

AVIS DU COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

LES CIBLES D'AMÉLIORATION DU REVENU DES PERSONNES ET
DES FAMILLES, LES MEILLEURS MOYENS DE LES ATTEINDRE
AINSI QUE LE SOUTIEN FINANCIER MINIMAL



*Améliorer le revenu des personnes et des familles...
le choix d'un meilleur avenir*

AVIS DU COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

LES CIBLES D'AMÉLIORATION DU REVENU DES PERSONNES ET
DES FAMILLES, LES MEILLEURS MOYENS DE LES ATTEINDRE
AINSI QUE LE SOUTIEN FINANCIER MINIMAL



*Améliorer le revenu des personnes et des familles...
le choix d'un meilleur avenir*

Le présent avis a été adopté par le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale à sa réunion du 10 mars 2009 et transmis au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, M. Sam Hamad, le 12 mars 2009, conformément aux articles 32 et 33 de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Cet avis a été préparé sous la responsabilité d'un groupe de travail du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale formé de :

Pascale Caron, présidente du groupe de travail
Damien Arsenault
Lucie Bélanger
Réjeanne Pagé
Anne-Marie Rodrigues

Coordination et rédaction

Jeannine Arseneault
Paul Dechêne

Soutien technique

Loren Mc Cabe

Conception graphique

Sonia Dufour, Direction des communications
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Montage

Les Dompteurs de Souris

Dans cet avis, on utilise généralement les formes masculine et féminine pour désigner les personnes. Il arrive cependant que l'on ait recours au générique masculin dans le but d'alléger le texte.

La reproduction totale ou partielle de cet avis est autorisée à la condition que la source soit mentionnée.

Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

425, rue Saint-Amable, bureau RC 145
Québec (Québec) G1R 4Z1

Téléphone : 418 528-9866
Télécopieur : 418 643-6623
Courriel : infocclp@mess.gouv.qc.ca
Site : <http://www.cclp.gouv.qc.ca>

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2009

ISBN (imprimé) 978-2-550-55679-4

ISBN (en ligne) 978-2-550-55680-0

© Gouvernement du Québec



Imprimé sur du papier contenant 100 % de fibres recyclées postconsommation,
certifié Éco-Logo, Procédé sans chlore et fabriqué au Québec à partir d'énergie biogaz.

REMERCIEMENTS

Le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale souhaite remercier :

Alain Noël et Vivian Labrie, du comité de direction du Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CEPE), ainsi que Marco de Nicolini, Guy Fréchet, Alexandre Morin et Pierre Lanctôt, aussi du CEPE, pour les échanges d'idées sur les liens entre les indicateurs de pauvreté et les cibles d'amélioration du revenu des personnes et des familles; un double merci à Alexandre Morin pour la mise à jour des données ayant trait à la Mesure du panier de consommation (MPC);

Michel Perron, consultant pour le Conseil régional de prévention de l'abandon scolaire Saguenay-Lac-Saint-Jean (CRÉPAS) et chercheur au groupe ÉCOBES, Marie-Claude Côté, coordonnatrice, et Pascal Lévesque, professionnel en intervention au CRÉPAS, Jonathan Bouchard et Julie Labrecque du Carrefour Jeunesse Emploi Saguenay, Philippe Legault et Sylvie L. Brassard de l'équipe tactique jeunes du Centre local d'emploi de Chicoutimi, Martin Hudon, coordonnateur, responsable de l'éducation des adultes et de la formation professionnelle à la Commission scolaire de la Jonquière, Aline Laforge, directrice, Martin Duval, directeur adjoint, et Danielle Rioux, travailleuse sociale, pour nous avoir éclairés sur la persévérance scolaire, sur les besoins des jeunes, sur la prévention du recours à l'aide sociale ainsi que sur la place des jeunes dans un nouveau régime de soutien du revenu : leur passion et leur ouverture nous ont permis de comprendre les succès de leur région, le Saguenay-Lac-Saint-Jean, dans la lutte au décrochage scolaire;

Alexandra Coulombe, Nicolas Côté, Kime Villeneuve, Vicky Vaillancourt, Andrey-Ann Bouchard, Stéphanie Lavoie, Jessica Larouche, Frédéric Morin et Rémi Guimond-Tremblay, des jeunes femmes et des jeunes hommes qui, par leurs témoignages, nous ont convaincus de la nécessité d'agir autrement avec les jeunes;

Bernard Matte, du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Alain Noël, du Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, Jean-Pierre Chicoine, d'Oxfam-Québec, Daniel Pinard, sociologue, écrivain, animateur et communicateur, Marie-Paule Duquette, du Dispensaire diététique de Montréal, François Saillant, du Front d'action populaire en réaménagement urbain, Virginie Toussain, de l'Union sociale pour l'habitat, Diane Thibault et Véronique Pelletier, de Mères et Monde, Luc Godbout, du Département de sciences comptables et de fiscalité de l'Université de Sherbrooke, et Ruth Rose, du Département des sciences économiques de l'Université du Québec à Montréal, dont les interventions lors de la Journée nationale de réflexion sur l'amélioration du revenu des personnes et des familles ont aidé à mieux comprendre les enjeux et l'urgence d'agir;

Le Collectif pour un Québec sans pauvreté, qui a favorisé la participation de représentantes et de représentants des organismes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et de personnes en situation de pauvreté de partout au Québec;

ainsi que l'ensemble des personnes qui ont participé à la Journée nationale de réflexion sur l'amélioration du revenu des personnes et des familles, le 8 octobre 2008, à la Maison de la culture Maisonneuve à Montréal.

AVANT-PROPOS

Le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été formé en vertu d'une loi issue d'un grand mouvement citoyen et qui visait à tracer les jalons vers un Québec sans pauvreté et plus inclusif. Le Comité consultatif remplit un rôle de conseil et de vigie au regard des politiques et des décisions gouvernementales ayant des effets sur la pauvreté et l'exclusion sociale.

