

LIANCE
OUR LA
SOLIDARITÉ/
APPROCHE

TERRITORIALE INTÉGRÉE/
ENTENTE SPÉCIFIQUE/ FONDS

SOCIALES/ GROUPE D'INITIATIVES

POUR LA SOLIDARITÉ/ PLAN D'ACTION
GOUVERNEMENTAL EN MATIÈRE DE LUTTE

CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE
2004-2010 / PLAN D'ACTION GOUVERNEMENTAL

POUR LA SOLIDARITÉ ET L'INCLUSION
SOCIALE 2010-2015 /

REVITALISATION URBAINE
INTÉGRÉE/ SOUTIEN

À L'ACTION LOCALE
DE LUTTE CONTRE

LA PAUVRETÉ ET
L'EXCLUSION SOCIALE

Des territoires occupés ?

Réflexions et constats
sur l'approche territoriale intégrée

Première version — 1^{er} juin 2011



Collectif pour un Québec sans pauvreté

1. Des territoires occupés ?

Des objectifs

Le présent document est la première étape d'un processus devant mener à une prise de position en ce qui a trait aux alliances pour la solidarité et, plus généralement, à l'approche territoriale intégrée (ATI). Il vise à :

1. Développer nos connaissances et nos savoirs à propos des ATI et des alliances pour la solidarité.
2. Vérifier si les réserves et les mises en garde portées par le Collectif s'avèrent fondées sur le terrain, autant sur les impacts de l'ATI sur la lutte globale à la pauvreté que sur sa mise en oeuvre.
3. Favoriser la réflexion collective pour en arriver à une prise de position lors d'une prochaine rencontre du Collectif.

Des territoires occupés ?

L'ATI a fait couler beaucoup d'encre depuis que le gouvernement lui a accordé une place centrale dans la *Stratégie de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale*, en 2002. Les territoires du Québec sont-ils occupés ? La réponse est définitivement oui. Ceci étant dit, les vraies questions peuvent être posées. Par quoi ? Pour quoi ? Par qui ? Et peut-être même pour qui ? Certaines analyses peuvent nous guider dans notre propre réflexion.

Dans son article *Approche territoriale intégrée versus lutte à la pauvreté ?*, datant de mai 2010, Jean-François Aubin d'ÉCOF de Trois-Rivières amorce un débat « dans l'espoir que cela permette de clarifier un certain nombre de concepts et de réalités » à propos de l'approche territoriale intégrée (ATI). Un an plus tard, Vincent Greason, de la Table ronde des OVEP de l'Outaouais, répondait à cet appel en publiant *Lutter localement à la pauvreté donne-t-il réellement des pratiques inspirantes ?* Ces deux articles — tout comme le présent document de réflexion — ont tous un titre se terminant avec un point d'interrogation. Ils font écho aux nombreuses questions qui entourent l'ATI

Greason répond évidemment à la question qu'il pose dans son titre : si l'on se base sur les droits humains, la lutte locale ne donne pas de pratiques inspirantes, bien au contraire. En fait, il affirme que le développement local et régional concerté, quoique nécessaire, n'est peut-être pas un véhicule de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Il pense même que « la manière de mener actuellement la "lutte territorialisée" à la pauvreté mérite d'être résistée [sic] et contestée ». À la fin de son analyse, il questionne avec pertinence la volonté politique de certains acteurs territoriaux.

De son côté, Aubin souhaite une analyse plus nuancée afin d'identifier les pièges et les enjeux autour de l'ATI, analyse mettant en dialogue les tenantEs des droits et les porteurEs des approches territoriales. Déjà, les acteurs et actrices des milieux rencontrent des obstacles : les enjeux et les limites de l'ATI émergent.

Bref, le Collectif souhaite contribuer à cette analyse, surtout que ses membres sont attachés à la fois aux droits humains et à la lutte locale à la pauvreté.

