes auront des impacts sur les sortes d'actions entreprises au sein des territoires et des sous-territoires.

## La question du leadership

L'analyse des dynamiques de territoire révèle que la question du leadership démocratique et inclusif apparaît comme un des principaux éléments facilitateurs de la lutte contre la pauvreté. Un territoire fort d'un leadership partagé enrichira la dynamique de mobilisation nécessaire à la mise en œuvre des solutions. Selon les régions étudiées et les sous-territoires dans chacune de ses régions, nous observons que la mobilisation au niveau de la lutte contre la pauvreté prend sa source dans divers réseaux et groupes d'acteurs. Ce sont principalement les milieux institutionnels (CSSS, Santé publique, Emploi-Québec, commission scolaire), les groupes communautaires et, dans certains cas, les élus



municipaux. Les acteurs économiques ne sont pas encore très présents dans les initiatives, du moins pas en termes de leadership. Il nous semble aussi que le défi d'inclure les populations directement concernées dans la mise en œuvre des plans d'action demeure grand. Plusieurs grands facteurs y contribuent : 1) les conditions favorisant la participation ne sont pas toujours présentes; 2) l'urgence quotidienne de survie avec laquelle doivent composer les personnes en situation de pauvreté rend difficile leur mobilisation; 3) les structures de concertation ne sont pas toujours adaptées pour inclure facilement la participation des citoyens. On peut dire, en quatrième lieu, que les espaces de mobilisation concertée privilégient les questions territoriales et de gouvernance, alors que les personnes se rencontrent davantage dans les organismes offrant la prestation des services par les programmes qui concernent des problématiques spécifiques.

## Des entrées multiples pour lutter contre la pauvreté

Nous avons, à l'issue de l'analyse, catégorisé les acteurs intervenant dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion selon les « portes d'entrée » qu'ils ont choisies pour lutter contre la pauvreté et leurs stratégies de présence dans les sous-territoires. Chacune d'elles a ses forces et limites qui ne font pas l'objet de cet article.

Le premier groupe favorise la réinsertion économique et socioprofessionnelle. Y figurent les organismes associés à Emploi-Québec tels les Carrefours jeunesse-emploi, la Corporation de développement économique et communautaire de Rosemont-Petite-Patrie. Cependant, fait remarquer un intervenant, « *L'insertion en emploi n'est pas un moyen de lutte contre la pauvreté. L'emploi n'est pas une garantie de sortie de la pauvreté. Dans les banques alimentaires, [les trois quarts] des gens [ont un] emploi. Il faut agir sur le revenu* ».

Un deuxième groupe adopte des stratégies basées sur la défense des droits. Pour eux, la lutte contre la pauvreté passe par l'accès à un logement décent, par la sécurité alimentaire quotidienne, par l'accès à l'éducation ou à des prestations de chômage en cas de perte d'emploi. Les revendications portent sur une meilleure redistribution de la richesse collective au nom de la citoyenneté et de la solidarité sociale. Ils militent en faveur de meilleurs salaires pour les individus, pour la construction de nouveaux logements sociaux, tout en ayant une forte implication dans la lutte contre le décrochage scolaire.

D'autres adoptent une approche hybride. Les interventions touchent à la fois la dimension professionnelle, la dimension sociale et même culturelle. Ces acteurs accordent une place stratégique à l'accompagnement et à la médiation dans le processus de réinsertion en emploi et de lutte contre la pauvreté. En d'autres termes, si l'emploi permet d'avoir une intégration professionnelle, cette intégration doit être accompagnée par des mesures sociales fortes au niveau du logement, de la sécurité alimentaire, de la persévérance scolaire, etc. On trouve dans ce groupe plusieurs organismes communautaires. Les acteurs du troisième groupe tentent de réconcilier à travers leurs pratiques les dualités que semblent constituer la réinsertion économique par l'emploi et la défense des droits fondamentaux associés à la citoyenneté.

Plusieurs acteurs concertés dans les approches ATI entrent par la porte du territoire comme vecteur principal de solutions en matière de lutte contre la pauvreté. Leurs interventions sont centrées sur l'amélioration du cadre de vie, de la qualité de vie et des conditions de vie. On y retrouve les stratégies de revitalisation urbaine et de développement des communautés. Ces approches tentent de concilier plusieurs dimensions à la fois environnementale, économique, culturelle et sociale en interpellant les stratégies de gouvernance locale.



