

La lutte à la pauvreté menée par des municipalités du Réseau québécois de Villes et Villages en santé en contexte de ruralité: explorations et dialogue sur les conditions gagnantes

Faits saillants de la recherche

CONTEXTE ET OBJECTIF DE LA RECHERCHE

Villes et Villages en santé (VVS) 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 incontournable. La recherche en titre visait à comprendre comment des municipalités rurales membres du Réseau québécois de Villes et Villages en santé (RQVVS) abordent les questions de la pauvreté et de l'exclusion qui lui est associée, et mènent à bien des initiatives touchant ces problématiques.

MÉTHODE

La collecte des données s'est réalisée en deux phases, de septembre 2015 à août 2016. La première a consisté en 19 entretiens individuels semi-dirigés menés auprès d'informateurs et informatrices clés (personnes impliquées dans le RQVVS, élu.e.s et intervenant.e.s en milieu rural). La seconde a consisté en l'étude de quatre initiatives de lutte à la pauvreté menées dans des municipalités membres du RQVVS (Saint-Pascal, Lebel-sur-Quévillon, Rouyn-Noranda, Notre-Dame-de-Ham), à partir de 29 entretiens individuels et de sept entretiens collectifs auprès de 55 personnes (leaders des initiatives, élu.e.s, partenaires du milieu, utilisatrices et utilisateurs de services). Des stratégies d'analyse qualitative diversifiées ont été mobilisées dont des séances d'analyse collective regroupant différents types d'expertises menées selon un processus de coconstruction des connaissances (les membres de l'équipe de recherche analysent les données avec des acteurs associés au projet). Les quatre principes d'action de l'approche Villes et Villages en santé (engagement municipal, intersectorialité, participation citoyenne et pouvoir d'agir) ont servi de fondement au travail de collecte et d'analyse des données.

PERCEPTIONS D'ACTEURS MUNICIPAUX ET DE PERSONNES EN SITUATION DE PAUVRETÉ QUANT À LA PAUVRETÉ ET À L'EXCLUSION Y ÉTANT ASSOCIÉE

Les informateurs et informatrices rencontrés abordent cette thématique sous trois angles : la pauvreté des personnes, la pauvreté des communautés (ou la dévitalisation) et la pauvreté des municipalités rurales en tant qu'entités administratives. La pauvreté des PERSONNES en milieu rural est considérée comme moins visible qu'en milieu urbain, en raison notamment de la présence de réseaux de solidarité de proximité, comme la famille, qui peuvent en amoindrir les effets dramatiques. De façon paradoxale, elle s'accompagne toutefois d'un phénomène marqué de stigmatisation et d'exclusion des personnes en situation de pauvreté compte tenu du caractère «tissé serré» de certaines communautés rurales. Les personnes utilisatrices de services interviewées insistent sur la présence des préjugés qui causent parfois un isolement accru et le non-recours aux services ou la non-participation aux activités. La pauvreté des COMMUNAUTÉS est fortement associée aux pertes d'emploi et de services de proximité (commerces et institutions publiques). De plus, l'absence de services de santé, communautaires et de garde de même que l'insuffisance de transport ont un impact sur l'accès à d'autres services jugés essentiels. Enfin, la pauvreté des MUNICIPALITÉS rurales en tant qu'entités administratives est liée à leur faible capacité financière d'investir dans leur propre développement et dans leurs infrastructures. Les trois formes de pauvreté s'influencent mutuellement.

LA FAÇON DONT SE DÉPLOIENT DES INITIATIVES DE LUTTE À LA PAUVRETÉ DANS LES MUNICIPALITÉS RURALES MEMBRES DU RQVVS À L'ÉTUDE

L'action des municipalités rurales à l'égard de la pauvreté n'est pas toujours manifeste. Le plus souvent, leurs actions sont dirigées vers des enjeux spécifiques tels que le logement social ou abordable, la sécurité alimentaire ou le transport et s'inscrivent plus rarement dans un mouvement large et planifié de lutte à la pauvreté et à l'exclusion. Selon des informateurs et informatrices, les concepts de « développement local » ou de « revitalisation » apparaissent plus mobilisateurs et consensuels que celui de lutte à la pauvreté. L'action des municipalités rurales en matière de lutte à la pauvreté est tributaire du travail de nombreux autres acteurs qui agissent parfois aux niveaux local, supra-local (MRC) et régional. Le niveau local est davantage le lieu d'un soutien direct à des besoins essentiels alors que les niveaux supra-local et régional sont dépeints comme tout indiqués pour la concertation et le travail sur des dossiers thématiques, par exemple le transport collectif, ayant une portée territoriale plus vaste. Les organisateurs et organisatrices communautaires et les agent.e.s de développement rural sont perçus.e.s comme étant des leaders incontournables de la lutte à la pauvreté. D'autres lieux de leadership sont néanmoins à considérer: le leadership organisationnel; le leadership citoyen et le leadership municipal. Toutefois, les transformations politiques récentes (abolition des CLD, des pactes ruraux, des CSSS et création des CISSS notamment) sont identifiées comme limitant la capacité des municipalités rurales et des autres acteurs du milieu à s'engager dans la lutte à la pauvreté.