Le travail à effectuer

La première partie de ce document propose une introduction aux enjeux entourant l'ATI et les alliances pour la solidarité. La deuxième présente la position du Collectif à ce jour, tandis que la troisième décrit la structure et les étapes de réalisation de l'ATI en plus de fournir des échos du terrain. **La quatrième partie est à compléter** : elle permettra de répondre collectivement aux réserves et mises en garde portées par le Collectif, à partir des savoirs recueillis sur le terrain et des ajouts lors de la rencontre du 9 juin 2011. Les réflexions et constats posés à ce moment permettront d'identifier des paramètres à considérer dans le cadre de la participation — ou non — des groupes aux alliances pour la solidarité. Finalement, d'autres idées sont émises en conclusion et la dernière section propose quelques lectures pour aller plus loin.

1. Introduction : ... pages 2 et 3
Des territoires occupés ?

2. La position du Collectif à ce jour ... page 4

3. Des échos du terrain ... pages 4 à 6

4. Partie à compléter : ... page 7
Des réflexions et des constats à poser

5. Conclusion ... page 8
Et maintenant ?

6. Quelques lectures pour aller plus loin ... page 9

2. La position du Collectif à ce jour

La position du Collectif à ce jour

En 2009, le Collectif exprimait clairement qu'il était impossible de se passer d'actions locales et régionales inspirées du milieu, mais que celles-ci devaient être précédées et conjuguées avec des mesures nationales fortes. Sinon, ces actions seraient vouées à l'échec ou, du moins, à un succès très partiel. Les réserves et mises en garde du Collectif portaient autant sur les impacts de l'ATI sur la lutte globale à la pauvreté que sur sa mise en oeuvre. Cette position, même si elle est appelée à changer, est encore valable aujourd'hui.

Donc, contrairement à l'idée qui circule du côté gouvernemental, particulièrement au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), le Collectif n'est pas absolument contre les actions locales et régionales. La méfiance est là, évidente, surtout lorsqu'on regarde l'efficacité de l'action gouvernementale dans la lutte à la pauvreté et la réduction des inégalités ces dernières années. Le gouvernement n'a pas posé de gestes structurants pour démontrer sa bonne foi.