Le Comité consultatif est composé de 17 hommes et femmes venant d'une dizaine de régions du Québec et représentant tous les secteurs de la société, y compris les personnes en situation de pauvreté. Les valeurs d'égalité, de participation et de confiance constituent les fondements de ses réflexions et de ses actions.

L'**égalité**, égalité des droits et droit à l'égalité, constitue une valeur centrale de toute action visant à améliorer la situation économique et la capacité d'agir des personnes et des collectivités. Il faut réduire les inégalités qui nuisent à notre cohésion sociale : inégalités de revenu d'abord, mais aussi inégalités d'accès à la formation, à l'emploi, au logement, aux loisirs et à la culture, à la santé et au bien-être, de même qu'inégalités persistantes entre les hommes et les femmes.

Le Comité consultatif est convaincu de l'importance de la **participation** de chaque personne et de chaque groupe aux actions visant à faire du Québec une société sans pauvreté et plus inclusive. La participation des personnes elles-mêmes touchées par la pauvreté et l'exclusion est également essentielle : la parole et le vécu de ces personnes doivent contribuer à la mise en œuvre d'approches plus cohérentes et soucieuses de leur statut de citoyennes et de citoyens à part entière.

Le Comité consultatif affirme sa **confiance** envers les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, qui, comme le reconnaît la Loi, sont les premières à agir pour transformer leur situation et celle de leurs proches. Renforcer la capacité d'agir des personnes et des collectivités permettra d'enrichir l'ensemble de la société et de favoriser le développement durable.

Quand les Québécoises et les Québécois s'interrogent sur leur identité et sur leur capacité d'accueil, quand les coûts de la santé et la qualité des soins nous inquiètent chaque jour davantage et que l'état des infrastructures exige des investissements colossaux, alors la réduction de la pauvreté s'éloigne du cœur du débat public. Pourtant, tendre vers un Québec sans pauvreté et plus inclusif demeure plus que jamais une des conditions de notre développement durable et l'une des stratégies les plus efficaces pour relever les défis qui se posent à nous : cohésion sociale, pénurie de main-d'œuvre, coûts de la santé, etc.

Collectivement plus riches de moins de pauvreté, nous serons mieux...

TABLE

DES MATIÈRES

MESSAGE DU PRÉSIDENT.....	9
---------------------------	---

INTRODUCTION.....	11
-------------------	----

Rappel du mandat du Comité consultatif	11
--	----

Les grandes orientations retenues par le Comité	12
---	----

L'évolution du revenu des personnes et des familles en situation de pauvreté	13
--	----

SATISFAIRE LES BESOINS DE BASE

LES FONDEMENTS D'UN SOUTIEN FINANCIER MINIMAL GARANTI	17
---	----

Un panier de biens et services essentiels.....	19
--	----

Un soutien financier minimal : une première étape	21
---	----

Le contenu du panier minimal	23
------------------------------------	----

La nourriture	24
---------------------	----

L'habillement	25
---------------------	----

Le logement	25
-------------------	----

Le transport	25
--------------------	----

Les soins personnels et les médicaments non prescrits	26
---	----

En résumé.....	26
----------------	----

Améliorer le revenu en ayant recours aux crédits d'impôt remboursables	26
--	----

D'autres besoins à prendre en compte.....	27
---	----

Donner accès à une assurance habitation	27
---	----

Poursuivre les efforts en matière de développement de logements abordables.....	28
---	----

Garantir à toutes les familles un revenu permettant d'avoir accès au réseau public de services de garde.....	28
---	----

Compenser les coûts supplémentaires liés aux incapacités	29
--	----

Offrir un programme d'aide adapté à la réalité et aux besoins des jeunes.....	30
---	----

FAVORISER L'INTÉGRATION

SOCIALE ET ÉCONOMIQUE DES PERSONNES	33
---	----

Un régime qui favorise l'autonomie : des conditions à respecter.....	35
--	----

Les progrès réalisés.....	35
---------------------------	----

Les ajouts et les corrections à apporter.....	36
---	----

FAIRE EN SORTE

QUE LES TRAVAILLEUSES ET LES TRAVAILLEURS ÉCHAPPENT À LA PAUVRETÉ

39

Rendre le travail payant : un problème complexe 41

Une fiscalité à revoir : un engagement à prendre tout de suite 42

Des normes du travail à renforcer pour contrer la précarité du travail 43

CONCLUSION..... 45

ANNEXE 1

LISTE DES MEMBRES DU COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

47

MESSAGE DU PRÉSIDENT

Conscient des attentes et de l'ampleur du défi, le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale publie son *Avis sur les cibles d'amélioration du revenu des personnes et des familles, sur les meilleurs moyens de les atteindre ainsi que sur le soutien financier minimal*. Cet avis aborde des enjeux complexes dans un contexte économique difficile. Il vise à avancer des propositions qui puissent permettre au Québec d'atteindre la cible et les objectifs définis dans la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, en tenant compte des enseignements tirés du chemin parcouru et des lacunes d'un filet de sécurité sociale et économique complexe.

En ce sens, il participe à une démarche fondamentale visant à ce que le Québec, d'ici 2013, se hisse au nombre des nations industrialisées comptant le moins de personnes pauvres. Compte tenu des capacités et des ressources du Comité consultatif, les propositions énoncées ne précisent pas l'ensemble des paramètres. Elles indiquent plutôt des directions à prendre.

Bien que les membres du Comité soient conscients des impacts financiers importants de ces propositions, impacts qui pourront varier de façon significative selon les choix qui seront faits quant aux modalités de leur mise en œuvre, ils estiment important de soumettre à la discussion des propositions qui appellent des changements susceptibles de permettre un saut qualitatif menant au résultat souhaité. Ces changements, le Comité consultatif les considère aussi possibles à la lumière des progrès réalisés au cours des dernières années.

