

La lutte à la pauvreté et à l'exclusion menée par les municipalités du RQVVS en contexte de ruralité

Explorations et dialogues sur les conditions gagnantes

PORTRAIT D'UNE DÉMARCHE DE LUTTE À LA PAUVRETÉ ET À L'EXCLUSION MENÉE À ROUYN-NORANDA

Faits saillants

CONTEXTE ET QUESTION DE RECHERCHE

Ces faits saillants relatent les principaux résultats d'une étude de l'initiative de lutte à la pauvreté et à l'exclusion menée dans la Ville de Rouyn-Noranda : le Plan de développement social et de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Cette étude s'inscrit dans une recherche visant à comprendre comment des municipalités membres du Réseau québécois de Villes et Villages en santé abordent les questions de la pauvreté et de l'exclusion.

OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

- 1) Analyser comment, dans les municipalités rurales membres du Réseau québécois de Villes et Villages en santé (RQVVS), des initiatives de lutte à la pauvreté et à l'exclusion se déploient.
- 2) Cerner les perceptions d'acteurs municipaux et de personnes en situation de pauvreté quant à la pauvreté et à l'exclusion, ainsi que la nature des débats et prises de position entourant le développement d'initiatives touchant ces problématiques en milieu rural.
- 3) Repérer les résultats escomptés et obtenus de ces initiatives sur les conditions de vie des personnes en situation de pauvreté ainsi que sur la communauté, à la lumière des quatre principes de l'approche Villes et Villages en santé (VVS) ainsi que de l'équité en santé.
- 4) Identifier les conditions gagnantes et les défis de mise en place de telles initiatives, en tenant compte de la spécificité Villes et Villages en santé.

MÉTHODE

La phase 2 de cette recherche consiste à la réalisation d'une étude multi-cas (4) documentant des initiatives de lutte à la pauvreté menées dans des municipalités membres du RQVVS. Les initiatives ont été sélectionnées à partir du matériel recueilli lors de la première phase de la recherche. Certaines des initiatives documentées sont liées directement à l'approche VVS alors que d'autres se sont développées de façon parallèle. Bien qu'étant une ville plus peuplée que d'autres municipalités rurales étudiées (- de 10 000 hab.), Rouyn-Noranda a été retenue parce qu'elle constitue une MRC rurale et que sa démarche de lutte à la pauvreté et à l'exclusion a été jugée par les informateurs/informatrices de la première phase de la recherche comme étant exemplaire. Pour chacune des initiatives documentées, divers modes de collecte de données ont été utilisés. À Rouyn-Noranda, 19 personnes ont été rencontrées lors de 10 entretiens individuels et 2 entretiens collectifs. Ces informateurs/informatrices sont des répondant.e.s VVS pour la municipalité, des élu.e.s municipaux, des citoyen.ne.s engagé.e.s, des représentant.e.s d'organismes et d'institutions du milieu ainsi que des personnes utilisatrices des services liés à l'initiative de lutte à la pauvreté documentée. Les propos rapportés dans ces faits saillants peuvent avoir été énoncés par une ou plusieurs personnes.

VILLES ET VILLAGES EN SANTÉ

Villes et Villages en santé est une stratégie de promotion de la santé qui encourage l'action locale sur les déterminants de la santé, parmi lesquels la pauvreté s'avère déterminante.

L'approche VVS est fondée sur quatre principes d'action :

- 1) L'engagement des municipalités;
- 2) L'intersectorialité;
- 3) La participation citoyenne;
- 4) Le pouvoir d'agir.

Créé en 1988, le Réseau québécois de Villes et Villages en santé a pour mission de promouvoir et soutenir, à travers tout le Québec, le développement durable de milieux de vie sains.

CARACTÉRISTIQUES DU MILIEU : LA VILLE DE ROUYN-NORANDA

- Rouyn-Noranda est une ville-MRC, située dans la région administrative de l'Abitibi-Témiscamingue (08).
- Sa population est de 42 334 habitant.e.s avec une augmentation de 3,2 %, de 2011 à 2016 (0,7 % pour la région et 3,3 % pour le Québec). L'âge moyen de sa population est de 41,3 ans (41,8 pour l'Abitibi-Témiscamingue et 41,9 pour le Québec)¹.
- Les variations de l'indice de défavorisation sociale et matérielle (2011) décrivent la présence de disparités : une partie de la ville est caractérisée par une faible défavorisation matérielle et une faible défavorisation sociale, alors qu'une autre partie de la ville est caractérisée par une forte défavorisation matérielle et une forte défavorisation sociale².
- La proportion de ménages en situation de faible revenu selon la Mesure de faible revenu après impôt (MFR-Apl) dans la municipalité est de 12,7 % en 2015 (13,3 % dans la région et 14,6 % pour le Québec)¹.
- Sur le plan des services institutionnels éducatifs, la Ville de Rouyn-Noranda compte plusieurs écoles primaires, deux écoles secondaires, un cégep et une université. Quant aux services de santé, on y retrouve un hôpital, un CLSC, un centre d'hébergement ainsi que cinq points de services ruraux.