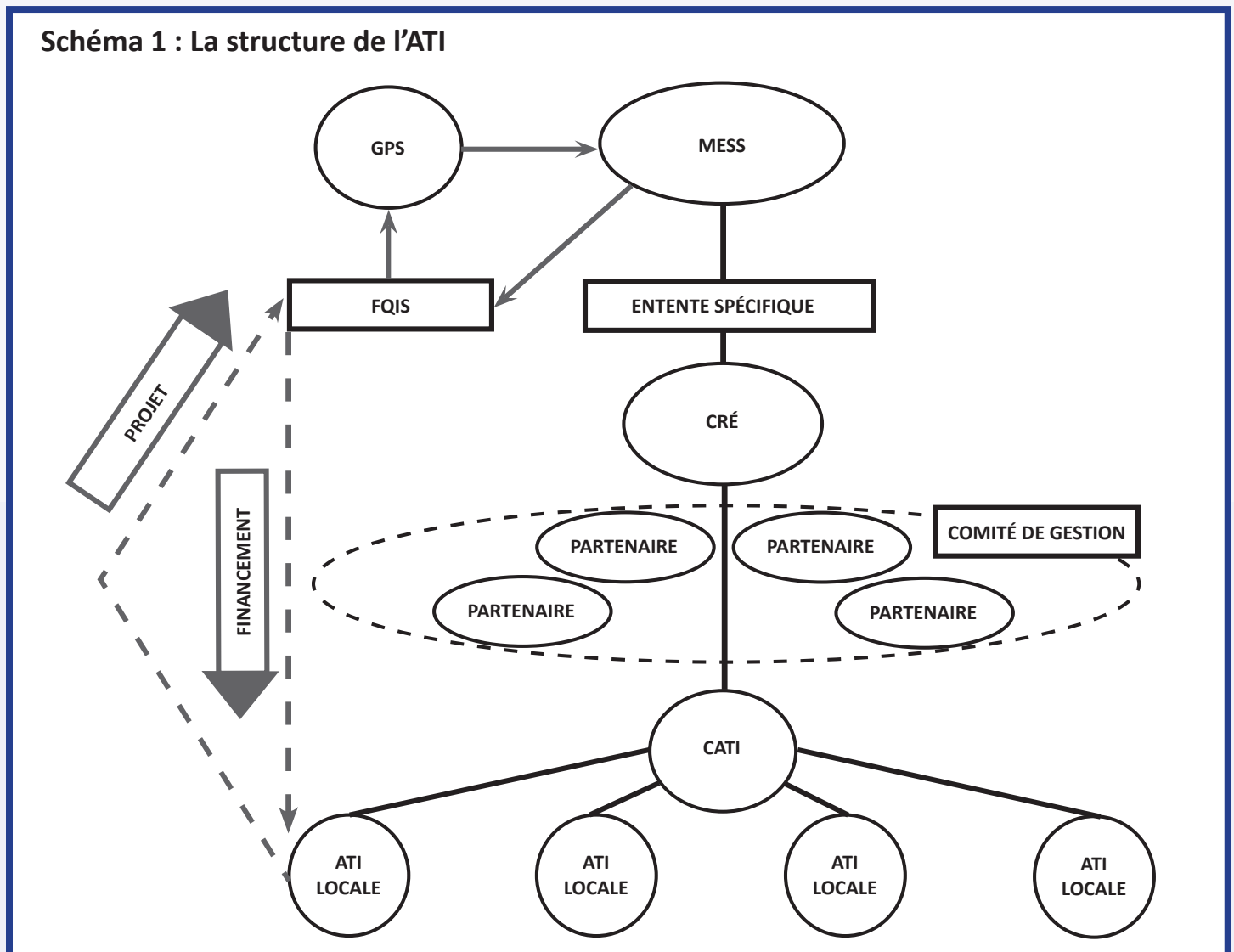
En un mot : au goût du Collectif, les conditions préalables pour soutenir les actions locales et régionales ne sont pas réunies. Le gouvernement mise énormément sur celles-ci, alors qu'elles ne représentent qu'un volet de la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Il insiste sur cette nouvelle approche plutôt que d'améliorer le soutien financier des personnes en situation de pauvreté. Le gouvernement met, encore une fois, la charrue devant les boeufs.

Finalement, la définition de la « lutte à la pauvreté » du gouvernement diffère grandement de celle du Collectif. Tout le monde s'entend : le développement local et communautaire est essentiel. Il est important d'améliorer la qualité de vie des citoyenNEs ou de réaménager certains espaces publics, comme des parcs ou des cours d'écoles. Mais, au final, c'est rarement de la lutte à la pauvreté.

3. Des échos du terrain

La structures et les étapes de réalisation de l'ATI

L'approche territoriale intégrée la mieux structurée est sans doute celle de la Capitale-Nationale. Au plan régional, l'entente spécifique 2010-2013, pourvue d'une enveloppe de 965 000 \$, a été confiée à la Conférence régionale des élus (CRÉ). Elle a été ratifiée par 7 partenaires : le MESS (225 000 \$), la CRÉ de la Capitale-Nationale (200 000 \$), la Ville de Québec (150 000 \$), Centraide Québec et Chaudière-Appalaches (150 000 \$), l'Agence de la santé et des services sociaux de la Capitale-Nationale (120 000 \$), le Forum jeunesse de la région de la Capitale-Nationale (120 000 \$) et le Bureau de la Capitale-Nationale. Ces partenaires forment le comité de gestion de l'entente, qui émet des recommandations à la CRÉ. Finalement, le Comité sur l'approche territoriale intégrée (CATI) est en lien avec les initiatives locales, en plus de proposer réflexion et soutien. Au plan local, une structure composée de membres représentatifs du territoire ciblé, souvent appelée ATI locale, choisit les projets et les activités à mettre en oeuvre. Le schéma ci-dessous synthétise la structure de l'ATI.