Le Comité souhaite que cet avis alimente le dialogue souhaité par le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale avec l'ensemble des acteurs sociaux et devant mener à la définition du prochain plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Cet avis n'est le résultat ni d'une demande du ministre responsable de la Loi visant à lutter contre la pauvreté ni d'une initiative du Comité consultatif. Il répond à un mandat confié au Comité par la Loi elle-même. Il est donc normal que sa réalisation soit profondément ancrée dans les valeurs, les orientations et les buts inscrits dans cette loi. Celle-ci a été adoptée à l'unanimité et fait la fierté de celles et de ceux qui croient que lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale est l'une des conditions essentielles du développement durable¹ du Québec.

En préambule de la Loi, le respect de la dignité de l'être humain et la reconnaissance des droits et libertés dont il est titulaire y sont affirmés comme le fondement de la justice et de la paix. La pauvreté et l'exclusion sociale y sont présentées comme des contraintes pour la protection et le respect de cette dignité humaine, comme un frein au développement économique et social, menaçant la cohésion sociale.

À l'article 9 de la Loi, on précise que les actions liées au renforcement du filet de sécurité sociale et économique doivent viser **notamment** à :

1. Rehausser le revenu accordé aux personnes et aux familles en situation de pauvreté, en tenant compte notamment de leur situation particulière et des ressources dont elles disposent pour couvrir leurs besoins essentiels;
2. Favoriser le maintien ou l'intégration en emploi des travailleurs à faibles revenus, notamment par des suppléments à leurs revenus de travail;

1. Tant dans la loi québécoise sur le développement durable que sur le plan international, le développement durable s'entend d'un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Il s'appuie sur une vision à long terme qui prend en compte le caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique des activités de développement.

3. Rendre accessibles des services en matière de santé, de services sociaux et d'éducation qui soient adaptés aux besoins spécifiques des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale;
4. Favoriser, pour les personnes et les familles en situation de pauvreté, l'accès, en toute dignité, à un approvisionnement alimentaire suffisant et nutritif, à un coût raisonnable, de même qu'à une information simple et fiable qui leur permette de faire des choix alimentaires éclairés;
5. Favoriser l'accès à un logement décent à un prix abordable par des mesures d'aide au logement ou par le développement du logement social, de même que par le renforcement du soutien communautaire aux personnes plus démunies socialement, dont les sans-abri.

Dans son *Avis sur les répercussions des hausses tarifaires sur les conditions de vie des personnes à faible revenu*, le Comité consultatif a recommandé au gouvernement d'amender la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale pour ajouter un alinéa à cet article 9, visant à reconnaître l'importance du droit à la mobilité et le rôle du transport collectif pour favoriser l'inclusion sociale.

Pour les membres du Comité, l'amélioration du revenu des personnes et des familles est à la source même de la réalisation de leurs droits, qui sont, rappelons-le, non divisibles et non hiérarchisables, tout comme le sont les besoins essentiels à leur pleine citoyenneté. Faire en sorte que chacun dispose des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour acquérir et maintenir son autonomie économique ou pour favoriser son intégration et sa participation à la société, constitue l'essence de la compréhension commune de la pauvreté et de l'exclusion sociale au cœur de la loi québécoise.

Au-delà de l'atteinte tant de la cible que des objectifs et orientations de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, l'amélioration du revenu des personnes et des familles contribuera à assurer un meilleur respect des droits économiques et sociaux définis dans les conventions internationales auxquelles le Québec adhère.

L'emploi constitue un moyen privilégié pour lutter contre la pauvreté, mais il faut aussi reconnaître les autres formes de contributions des personnes à la société : aidantes naturelles, bénévoles, citoyens actifs, etc. La dignité d'une personne ne peut dépendre de son seul statut d'emploi, et le filet de sécurité sociale et économique doit permettre d'assurer cette dignité.

Les enjeux abordés dans le présent avis sont majeurs. Les investissements requis sont importants. Mais, encore plus dans la présente période de turbulences économiques, refuser d'agir entraîne un coût trop élevé. Il faut faire l'autre moitié du chemin. En 2013, atteindre la cible constituera un avantage comparatif déterminant dans notre développement durable.

Le président,



Tommy Kulczyk

INTRODUCTION

Dans ce chapitre préliminaire sera rappelé le mandat du Comité consultatif en ce qui a trait aux cibles d'amélioration du revenu des personnes et des familles. Les grandes orientations retenues par le Comité consultatif pour réaliser ce mandat y seront présentées. Enfin, un portrait synthèse de l'évolution du revenu des personnes et des familles en situation de pauvreté sera dressé, permettant de mesurer le chemin parcouru.

Rappel du mandat du Comité consultatif

La préparation du présent avis découle de l'article 59 de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, lequel précise que le Comité consultatif devait, avant le 17 octobre 2007, soumettre au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale un avis et des recommandations portant sur les cibles de revenu et sur les moyens pour les atteindre afin d'améliorer la situation économique des personnes et des familles en situation de pauvreté. Le Comité devait également, avant cette date, soumettre un avis et des recommandations portant sur la prestation minimale versée dans le cadre d'un programme d'aide financière de dernier recours établi en vertu de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles.

Dans son rapport annuel d'activités 2006-2007, le Comité a informé le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et l'Assemblée nationale qu'en raison du retard dans le démarrage des travaux du Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, la production de cet avis devait être reportée.

Une fois l'avis du Comité consultatif déposé auprès du ministre responsable de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ce dernier aura 12 mois pour présenter au gouvernement un rapport et des recommandations portant sur ces objets, en tenant compte des avis et des recommandations du Comité consultatif (article 60). Ce rapport et ces recommandations seront, par la suite, déposés devant l'Assemblée nationale dans les 60 jours de leur présentation au gouvernement et examinés par une commission parlementaire compétente (article 62).

À la fin de ce processus, le ministre soumettra des recommandations au gouvernement en fonction du bilan des cinq premières années des actions mises en oeuvre dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, des avis du Comité consultatif et du cheminement de la société québécoise vers l'atteinte des buts de la Stratégie nationale. Ces recommandations porteront notamment sur l'amélioration du revenu des personnes et des familles en situation de pauvreté et sur les écarts de revenus, et des propositions seront formulées quant au financement des actions à réaliser au cours de la prochaine période triennale.