ACTUALISATION DES PRINCIPES VVS DANS LES INITIATIVES ÉTUDIÉES

Engagement municipal

L'**engagement des municipalités** est essentiellement d'apporter un soutien aux initiatives en accordant du financement, en prêtant des locaux et des équipements et en dégageant des ressources humaines pour s'impliquer sur les différents projets et comités de travail. De plus, les initiatives varient entre elles quant à l'intensité de l'engagement municipal qu'il s'agisse, par exemple, de l'adoption d'un plan de développement social de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale, de la mise en place d'un comité orienté vers le développement et la revitalisation de la communauté ou de soutien à des comités locaux visant la lutte à la pauvreté.

Intersectorialité

Le **principe d'intersectorialité** est présent au sein des quatre initiatives à travers la participation de partenaires multiples, plus particulièrement d'élu.e.s ou d'employé.e.s de la municipalité, d'organiseurs et organisatrices communautaires du réseau de la santé et des services sociaux et de représentant.e.s d'organismes sociaux ou communautaires. Ces collaborations prennent différentes formes : définition du problème et des solutions; réalisation des activités et des services; dons et contributions; partage d'outils et d'expertises; référencement.

Participation citoyenne

Les initiatives documentées reposent sur **la participation citoyenne**, que ce soit à l'étape de consultation ou de réalisation des activités et des services. Cette participation présente certains défis en rapport notamment avec sa pérennisation, et l'intégration des néo-ruraux dans la communauté. La participation des personnes en situation de pauvreté aux prises de décisions et orientations est toutefois quasi absente.

Pouvoir d'agir

Les personnes interviewées dans les municipalités à l'étude parlent peu explicitement du **pouvoir d'agir** et l'abordent plutôt sous l'angle des retombées des initiatives sur les personnes, les organisations et les communautés.

Les conditions gagnantes et les défis de mise en place d'initiatives de lutte à la pauvreté, en tenant compte de la spécificité vvs

Cinq dimensions saillantes ont été identifiées lors de l'analyse comme pouvant constituer à la fois des conditions gagnantes et des défis susceptibles de favoriser ou de limiter la lutte à la pauvreté au sein des municipalités rurales.

- 1 La reconnaissance, par les élu.e.s et la population, de la présence de pauvreté au sein de la municipalité : il apparaît que la pauvreté en milieu rural se présente sous des formes qui la rendent plus difficile à percevoir qu'en milieu urbain. Les municipalités rurales sont d'ailleurs, en général, peu outillées pour en mesurer l'ampleur en raison notamment de l'accès limité à des données sociodémographiques à l'échelle de leur territoire ou de l'intérêt mitigé des élu.e.s à traiter et à interpréter des données complexes sur la pauvreté. Il est également observé qu'en milieu rural, la proximité sociale et relationnelle avec les personnes en situation de pauvreté peut constituer un frein à l'établissement d'un dialogue sur cette question.

- 2 La reconnaissance, par les municipalités rurales, de leur rôle « social » à l'égard de la pauvreté : bon nombre d'élu.e.s et de citoyen.ne.s ne perçoivent pas d'emblée que les municipalités rurales peuvent avoir un rôle de leadership en matière de lutte à la pauvreté. Les municipalités rurales se sentent souvent mal outillées pour intervenir sur cette question et les incitatifs de l'État à cet égard, qu'il s'agisse de soutien financier ou autres, sont peu nombreux et souvent mal adaptés à la réalité des milieux ruraux.

- 3 La présence de leaders dans le milieu et d'une participation citoyenne sur cette question. Cette participation a cependant besoin d'être soutenue.