## **Le défi de la pratique intersectorielle**

La pratique intersectorielle est au cœur même de la définition de l'ATI; elle en est une condition de mise en œuvre. Cette condition se présente toutefois comme un défi. À titre d'exemple, l'analyse révèle que les pratiques d'intersectorialité qui caractérisent les orientations d'approches territoriales intégrées sont parfois difficiles à actualiser au sein des multiples niveaux d'action (locale/régionale, interministérielle et intersectorielle) avec lesquelles les intervenants doivent composer.

Voici quelques facteurs qui handicapent la capacité de maximiser les approches intégrées :

1. La poursuite du financement par programme des initiatives de terrain qui oblige les intervenants à rester dans des silos et qui empêche d'arrimer les problématiques sectorielles aux problématiques territoriales.
2. La faible capacité des programmes et mesures à s'adapter au contexte et aux projets du milieu.
3. L'arrimage interministériel n'est pas toujours au rendez-vous, ce qui a pour conséquence de produire des effets contraires à ceux recherchés par les conditions de concertation qui sont au centre des nouvelles exigences des bailleurs de fonds.
4. Les obstacles administratifs (modalités, critères, cibles de résultats non adéquats, exigences particulières). Cela est particulièrement éloquent au niveau du logement social. La part de la communauté n'est pas toujours possible en raison de l'état de dévitalisation, de la densité de population et des obstacles structuraux.
5. La difficile articulation entre les paliers de niveau local, régional et national. Il est difficile d'arrimer les objectifs des uns et des autres dans le cadre des fonds de développement et d'innovation qui sont disponibles. Les obstacles administratifs sont nombreux, ne serait-ce qu'en raison des cibles de résultats qui diffèrent (échelle de territoire, cibles d'intervention, échelle de préoccupation).
6. Le découpage territorial se présente comme une problématique : chaque ministère ayant son découpage et chaque instance régionale et locale n'agissant pas sur le même découpage territorial (Emploi-Québec, commissions scolaires, CSSS, municipalités, organismes communautaires). Il devient difficile de travailler des projets concertés et tenter d'arrimer les cibles d'intervention et de résultats en termes d'opérationnalisation des projets. La plupart du temps, les leaders des projets dans les communautés doivent se résigner à gérer les tensions entre ces impératifs afin de pouvoir faire évoluer leur projet. C'est beaucoup de pertes de temps et d'énergie qui pourraient être consacrées à la mobilisation des populations.
7. Les tensions entre les acteurs de terrain dans la mise en œuvre de telles approches (tensions au niveau du leadership, de la répartition des ressources disponibles, des visions éclatées).

### **Trois pistes de réflexion à privilégier**

Aux termes de cette étude à laquelle nous avons eu le privilège de découvrir de multiples expériences, nous proposons quelques solutions pour rendre durables les efforts déployés par les innovations initiées dans chaque territoire étudié :

- Penser des modèles de politiques publiques intégrant à la fois les dimensions universelles et les dimensions particulières facilement adaptables aux réalités territoriales. Ceci implique d'articuler le financement par programme et les fonds dédiés qui laisseraient une plus grande marge de manœuvre aux institutions locales et aux acteurs territoriaux.



- Mieux combiner des interventions à court terme – qui consiste surtout à répondre à des situations d'urgences sociales – avec des interventions structurantes à moyen terme, puis avec des interventions à temps long dont la visée sera de rendre les actions sur la pauvreté durables et non vulnérables aux changements politiques.
- Se doter d'un **coffre à outils souple et flexible** tout en ayant des cibles de résultats en fonction du territoire, de la dynamique locale et des visées identifiées par les acteurs dans le cadre de leur plan d'action local en matière de lutte contre la pauvreté.

## En marge de la recherche : les avancées et défis de la Côte-Nord

La recherche nous a, entre autres choses, permis un ensemble d'observations concernant les territoires de la Côte-Nord, des observations qui sont notamment relatives aux avancées en matière de mobilisation. Le leadership régional de l'Agence de la santé ainsi que celui d'Emploi-Québec et de plusieurs élus dans diverses municipalités témoignent d'une volonté de s'attaquer aux problèmes de pauvreté qui touchent la région. Des efforts d'innovation au plan interministériel sont déployés par l'expérience du Réseau Express qui est un bon exemple de décloisonnement interministériel. En permettant aux organismes d'utiliser n'importe quelle porte d'entrée pour déposer les projets, les ministères contribuent à faciliter la mise en œuvre des solutions en simplifiant les obstacles administratifs. Nous pouvons citer aussi les efforts d'Emploi-Québec pour adapter l'offre de formation dans les territoires plus éloignés où la construction de groupe est plus difficile. D'autres efforts sont déployés pour décentraliser les services en santé et services sociaux, ce qui s'avère crucial pour les populations.