Les grandes orientations retenues par le Comité consultatif

Parmi les recommandations que le Comité consultatif a formulées dans le cadre de l'*Avis sur les répercussions des hausses tarifaires sur les conditions de vie des personnes à faible revenu*, certaines venaient déjà baliser les travaux sur les cibles d'amélioration du revenu des personnes et des familles.

Le Comité consultatif avait recommandé, entre autres, une pleine indexation des prestations versées en vertu de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles pour l'ensemble des prestataires. Le Comité se réjouit que cette pleine indexation s'applique depuis janvier 2009, et il suggère au gouvernement d'inscrire ce principe dans la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles de manière à ce que cette indexation ne soit pas remise en question selon les conjonctures.

Toutefois, le Comité avait souhaité une indexation fondée sur l'augmentation des prix des besoins de base couverts par cette prestation. Une telle indexation permettrait dans le contexte actuel de maintenir le pouvoir d'achat des prestataires des programmes d'assistance sociale.

Le tableau suivant illustre les différences entre l'indexation basée sur l'indice utilisé par le ministère des Finances que reçoivent les prestataires avec contraintes sévères à l'emploi, la demi-indexation que recevaient les prestataires sans contraintes sévères jusqu'en 2008 et une pleine indexation basée sur l'augmentation des prix de base (pour l'alimentation, l'habillement, le logement, y compris les coûts d'énergie, ainsi que le transport).

Indexation selon diverses méthodes ²				
INDICE (2004 = 100)	2005	2006	2007	2008
Indexation appliquée aux prestataires ayant des contraintes sévères (indice utilisé par le ministère des Finances)	101,4	103,9	105,9	107,1
Indexation appliquée aux prestataires n'ayant pas de contraintes sévères (demi-indexation)	100,7	101,9	102,9	103,6
Indexation en fonction de l'augmentation des coûts des biens et services permettant de satisfaire les besoins de base	103,2	105,5	108,1	110,6

Ces biens et services de base constituent l'essentiel des dépenses des personnes en situation de pauvreté. Depuis 1999, leur prix augmente plus rapidement que les prix en général, ce qui affecte le niveau de vie des prestataires d'aide de dernier recours³.

En lien avec l'établissement de cibles d'amélioration du revenu des personnes et des familles, le Comité a invité le gouvernement à examiner la pertinence et la faisabilité de la mise en place d'un régime intégré de soutien aux personnes et aux familles.

2. Cet indice a été construit par le Comité consultatif à partir des données sur l'augmentation des prix des biens de base fournies par l'Institut de la statistique du Québec ainsi que des données sur l'indexation des prestations fournies par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

3. Cela n'a pas été le cas des familles en raison des mesures mises en œuvre pour améliorer le soutien aux enfants dans le cadre des efforts de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Le Comité a retenu trois objectifs d'un tel régime, soit :

1. Permettre à toutes et à tous d'avoir accès aux biens et services nécessaires pour satisfaire leurs besoins de base.
2. Favoriser l'intégration économique et sociale des personnes.
3. Faire en sorte que les personnes qui travaillent soient en mesure de disposer d'un revenu permettant d'échapper à la pauvreté.

Ces trois objectifs ont guidé la préparation du présent avis. Dans les chapitres suivants, les propositions du Comité consultatif pour réaliser chacun de ces objectifs sont exposées.

L'évolution du revenu des personnes et des familles en situation de pauvreté

Comme le Comité consultatif a déjà eu l'occasion de le mentionner, des progrès certains ont été réalisés au cours des dernières années dans l'amélioration du revenu des familles à faible revenu. Ces progrès montrent qu'il est possible de réduire sensiblement la pauvreté ou sa gravité. Ils offrent aussi l'occasion de remettre en question un certain discours économique à propos de l'incitation au travail, qui soutient qu'aider davantage les personnes nuit à leur motivation pour s'aider elles mêmes.

Certains constats récents en regard de la situation des personnes bénéficiaires d'aide de dernier recours ne concordent pas avec ce discours. Ils laissent plutôt entrevoir que l'amélioration des programmes de transfert aux personnes peut contribuer au bien-être général et à l'autonomie des personnes si les conditions suivantes sont réunies :

- le marché du travail offre des possibilités réelles;
- le mode de soutien aux personnes est adéquat;
- une aide suffisante leur est accordée pour qu'elles disposent des ressources requises afin de faire en sorte de recouvrer leur autonomie.

Au Québec, comme le montre le tableau suivant, les revenus des familles monoparentales qui n'ont pas de revenus privés⁴ ont progressé de façon significative depuis 2004, grâce à un effort gouvernemental concerté. Leur revenu disponible s'est rapproché des seuils de faible revenu (peu importe le seuil utilisé). Pourtant, il s'agit du groupe qui, en proportion, fait le moins appel à l'aide financière de dernier recours et qui cesse le plus d'en avoir besoin.

Comme le soutenait Alain Noël, directeur du Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CEPE), lors d'un colloque⁵ à l'Université Queen's en août 2008, la principale leçon de l'expérience québécoise de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est qu'un régime intégré et cohérent de soutien du revenu peut fonctionner et améliorer les choses.