Les étapes de réalisation de l'ATI

Chaque structure locale a comme mandat de mettre en oeuvre les étapes de réalisation de l'ATI. Si chaque comité local est invité à user d'initiative, il est quand même possible de résumer les étapes habituelles de réalisation. Elles sont au nombre de 7 :

1. Démarrer l'ATI locale
2. Établir un portrait de territoire
3. Poser un diagnostic et identifier des interventions prioritaires (à partir du portrait)
4. Élaborer et valider un plan d'action local
5. Lancer officiellement le plan d'action local
6. Mettre en oeuvre le plan d'action local et faire financer les projets
7. Évaluer et assurer la pérennité des projets

Au moment d'écrire ces lignes, les structures locales les plus avancées en sont à l'étape 6, c'est-à-dire la mise en oeuvre du plan d'action et la demande de financement auprès du FQIS, sous recommandation du Groupe des partenaires de la solidarité (GPS). Le GPS a été mis sur pied en 2010 pour conseiller la ministre et le gouvernement ainsi que pour favoriser le déploiement des initiatives locales et régionales.

Une courte enquête

Afin d'en avoir le coeur plus net et en préparation à une rencontre d'évaluation des approches territoriales, le Collectif a mené une courte enquête auprès de ses membres régionaux, au printemps 2011. Si elle donne un aperçu de la situation, il demeure difficile de tracer un portrait plus complet des alliances pour la solidarité. Leur situation diffère énormément d'une région à l'autre et elles ne sont pas aux mêmes étapes de mise en oeuvre. Dans certaines régions, les concertations locales en sont encore à tracer leur portrait socioéconomique ; dans d'autres, l'existence d'ententes spécifiques régionales préalables a favorisé un avancement plus grand des travaux et la mise en oeuvre des plans d'action est proche.

Ces différences entraînent un grand fouillis et les informations sont difficiles à recueillir. Aussi, il pourrait être intéressant de faire un suivi plus serré de la mise en oeuvre des projets, des sommes allouées par le FQIS et du travail du GPS.

Malgré tout, cette courte enquête a permis d'identifier trois types de groupe : les *réfractaires*, les *détourneurs* et les *donneurs de chance aux coureurs*. Le tableau de la page suivante fait la synthèse de leurs principes, de leurs caractéristiques et de leurs idées principales. Malgré leurs différences aux plans de la participation et des stratégies, les critiques portées par les trois groupes sont sensiblement les mêmes. Certains éléments sont significatifs : de nombreux groupes de base, faisant partie de regroupements régionaux représentés par une organisation nationale au sein du GPS, trouvent paradoxal d'avoir retourné le deuxième plan d'action au gouvernement tout en participant, par représentation interposée, à la mise en oeuvre de la lutte à la pauvreté territorialisée. De plus, les groupes qui participent à la mise en oeuvre des ATI ont déjà identifié des limites et des enjeux, par exemple :

- Un manque d'ouverture de la part de certaines CRÉ, ultimement en charge dans les régions;
- Un manque de participation clair des citoyenNEs, particulièrement des personnes en situation de pauvreté ;
- La possibilité de développer des liens entre ATI locales qui partagent les mêmes préoccupations dans une région donnée;
- Des pressions indues, sur des groupes communautaires fragiles, à assumer des responsabilités plus larges.