- 4 La présence de structures pérennes favorisant la participation et l'engagement des personnes et des organisations à l'égard de la pauvreté : les initiatives démontrent que pour agir sur le long terme, il est nécessaire de mettre en place des structures, qu'il s'agisse par exemple d'un organisme à but non lucratif (OBNL), de comités de travail ou de plans de développement. L'obtention de financement des paliers supérieurs apparaît en ce sens incontournable, mais on le souhaite suffisamment souple pour permettre à chacune des municipalités rurales d'adapter les initiatives aux besoins et à la réalité de leur milieu. De plus, la présence de personnes salariées au sein des initiatives permet de soutenir les concertations et l'action citoyenne et d'en assurer la continuité dans le temps.

- 5 Enfin, la capacité des municipalités rurales à mettre en place les conditions permettant aux différents acteurs du milieu de travailler « ensemble » sur la question de la pauvreté et de l'exclusion, en les ancrant dans leurs réalités locales : il est question ici de l'ouverture d'un dialogue permettant un travail de concertation entre des organisations aux orientations parfois divergentes, de coopération entre les employé.e.s municipaux, les élu.e.s et les autres citoyen.ne.s bénévoles et de la mise en commun de ressources entre municipalités voisines pour la réalisation de projets communs. Des défis sont identifiés dont l'éventuelle présence de tensions entre groupes de citoyen.ne.s au sein d'une même municipalité, de sentiments de méfiance à l'égard de municipalités voisines, les limites imposées par le redéploiement territorial de certaines institutions publiques ainsi que les ressources limitées de certaines organisations. Demeure aussi le défi majeur d'impliquer les personnes en situation de pauvreté en tant que premières concernées et actrices participant à l'analyse des solutions et aux décisions.

PORTÉE DES INITIATIVES À L'ÉTUDE SUR LES CONDITIONS DE VIE DES PERSONNES EN SITUATION DE PAUVRETÉ AINSI QUE SUR LA COMMUNAUTÉ, À LA LUMIÈRE DU CADRE DE RÉFÉRENCE VVS ET DE L'ÉQUITÉ EN SANTÉ

Les municipalités rurales sont à l'origine de différentes mesures qui peuvent avoir des effets sur les conditions de vie des personnes en situation de pauvreté. Ainsi, le travail municipal de revitalisation, de développement économique, de création d'emplois, d'accès au logement et au transport collectif contribue à lutter contre la pauvreté et l'exclusion. L'adoption par les municipalités et leur MRC de plans d'action ou de politiques (par exemple, culturelle, familiale, d'intégration des personnes handicapées ou des personnes âgées) peut également avoir un impact sur la pauvreté et l'exclusion sociale. D'autres municipalités font également des efforts pour favoriser l'accès au plus grand nombre aux loisirs et activités culturelles, notamment par le biais de tarifs réduits pour les familles. Plus précisément, au sein des quatre initiatives, des retombées sur les personnes, les organisations et les communautés ont été identifiées par les personnes rencontrées. Par exemple, des personnes ont amélioré concrètement leurs conditions de vie en ayant accès à une meilleure alimentation. Les organisations mobilisées au sein des initiatives ont, quant à elles, développé leurs capacités à bien identifier les besoins et les ressources des personnes et du milieu et elles ont acquis une plus grande visibilité et reconnaissance. Enfin, les communautés rurales ont développé une vision commune de leur milieu et de leur capacité à agir collectivement.

En conclusion : des stratégies proposées par l'équipe de recherche

- Outiller les municipalités rurales pour qu'elles puissent reconnaître la présence de la pauvreté dans leur milieu et, conséquemment, ouvrir le dialogue sur cette situation sociale.
- Accroître la participation des personnes en situation de pauvreté à la mise en place des initiatives et aux décisions visant à améliorer leurs conditions et qualité de vie en milieu rural.
- Agir localement tout en se préoccupant des politiques publiques nationales pouvant faire reculer significativement la pauvreté et l'exclusion sociale.
- Repenser les liens existants entre les enjeux de lutte à la pauvreté et les enjeux de développement local en milieu rural et réconcilier les perspectives de développement local et de revitalisation avec celles de défense des droits des personnes en situation de pauvreté.
- Amorcer la réflexion sur les inégalités sociales de santé en milieu rural et le rôle des municipalités pour améliorer l'équité en santé.

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 a été 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 DE RENSEIGNEMENTS :

Lorraine Gaudreau

Signalons que les faits saillants des quatre études de cas sont disponibles sur le site du RQVVS :
<https://rqvvs.qc.ca/boite-a-outils>

lorraine_gaudreau@uqar.ca
418.833.8800, poste 3320