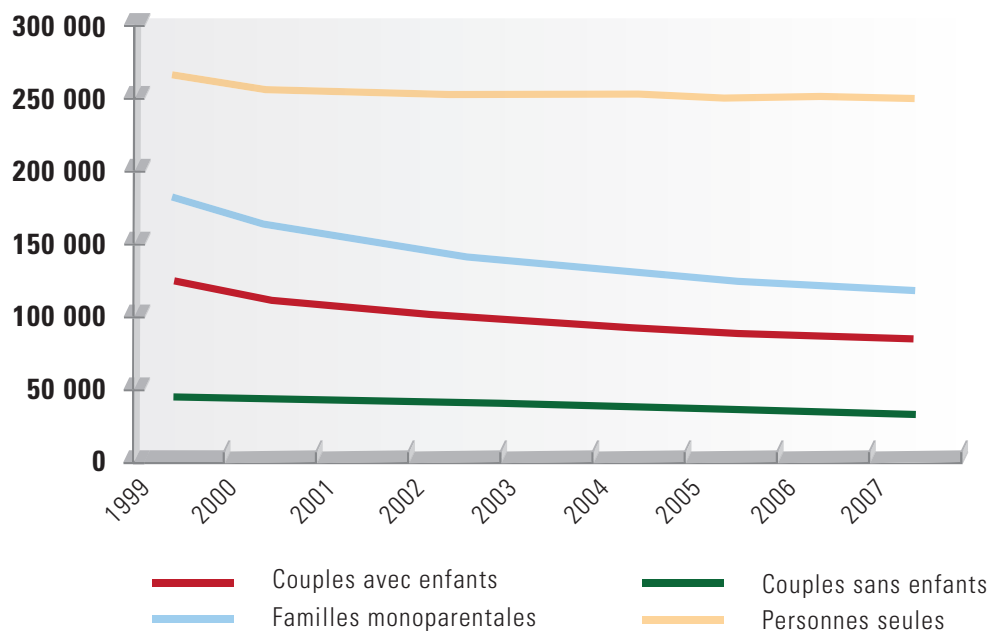
4. C'est-à-dire des personnes dont les revenus sont constitués uniquement de revenus de transfert.

5. *The New Poverty Agenda: Reshaping Policies in the 21st Century*, Queen's International Institute on Social Policy, Kingston, 19-20 août 2008.

Écart entre le revenu des familles à l'aide sociale et les seuils de faible revenu⁶		
	Monoparentales 1 enfant de moins de 4 ans	Biparentales 2 enfants (1 enfant de 3 ans et 1 enfant de 7 ans)
Revenu disponible (2007)	17 324 \$	24 297 \$
Écart par rapport à la Mesure du panier de consommation (MPC) Montréal	- 3,5 %	- 5,4 %
Écart par rapport à la Mesure de faible revenu (MFR) après impôt	- 6,1 %	- 7,7 %
Écart par rapport au Seuil de faible revenu (SFR) après impôt (pour le Québec)	- 7,1 %	- 7,8 %

À l'inverse, le nombre de personnes seules pour lesquelles les transferts ont moins augmenté et qui ont reçu l'aide de dernier recours a été assez stable depuis la mise en œuvre du Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le graphique suivant, tiré de la présentation d'Alain Noël lors du colloque précité, illustre cette évolution.

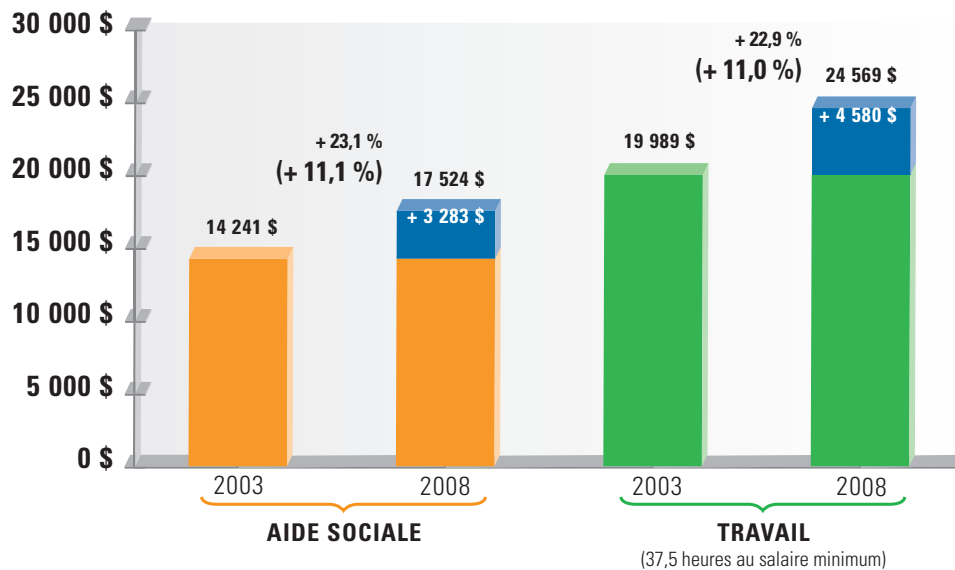
Graphique 1 – **Évolution du nombre de prestataires d'aide de dernier recours au Québec de 1999 à 2007**



6. Ce tableau a été produit par le Comité consultatif à partir des données fournies par le CEPE sur le revenu disponible en fonction de divers seuils.

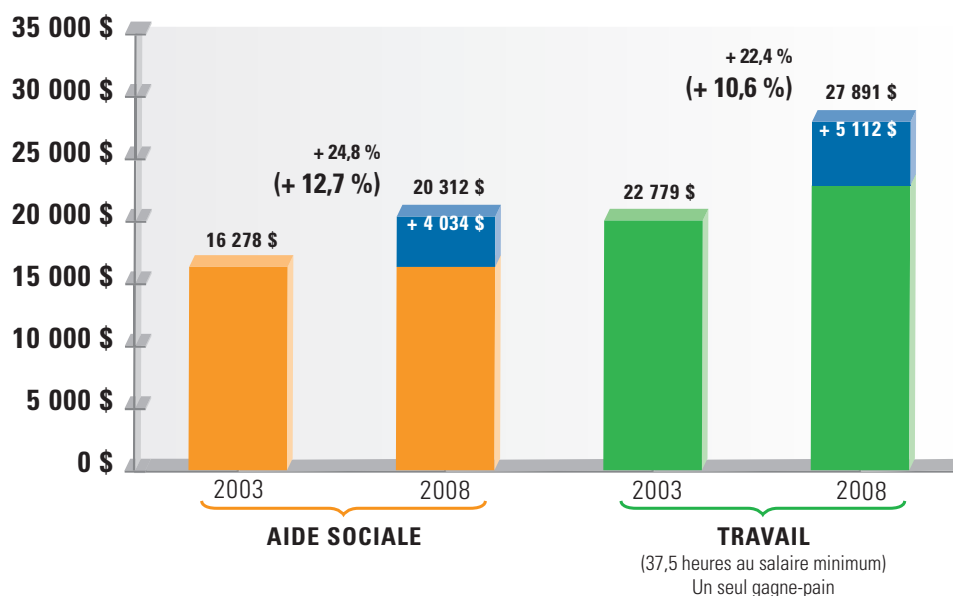
Les progrès réalisés dans l'amélioration du revenu des familles se révèlent significatifs quand on prend en considération l'augmentation du coût de la vie, et donc les répercussions des hausses tarifaires, comme le montrent les graphiques suivants tirés du bilan de la quatrième année du Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Graphique 2 – **Évolution du revenu disponible (2003-2008)**
Famille monoparentale avec un enfant âgé de moins de 5 ans