	LES RÉFRACTAIRES	LES DÉTOURNEURS	LES DONNEURS DE CHANCE AU COUREUR
MOT(S)-CLÉ(S)	Critiques.	Revendications.	Possibilités, pouvoir et limites.
PHRASE-CLÉ	Il n'y a rien à faire avec ça.	On peut utiliser ça.	Il y a quelque chose à faire avec ça.
EN PRINCIPE	Campés sur les positions de principe et les mises en garde.	Il faut y participer pour y insérer les revendications citoyennes.	Il est possible de faire reconnaître d'autres enjeux, comme l'expertise et le financement des organismes communautaires.
CARACTÉRISTIQUES	En majorité des organisations nationales. Faible proportion de groupes de base.	Beaucoup de groupes de base en défense de droits. Des groupes habituellement combatifs dans leur milieu.	Davantage de groupes de service ou de développement local.
IDÉES PRINCIPALES	La concertation forte entre les mouvements sociaux et le Parti québécois n'a pas donné les résultats escomptés. Les approches territoriales ne vont que détourner l'attention des rôles de l'État. Il existe des précédents en matière de régionalisation et de localisation qui ont eu comme résultats une perte démocratique et un désengagement de l'État.	Aucune naïveté : les approches territoriales peuvent servir de prétexte pour ne pas répondre aux demandes citoyennes. En même temps, un prétexte de plus ou de moins... Il y a une bonne diversité d'organisations autour de la table ; c'est l'occasion de sortir du milieu communautaire et de créer de nouvelles alliances. Les autres approches territoriales locales devraient adopter les mêmes objectifs pour renforcer le mouvement. L'habitude de s'emparer des moyens de l'ennemi existe déjà : continuons ! Le processus demeure paradoxal : il faut développer une dynamique locale à partir d'une approche parachutée. Les vraies limites des approches territoriales seront connues bientôt. La position demeure ambiguë : il y a la peur que les groupes soient jugés en raison de leur participation.	La concertation fonctionne bien lorsqu'une culture commune est déjà ancrée dans le milieu. Il y a trop d'acteurs du milieu institutionnel et de grandes différences de cultures organisationnelles. Les ressources financières sont limitées, surtout là où il n'y a pas d'entente régionale spécifique. Possibilité de développer la prise en charge et le sentiment de compétence pour les personnes en situation de pauvreté par rapport à des enjeux concrets. Oubli possible des causes structurelles de la pauvreté. Abandon des droits et approche clientéliste. Des approches qui ne permettent pas de compenser l'absence de mesures nationales fortes. Les territoires sont hermétiques aux problématiques plus larges. Épuisement possible des groupes communautaires et dérive de leur mission. Le financement des projets n'est pas assez élevé.

4. Des réflexions et des constats

En vue d'identifier des paramètres à considérer

À partir des savoirs et des expériences relatifs aux ATI, il suffit de répondre aux réserves et mises en garde portées par le Collectif, sur les plans de la lutte globale à la pauvreté et de la mise en oeuvre des ATI. Les réflexions et constats posés permettront d'identifier des paramètres à considérer dans la participation — ou non — des groupes aux alliances pour la solidarité. Une discussion collective aura lieu lors de la rencontre du Collectif.

RÉSERVES ET MISES EN GARDE	RÉFLEXIONS ET CONSTATS À POSER
1. À propos des impacts de l'ATI sur la lutte globale contre la pauvreté	
La vision orientée du gouvernement Absence des droits humains, peu de place accordée aux enjeux nationaux, silence autour de la réduction des inégalités ou sur ce qui les génère et perte de vue de l'universalité.	
Potentiel désengagement de l'État	
Affaiblissement de la solidarité fiscale Philanthropie plutôt que juste imposition des entreprises.	
Mise de côté de la lutte globale au plan national Détournement de l'attention par l'occupation des régions et des territoires.	
2. À propos de la mise en œuvre de l'ATI	
Décentralisation et manque de coordination Coquille vide et peu de prise en charge par les communautés	
Le partenariat comme moyen privilégié Rapports de pouvoir entre groupes, bailleurs de fonds, conférences régionales d'élus et directions ministérielles.	
Financement Principe que l'argent attire l'argent et contribution des entreprises.	
Accueil démocratique des pouvoirs Influences différentes entre élus, fonctionnaires, intervenants communautaires et citoyens.	
Reconnaissance des expertises locales Mise en valeur des savoirs et pratiques des milieux.	
Allocation de ressources par les ministères concernés Fin de l'approche en silos et sommes allouées aux régions.	
Utilisation adéquate des sommes du FQIS Ambiguïtés dans la réalisation du premier plan d'action.	

5. Et maintenant ?

Pour la suite des choses

Ce document constituait la première étape d'un processus menant à une prise de position en ce qui a trait aux alliances pour la solidarité et, plus généralement, à l'approche territoriale intégrée (ATI). Il visait à développer nos savoirs, vérifier les réserves portées par le Collectif et favoriser une réflexion collective sur ces enjeux. Prochaine étape : le bonifier des propos et nouveaux savoirs recueillis afin que le Collectif prenne une position sérieuse sur l'ATI.