Sources :

1. Statistique Canada, Recensement de 2016, <http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/index.cfm?Lang=F>
2. Ministère de la Santé et des Services sociaux (2011) Variations régionales de l'indice de défavorisation en 2011, http://www.msss.gouv.qc.ca/statistiques/atlas/atlas/index.php?id_carte=1352

VILLES ET VILLAGES EN SANTÉ À ROUYN-NORANDA

- Rouyn-Noranda adhère au RQVVS en 1987. Elle est la première municipalité québécoise à le faire. Un OBNL est créé avec pour nom : Rouyn-Noranda, ville et villages en santé (RNVVS). Ses locaux sont situés dans les locaux de l'Hôtel de Ville. Une coordonnatrice est embauchée par la municipalité pour coordonner les activités de la nouvelle organisation.
- Des consultations sont alors menées et rejoignent plus de 5 000 personnes : membres des communautés rurales et urbaines, jeunes des écoles primaires et secondaires, groupes de citoyens (femmes, jeunes, personnes âgées, travailleurs/travailleuses, etc.). Dès les premières années, les actions de Rouyn-Noranda, ville et villages en santé (RNVVS) sont orientées vers les problèmes environnementaux et les jeunes et, peu après, vers la lutte à la pauvreté.
- Le conseil d'administration (CA) de RNVVS est composé de sept représentant.e.s de grandes organisations du milieu (municipalité, centre local d'emploi, Sûreté du Québec, commission scolaire, CISSS, CLD, SADC, société de développement économique, etc.), de deux représentant.e.s d'organismes communautaires et de trois citoyen.ne.s. Selon des informateurs/informatrices, la présence d'organismes communautaires et de citoyen.ne.s sur le CA permet de sensibiliser la municipalité et les décideurs aux problèmes vécus par les personnes en situation de pauvreté.
- Au fil du temps, RNVVS a réalisé différents projets ou a collaboré à des projets du milieu sur différents enjeux : l'environnement, les jeunes, l'action bénévole et communautaire, la pauvreté, la ruralité, etc. En 2013, RNVVS procède au lancement d'un Plan de développement social et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

ÉMERGENCE ET DÉPLOIEMENT DE LA LUTTE À LA PAUVRETÉ ET À L'EXCLUSION À ROUYN-NORANDA

- Sur le territoire de la Ville de Rouyn-Noranda, plusieurs organismes sont engagés dans la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Certains d'entre eux sont des groupes à vocation régionale dont l'action s'étend sur l'ensemble du territoire de l'Abitibi-Témiscamingue, d'autres sont des organisations locales qui interviennent directement auprès des populations. Ces dernières organisations n'ont pas toujours la possibilité, pour des raisons financières, de desservir les populations qui résident dans les quartiers ruraux de Rouyn-Noranda.
- Le RNVVS est lui aussi un acteur important de la lutte à la pauvreté et à l'exclusion à Rouyn-Noranda. En plus du suivi du Plan de développement, son action porte notamment sur des problèmes urgents qui surviennent dans la communauté. Par exemple, de 2007 à 2013, RNVVS a mis en place et coordonné le comité logement d'urgence en raison d'une crise du logement liée à un boom minier. Il a alors fait appel à des entreprises pour entreposer les meubles des personnes sans logement et à des propriétaires pour leur trouver des logements. Il a coordonné la création de la banque alimentaire le Centre Bernard-Hamel et de plusieurs autres groupes de travail. Il a initié des campagnes de sensibilisation sur les réalités vécues par les personnes en situation de pauvreté et les préjugés dont elles sont victimes (Opération « Fin de mois »). Il a rencontré des femmes et hommes politiques afin de témoigner des initiatives locales en matière de lutte à la pauvreté et à l'exclusion et il a favorisé la mise en place de différents lieux d'échange et de concertation, etc.
- La municipalité est également engagée dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, notamment par la mise en place et le financement d'un service de transport collectif en milieu rural à tarif réduit (Transport Le Nomade).