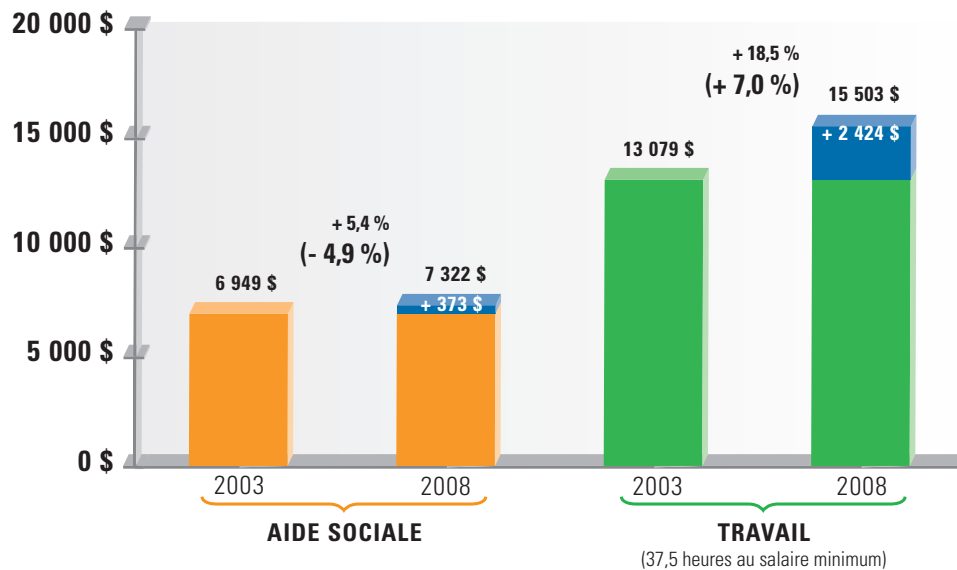
Les pourcentages entre parenthèses désignent la hausse du revenu disponible en tenant compte de l'augmentation du coût de la vie au cours de la période visée (*paramètres d'avril 2003 et de juillet 2008*).

Graphique 3 – **Évolution du revenu disponible (2003-2008)**
Famille biparentale avec un enfant âgé de moins de 5 ans



Les pourcentages entre parenthèses désignent la hausse du revenu disponible en tenant compte de l'augmentation du coût de la vie au cours de la période visée (*paramètres d'avril 2003 et de juillet 2008*).

Graphique 4 – **Évolution du revenu disponible (2003-2008)**
Personne seule



Les pourcentages entre parenthèses désignent la hausse du revenu disponible en tenant compte de l'augmentation du coût de la vie au cours de la période visée (*paramètres d'avril 2003 et de juillet 2008*).

Une famille monoparentale avec un enfant de moins de 5 ans (graphique 2), prestataire de l'aide sociale, a vu son revenu disponible augmenter de 11,1 % de 2003 à 2008 et ce, même en tenant compte du coût de la vie. Si l'adulte de cette famille monoparentale travaille à temps plein au salaire minimum, il bénéficie d'une amélioration similaire de son revenu disponible. Dans le cas d'une famille biparentale avec un enfant de moins de 5 ans (graphique 3), cette augmentation a été de 12,7 % pour une famille prestataire d'aide sociale et de 10,6 % pour une telle famille avec un gagne-pain à temps plein au salaire minimum.

Dans le cas des personnes seules et des couples sans enfants, l'amélioration du revenu n'est pas significative, particulièrement pour celles et ceux qui doivent recourir à l'aide financière de dernier recours. En effet, pour ce qui concerne les personnes seules prestataires de cette aide, lorsqu'on tient compte de l'augmentation du coût de la vie, le revenu disponible réel a diminué de 4,9 % entre 2003 et 2008 (graphique 4), alors que celui d'une personne seule qui travaille à temps plein au salaire minimum a progressé de 7,0 % au cours de cette période.

OBJECTIF 1

SATISFAIRE LES BESOINS DE BASE

LES FONDEMENTS D'UN SOUTIEN FINANCIER MINIMAL GARANTI

Dans le présent chapitre, le Comité consultatif présente ses recommandations en ce qui a trait aux moyens d'assurer que toutes et tous puissent disposer d'un revenu leur permettant de satisfaire leurs besoins de base. Essentiellement, le Comité tente de répondre à la question du soutien minimal qui devrait être garanti aux personnes et aux familles.

Comme la satisfaction des besoins de base peut être assurée à partir d'un revenu ou de services, les propositions présentées abordent à la fois la question du soutien financier minimal et des services supplémentaires qui doivent être développés afin d'assurer l'atteinte de cet objectif.

D'entrée de jeu, il faut rappeler qu'en plus des transferts gouvernementaux dirigés vers les personnes en situation de pauvreté, un ensemble de services publics universels ou ciblés contribue à assurer le filet de protection sociale et économique. Parmi ces services, nommons les services éducatifs, les services de santé et les services sociaux, le Régime d'assurance médicaments et le logement social, qui contribuent tous à l'effort de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Plusieurs autres services pourraient s'ajouter à cette liste. L'ensemble des investissements publics doivent être pris en compte dans l'évaluation des efforts pour lutter contre la pauvreté.