Des clés pour finir: la participation et la mobilisation

Déjà, les groupes sur le terrain partagent largement les critiques à propos de l'ATI. Pourtant, plusieurs choisissent de la reprendre et de la détourner! Pour eux, les approches territoriales ressemblent parfois trop à du développement local sans véritable lutte à la pauvreté.

Les ATI locales peuvent certainement devenir des lieux de « détournement » et de lutte pour améliorer les politiques globales de lutte à la pauvreté, dans l'optique de la réalisation des droits humains. Des précédents inspirants existent. Les exemples autour du *Great Society Program* aux États-Unis en font partie. En gros, plusieurs militantEs NoirEs, issuEs du mouvement des droits civiques, ont profité des fonds issus du fédéral destinés à revitaliser les quartiers et à amadouer l'électorat noir. Ils ont formé des comités locaux, favorisé la participation et la mobilisation des habitantEs des ghettos pour contester et améliorer, avec succès, les règles et les prestations de l'assistance publique administrée par chaque État. L'argent prévu pour réaménager les villes a servi à améliorer directement les conditions de vie des plus pauvres et des plus discriminéEs. Bref, les militantEs NoirEs étatsunienNEs ont seulement poussé le concept de « participation » citoyenne à ses limites.

Dans le cadre de l'ATI et des alliances pour la solidarité, le gouvernement du Québec parle d'une possibilité de financement récurrent, notamment pour les activités de mobilisation. La *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* prévoit la participation des personnes en situation de pauvreté et des associations qui les représentent au processus qui les concernent.

Il est peut-être temps de se poser la question : qu'entendons-nous par *participation* et *mobilisation* ? Et, surtout, par lutte locale à la pauvreté ?

6. Quelques lectures pour aller plus loin

Aubin, Jean-François

Approche territoriale intégrée versus lutte à la pauvreté? *Vie économique*, vol. 1, no 4, mai 2010.

Duval, Jean-François et Denis Bourque

Développement des communautés, approche territoriale intégrée et intervention de quartier : deux pratiques probantes. Cahier du Centre d'étude et de recherche en intervention sociale, Université du Québec en Outaouais. *Pratiques sociales*, no 14, 2007 ; 43 pages.

Giasson, Geneviève

Sur le territoire montréalais. L'envers de l'approche territoriale intégrée. *Développement social*, vol. 8, no 2, décembre 2007 ; pp. 16-17.

Greason, Vincent

Lutter localement à la pauvreté donne-t-il réellement des pratiques inspirantes ? Mai 2011. Document disponible au <http://www.trovepo.org/documents/Lutte territoriale intégrée et intervention de quartier : deux pratiques probantes.PDF> .

Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MÉPACQ)

L'approche territoriale intégrée (ATI) : un premier regard critique. Automne 2009. Document disponible au http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/L_ATI_-_Un_premier_regard_critique.pdf .

Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MÉPACQ)

La localisation, la régionalisation et... la mondialisation. Décembre 1997. Document disponible au www.mepacq.qc.ca/wp-content/uploads/1997/12/Localisation-régionalisation.pdf .

Réseau québécois de développement social (RQDS)

Un petit guide. L'approche territoriale intégrée. Juillet 2009. Document disponible au <http://www.collectifquartier.org/2009/wp-content/uploads/2009/07/approche-integree-gu1bc1e5.pdf> .

Réseau québécois de Villes et Villages en santé

Sait-on bien travailler ensemble? Petit guide d'évaluation participative à l'intention des initiatives de développement des communautés. 2009. Document disponible au www.rechercheparticipative.org .

St-Germain, Lise, Pierre-Joseph Ulysse et Frédéric Lesemann

Initiatives locales et pratiques de lutte contre la pauvreté par le développement social intégré au Québec. *Développement social*, vol. 8 no 2, décembre 2007 ; 16 pages.

Collectif pour un Québec sans pauvreté

165, rue de Carillon, Québec (Québec), G1K 9E9

WWW.PAUVRETE.QC.CA