L'Escale est un espace porteur pour mobiliser les « visions fragmentées du développement » en leur donnant un fil conducteur autour du développement social. La volonté de considérer les réalités territoriales s'incarne, entre autres, dans la mise en place des chantiers locaux en développement social qui peuvent s'avérer un levier pour dénouer les problématiques locales en les articulant à une vision régionale. Le Réseau des partenaires du développement social s'inscrit comme un espace propice pour expérimenter de nouvelles formes de mobilisation et de nouvelles pratiques de concertation. Son rôle peut s'avérer catalyseur pour la lutte contre la pauvreté. Les intervenants communautaires (les organisateurs communautaires) jouent, comme dans plusieurs régions, un rôle important de mobilisation des ressources et d'animation pour la communauté; ils sont porteurs d'un message d'espoir.

Pour que se poursuive ce travail de mobilisation, il faut continuer à reconnaître au plan politique le problème de la pauvreté et identifier des défis à relever. Il faut aussi s'assurer de développer un leadership partagé entre les réseaux institutionnels, communautaires et les élus. À cet effet, la participation des organismes communautaires, qui ont de manière plus naturelle une proximité avec les personnes en situation de pauvreté, devient incontournable. Leur présence ne peut se limiter à la prestation de services; ils doivent pleinement participer à la construction des orientations en matière de lutte contre la pauvreté. La relève de leaders semble également impérative, de même qu'un plus grand engagement des acteurs économiques au niveau de la lutte pour l'emploi, pour l'insertion et contre le décrochage scolaire.

Par ailleurs, il apparaît nécessaire de se rapprocher des personnes qui vivent en situation de pauvreté pour raffiner et rendre plus sensible notre lecture des problématiques des communautés. En consultant les personnes directement concernées à propos de leurs besoins, on les mobilise par le fait même. On les implique dans des décisions futures, on les engage dans une compréhension commune, partagée et négociée des problématiques vécues et de la manière dont on doit s'y prendre pour les résoudre. Les communautés locales débordent d'exemples qui témoignent que l'approche citoyenne est toujours



gagnante à long terme. En travaillant avec les citoyens, on travaille à l'échelle du territoire vécu, du territoire citoyen et celui de l'action municipale où la répartition des ressources et équipements collectifs est le plus inéquitable. Il s'agit d'une échelle pertinente de mobilisation pour les citoyens qui sont directement affectés en termes de qualité et de conditions de vie. Il s'agit d'une autre voie possible pour avoir des effets réels sur des formes de sortie de la pauvreté en réduisant les écarts d'accès aux équipements et infrastructures collectives. La confiance de pouvoir changer quelque chose, de pouvoir créer des opportunités est au fondement de cette mobilisation collective. Cela, vous en témoignez déjà!

Lise St-Germain  
Université de Montréal

Pierre-Joseph Ulysse, Ph.D. Sociologie  
Université de Montréal

#### Rédaction

© Guy Chiasson, professeur-chercheur  
Université du Québec en Outaouais

© Caroline Andrew, directrice et chercheure  
Centre d'étude en gouvernance  
Université d'Ottawa

© Lise St-Germain  
Université de Montréal

© Pierre-Joseph Ulysse, Ph.D. Sociologie  
Université de Montréal

© Jude Brousseau, conseiller en développement social  
Conférence régionale des élus de la Côte-Nord

#### Révision

© Yves Therriault, Ph.D.  
Agent de planification, programmation et de recherche  
et  
Responsable du bulletin « *La santé recherchée* »

© Nicole Boudreau  
Directrice de la planification,  
des ressources informationnelles et financières

© Raynald Cloutier, m.d.  
Directeur de santé publique

© Pascal Paradis  
Conseiller en communication

#### Mise en page

© Cynthia Desrosiers  
Traitement de texte et mise en page

#### Disponible sur le site Internet de l'Agence :

[www.agencesante09.gouv.qc.ca](http://www.agencesante09.gouv.qc.ca)

Dépot légal  
Bibliothèque nationale du Québec  
ISSN 1703-4620

Agence de la santé  
et des services sociaux  
de la Côte-Nord  
Québec