En contrepartie, la pauvreté a aussi des impacts importants sur les coûts en santé ou en éducation. Il faut donc se demander s'il ne serait pas souhaitable et plus efficient comme société de faire en sorte que les personnes et les familles disposent de meilleurs revenus, plutôt que d'assumer les conséquences de ces coûts sur les finances publiques.

Dans ce chapitre, nous examinons aussi les besoins spécifiques de certains groupes, dont les parents, les personnes ayant des limitations fonctionnelles et les jeunes⁷. De plus, nous abordons la question du mode de soutien du revenu. L'évolution récente du faible revenu et de la pauvreté chez les familles québécoises montre que la façon dont le soutien financier est apporté peut avoir un impact significatif.

Le Comité consultatif propose d'examiner d'entrée de jeu les bases à partir desquelles un soutien financier minimal peut être proposé et ce, en s'appuyant sur les travaux du Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion.

Un panier de biens et services essentiels

Il n'existe ni au Canada ni au Québec de seuil officiel de pauvreté. Cependant, on utilise divers indicateurs pour mesurer la pauvreté, dont la majorité sont relatifs et ne tiennent pas compte des disparités des coûts de la vie. Une mesure relative de la pauvreté permet de comparer le revenu total d'une personne et ses dépenses à ceux de l'ensemble de la population. Cette façon de mesurer la pauvreté renvoie aux inégalités entre les divers groupes sociaux, aux écarts entre les riches et les pauvres; la pauvreté est alors définie en relation avec le niveau de vie d'une population donnée.

7. Il existe bien sûr des besoins spécifiques pour d'autres groupes, notamment les personnes vieillissantes. Le Comité consultatif est à préparer un avis sur les impacts de vieillir seul sur la pauvreté et l'exclusion sociale.

La mesure retenue par le CEPE comme mesure de référence afin de suivre les situations de pauvreté sous l'angle de la couverture des besoins, est la Mesure du panier de consommation (MPC), qui a été élaborée par Développement des ressources humaines Canada en consultation avec le groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la recherche et l'information dans le domaine du développement social.

Plutôt que de mesurer la situation économique des personnes et des familles en comparaison avec celle de l'ensemble de la population, la MPC définit une personne à faible revenu ainsi : personne dont le revenu disponible est inférieur au coût des biens et services inclus dans un panier de consommation permettant de couvrir un ensemble de besoins et procurant un niveau de vie que les concepteurs de la mesure qualifient d'« honorable ». Le coût du panier retenu est pondéré selon le type de territoire où la personne habite.

Toutefois, le CEPE indique que si la MPC permet d'évaluer l'amélioration de la situation économique et sociale des personnes et des familles qui vivent dans la pauvreté et qui sont exclues socialement, elle ne suffit pas à déterminer qu'une personne peut résoudre les manques associés aux difficultés d'atteindre et de maintenir l'autonomie économique ou d'intégrer pleinement la société. Le Comité consultatif partage cette réserve et considère aussi que si la MPC est une mesure de faible revenu fiable, elle ne permet pas d'affirmer qu'une personne qui a un revenu disponible équivalant aux seuils de la MPC a échappé à la pauvreté.

Le revenu familial disponible selon la MPC est le revenu total de la famille moins :

- l'impôt à payer;
- les charges sociales assumées par les particuliers;
- les autres retenues salariales obligatoires, telles que les cotisations à un régime de pension de l'employeur, à un régime d'assurance-maladie complémentaire ou à un syndicat;
- les pensions alimentaires et les paiements de soutien aux enfants versés à une autre famille;
- les dépenses non remboursées consacrées à la garde des enfants et aux soins de santé non assurés, mais recommandés par un professionnel de la santé, comme les soins dentaires et les soins de la vue, les médicaments sur ordonnance et les aides pour personnes handicapées.

Le panier de consommation sur lequel se fonde la MPC comprend des biens et services d'une quantité et d'une qualité précises relativement à la nourriture, aux vêtements et aux chaussures, au logement et au transport ainsi qu'à un budget très modeste, correspondant à ce que dépensent les ménages du deuxième décile le plus pauvre pour d'autres biens et services, tels que les soins personnels, les produits ménagers, l'ameublement, le service téléphonique ainsi que du matériel de lecture, les loisirs, les activités sportives et le divertissement (comme l'abonnement à un journal ou à une revue, les frais de participation à des activités récréatives, les loisirs, la location de vidéos, des billets pour assister à des manifestations sportives locales⁸).

8. *Le faible revenu au Canada de 2000 à 2002 selon la Mesure du panier de consommation*, Ressources humaines et Développement social Canada, juin 2006.

La MPC est basée sur les besoins de la famille de référence de deux adultes et deux enfants. L'échelle d'équivalence de la Mesure de faible revenu de Statistique Canada est utilisée pour établir les seuils relatifs aux familles dont la taille et la composition diffèrent de celles de la famille de référence. Par exemple, selon cette échelle, un adulte vivant seul a besoin de la moitié du revenu de cette famille de référence pour se procurer les biens et services du panier de la MPC.

Seuils de faible revenu, d'après la Mesure du panier de consommation (MPC), pour les personnes, selon le type d'unité familiale, Québec, 2004⁹

	Seuil de revenu faible			
Nombre de personnes dans l'unité familiale	1	2	3	4
	\$ indexés de janvier à septembre 2008			
Régions rurales	13 041	18 258	22 170	26 082
Moins de 30 000 habitants	13 155	18 417	22 364	26 310
30 000 – 99 999 habitants	12 158	17 022	20 669	24 317
100 000 – 499 999 habitants	12 511	17 516	21 269	25 023
RMR Québec	12 852	17 993	21 849	25 704
RMR Montréal	13 136	18 391	22 332	26 273

RMR : Région métropolitaine de recensement.

Source : Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC) et Statistique Canada, *Enquête sur les dépenses des ménages (EDM)*.

Compilation : Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion.