**L'INITIATIVE DE LUTTE À LA PAUVRETÉ ET À L'EXCLUSION
DOCUMENTÉE : LE PLAN DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET DE LUTTE À LA
PAUVRETÉ ET À L'EXCLUSION SOCIALE**

- En 2013, à la demande de la Conférence régionale des élus (CRÉ) de l'Abitibi-Témiscamingue, Rouyn-Noranda, ville et villages en santé (RNVVS) devient mandataire d'un montant issu du Fonds québécois d'initiatives sociales dont l'objectif est le déploiement d'actions visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Une large consultation est alors menée auprès de citoyen.ne.s qui vivent la pauvreté, d'organisations publiques et parapubliques et d'organismes communautaires afin d'identifier les thématiques à prioriser et les engagements respectifs des partenaires dans la démarche.
- La démarche mène au dépôt d'un *Plan de développement social et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion de Rouyn-Noranda (2013-2016)* en 2014. Celui-ci est organisé autour de six chantiers : 1) Bénévolat et entraide; 2) Emploi, main-d'œuvre et intégration socioprofessionnelle; 3) Logement et habitation; 4) Pauvreté et défavorisation; 5) Petite enfance et famille; 6) Vieillesse de la population. Deux axes principaux sont présents dans le Plan : accessibilité aux services ainsi que promotion et accès à l'information.
- Pour chacun des chantiers, il existe un sous-comité de travail responsable des orientations et du plan d'action. Un comité de soutien est mis en place afin de faire le lien entre les différents chantiers et d'effectuer un suivi des actions menées. Il est composé de trois organisateurs/organisatrices communautaires, de deux travailleurs/travailleuses de la municipalité (loisirs et développement communautaire et rural) et de la directrice du RNVVS. Le travail des chantiers n'est pas financé. Quelques projets déposés ont été financés à leurs débuts, mais ont dû, pour survivre, se trouver de nouvelles sources de financement.
- Certains des projets réalisés dans la communauté en matière de lutte à la pauvreté sont liés directement au Plan de développement, mais d'autres ne le sont pas. Parmi les projets liés au Plan se trouvent un comité de parents leur permettant d'exprimer leurs préoccupations, un projet pilote d'accompagnement de personnes exclues du marché du travail, la distribution de bons alimentaires ainsi que des activités de sensibilisation contre les préjugés à l'égard des personnes en situation de pauvreté.
- Selon des informateurs/informatrices, le Plan de développement ne tiendrait pas compte des différences entre les quartiers urbains et les quartiers ruraux de Rouyn-Noranda. Il y aurait eu davantage de projets financés dans le pôle urbain de Rouyn-Noranda.

ACTUALISATION DES PRINCIPES VVS DANS LA LUTTE À LA PAUVRETÉ ET À L'EXCLUSION À ROUYN-NORANDA	
Engagement municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Rouyn-Noranda, ville et villages en santé a été mis sur pied par la Ville de Rouyn-Noranda. Cet OBNL est considéré par la Ville comme son « département social ». Les locaux du RNVVS sont situés à l'Hôtel de Ville et le salaire de la coordonnatrice est financé par la municipalité. • Des représentant.e.s de la Ville de Rouyn-Noranda participent au conseil d'administration du RNVVS (le maire en est président) ainsi qu'aux comités de travail et de suivi du <i>Plan de développement social et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion</i>. • La Ville de Rouyn-Noranda a soutenu l'adoption du <i>Plan de développement social et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion</i> par des contributions financières, humaines et matérielles.
Intersectorialité	<ul style="list-style-type: none"> • Plusieurs acteurs ont été impliqués dans la démarche de mise en place du <i>Plan de développement</i> et des différents chantiers qui en découlent : élu.e.s et fonctionnaires municipaux, organisateurs/organisatrices communautaires, organismes communautaires, représentant.e.s du réseau de la santé, des milieux éducatifs, de l'emploi et du développement local (ancien CLD et CRÉ).
Participation citoyenne	<ul style="list-style-type: none"> • Des consultations citoyennes ont été menées lors de l'élaboration du Plan de développement. • Des bénévoles sont impliqués dans divers projets issus du Plan de développement. • Il demeure difficile de rejoindre et d'impliquer les citoyen.ne.s des quartiers ruraux et les personnes vivant des situations de pauvreté et d'exclusion.
Pouvoir d'agir	<ul style="list-style-type: none"> • Le processus de consultation menant à l'adoption du Plan de développement a constitué un espace de parole permettant aux citoyen.ne.s d'exercer leur pouvoir d'agir. • À travers le processus de mise en place du Plan de développement, les organismes ont accru leurs capacités à se faire entendre et à participer à des concertations au sein de la communauté.

Si nous n'avions pas eu VVS, nous n'aurions pas pu faire cela [plan de développement]. C'est assez clair, pour moi, c'est clair que VVS a joué, a été majeur dans cela parce que un, nous sommes arrivés avec une crédibilité, nous sommes arrivés avec une connaissance du milieu peu commune. Nous arrivons avec une connaissance et une réflexion sur la pauvreté. On arrive avec des partenariats ficelés serrés, entre les organisations publiques, puis les groupes communautaires.

Yolande, actrice de l'initiative

PERCEPTIONS DE LA PAUVRETÉ, DE L'EXCLUSION, DES INÉGALITÉS ET DES PRÉJUGÉS

- Selon des informateurs/informatrices, bien que la pauvreté soit bien présente dans la Ville de Rouyn-Noranda, plusieurs personnes qui la vivent éviteraient d'en parler par crainte de la stigmatisation.
- Plus de femmes que d'hommes vivraient de la pauvreté et les personnes seules ou âgées seraient particulièrement touchées.
- La pauvreté et l'exclusion prendraient différentes formes : isolement, solitude, insuffisance de revenus, nonaccès aux services, itinérance (sans logement fixe).
- La pauvreté serait vécue différemment en milieu urbain qu'en milieu rural. La pauvreté en milieu urbain serait souvent liée à des conditions de logement difficiles. En milieu rural, elle se caractériserait par l'absence de services et le développement d'une économie informelle de survie.
- Des préjugés seraient présents dans le milieu, particulièrement à l'égard des personnes qui ne travaillent pas.
- La présence de pauvreté à Rouyn-Noranda serait attribuable à plusieurs facteurs : causes structurelles et économiques hors de la portée des personnes et des acteurs sur le plan local, pertes d'emploi ou difficultés à intégrer le marché du travail.

Dans pas long, le IGA Julien va déménager au Power Center. Ça veut dire que pour tout l'est de Noranda, puis le nord de Rouyn, il n'y aura pas d'épicerie à part le Super C. Mais si tu restes sur le bord du Lac Osisko au HLM, il n'y a pas d'épicerie. L'épicerie Roy est sur respirateur artificiel. Si Roy ferme, tout va être en périphérie.

Pascale, utilisatrice de services

Conditions gagnantes de la mise en place d'initiatives de lutte à la pauvreté et à l'exclusion

- Ouverture des organismes, de la municipalité et des partenaires
- Financement accordé par la municipalité en début et en cours de démarche
- Implication des bénévoles
- Présence d'un organisme dédié (RNVVS) qui joue un rôle rassembleur et qui dispose d'une ressource salariée permanente
- Stabilité de la coordination pendant une vingtaine d'années.

Défis de la mise en place d'initiatives de lutte à la pauvreté et à l'exclusion

- Mobilisation limitée des quartiers ruraux dans la démarche menant à l'adoption du Plan de développement
- Absence de financement pour les activités des chantiers, rapidité du processus d'allocation des sommes allouées aux projets issus du Plan de développement
- Reconnaissance moindre de l'expertise des personnes en situation de pauvreté
- Écart dans la compréhension de la démarche menant à l'adoption du Plan de développement entre des acteurs issus d'univers différents

Pistes d'action proposées par les informateurs/informatrices

- Créer des ponts entre l'économique et le social.
- Encourager le partage des ressources et des services entre les personnes, mais aussi entre différents acteurs du milieu (entreprises, commerces, agriculteurs/agricultrices, par exemple).
- Mieux faire connaître les ressources existantes aux personnes qui en ont besoin, notamment par des travailleurs/travailleuses de rue.
- Créer des emplois dans les quartiers ruraux.
- Maintenir et consolider les services de proximité dans les quartiers ruraux.

Équipe opérationnelle :

Paule Simard, chercheure, Institut national de santé publique du Québec

Lorraine Gaudreau, professeure, Département de psychosociologie et travail social, UQAR, campus de Lévis

Lucie Gélinau, professeure, Département de psychosociologie et travail social, UQAR, campus de Lévis

Sophie Dupéré, professeure, Faculté des sciences infirmières, Université Laval

Élise Landry, agente de planification, de programmation et de recherche, Institut national de santé publique (2015-2017)

Marc-André Bonneau, étudiant, M.Sc. Santé communautaire, Université Laval (2016-2018)

Marie-Hélène Deshaies, professionnelle de recherche, Département de psychosociologie et travail social, UQAR, campus de Lévis

Ce projet est financé par les Instituts de recherche en santé du Canada (IRSC) et le Fonds de recherche du Québec – Santé (FRQS) dans le cadre du programme de Recherche interventionnelle en santé des populations.

Pour plus d'information : Lorraine Gaudreau (lorraine_gaudreau@uqar.ca), 418-883-8800, poste 3320

Mars 2018