Un soutien financier minimal : une première étape

Compte tenu du premier objectif que le Comité consultatif a proposé, soit d'assurer la couverture des besoins de base, l'utilisation de la MPC apparaît un choix pertinent pour établir le niveau de cette aide minimale. Par ailleurs, même s'ils sont sensibles à la capacité de l'État de réaliser des investissements supplémentaires dans un contexte de priorités multiples et de marge de manœuvre réduite, les membres du Comité sont néanmoins convaincus de la nécessité d'investir dans un meilleur soutien aux personnes. Après quelques années d'application de la Loi, un effort particulier est requis, un effort cette fois dirigé davantage vers l'amélioration du revenu des personnes en situation de pauvreté qui n'ont pas d'enfants.

9. Les chiffres ont été indexés en dollars de 2008 (de janvier à septembre), à partir des coûts de 2004. Il se pourrait donc qu'ils soient différents des coûts réels en 2008.

Les membres du Comité consultatif souhaitent souligner qu'au moment où une énergie sans précédent est consentie pour sauver les institutions financières et les grandes corporations et éviter que l'économie mondiale s'écroule à la suite d'une crise prenant sa source dans la spéculation et la consommation excessives, les investissements requis afin d'éradiquer la pauvreté sont sans commune mesure avec ce que tous les gouvernements sont prêts à consentir actuellement.

Ces investissements représentent un des bons moyens à utiliser dans le cadre d'un plan pour contrer la crise économique. Ils pourraient permettre, notamment, de réduire à moyen terme la pression des coûts de santé sur les finances publiques. De plus, améliorer les sommes consenties aux personnes à faible revenu aurait davantage d'impact sur la consommation et l'économie que la plupart des autres mesures fiscales.

Malgré les différences qui apparaissent selon le territoire habité, le Comité consultatif ne privilégie pas une aide différenciée selon les régions, l'écart étant minime entre les montants. Il propose qu'on utilise comme référence le panier pour les municipalités de moins de 30 000 habitants. En effet, la grande majorité des personnes en situation de pauvreté se retrouvent soit dans les régions rurales ou semi-rurales, soit dans les régions métropolitaines, là où les seuils sont les plus élevés.

RECOMMANDATION 1

Le Comité consultatif recommande que les montants du soutien financier minimal soient déterminés en fonction des revenus disponibles requis pour couvrir les besoins de base établis par la Mesure du panier de consommation (MPC). Plus spécifiquement, il recommande que le seuil de référence utilisé soit celui fixé pour les municipalités québécoises de moins de 30 000 habitants¹⁰.

RECOMMANDATION 2

Le Comité consultatif recommande que, dans une première étape, le soutien financier minimal s'établisse de manière à garantir 80 % du seuil de revenu disponible de référence de la MPC et que ce soutien soit indexé du coût de l'augmentation annuelle du panier minimal qui a servi de base au choix de ce pourcentage.

Même s'il s'appuie sur la Mesure du panier de consommation, le soutien financier proposé dans cette première étape par le Comité consultatif ne permet pas de prendre en compte l'ensemble des éléments de la MPC. Il est basé sur les sommes prévues pour se procurer nourriture, vêtements et chaussures, logement (y compris le coût de l'énergie), transport ainsi qu'un minimum pour les autres biens, en particulier pour couvrir les soins personnels et les médicaments non prescrits. Comme les besoins de base reconnus dans la MPC sont plus nombreux, le soutien financier minimal obligera quand même les personnes à faire des choix et donc, des compressions dans les sommes prévues pour les besoins énumérés précédemment afin de pouvoir assumer leurs autres dépenses (loisirs, téléphone, etc.).

10. Nous ne savons pas si ces montants peuvent s'appliquer aux communautés inuites ou des Premières Nations très isolées ou vivant dans le Nord. En effet, dans ces communautés, les coûts de transport, de logement et d'alimentation sont plus élevés qu'ailleurs et ne s'équilibrent pas, comme c'est le cas entre les régions métropolitaines et les régions rurales. Il faudra réaliser des études particulières pour établir les seuils acceptables pour ces territoires.

Seuils de soutien financier minimal selon le type d'unité familiale, Québec, 2004 (en \$ indexés de 2008 ¹¹)	
Seuils de soutien financier minimal (80 % du total des seuils de la MPC)	
Nombre de personnes dans l'unité familiale	\$ indexés de janvier à septembre 2008
1	10 524
2	14 734
3	17 891
4	21 048

Dans ce sens, cette première étape constitue sans doute un pas important, mais elle ne règle pas tout. Elle permet d'améliorer substantiellement¹² la situation de celles et de ceux qui n'ont pas bénéficié des avantages du premier plan d'action gouvernemental.

Soulignons que dans le cas des familles, l'objectif de garantir un tel minimum est déjà atteint. En fait, au Québec, les familles disposent minimalement en 2009 d'un revenu qui correspond presque au seuil de référence recommandé¹³.

Par ailleurs, en matière d'incitation au travail, même si pour les personnes seules, ce minimum représente une augmentation de plus de 3 000 \$ par année, la différence entre ce minimum et le revenu disponible pour une personne qui travaille à temps plein est plus élevé dans leur cas (+ 49,7 %) que dans le cas des familles monoparentales avec de jeunes enfants (+ 40,2 %). Cette amélioration du revenu ne devrait donc pas affecter l'incitation au travail, dans la mesure où elle est réalisée selon une approche similaire à ce qui a été fait pour les familles.

Il faudra, et c'est ce que le Comité propose dans les chapitres suivants, mettre en œuvre d'autres moyens d'améliorer le revenu des personnes et des familles ainsi que d'augmenter les possibilités d'intégration et de participation à la société.

Le contenu du panier minimal

La description du contenu du panier minimal correspondant à 80 % de la MPC devrait toutes et tous nous convaincre que l'aide de dernier recours actuelle est nettement insuffisante pour les personnes seules et les couples sans enfants, et qu'elle les laisse dans une situation de grande pauvreté et de détresse humaine.

11. Les chiffres ont été indexés en dollars de 2008 (de janvier à septembre), à partir des coûts de 2004. Il se pourrait donc qu'ils soient différents des coûts réels en 2008.

12. Actuellement, le revenu disponible d'une personne seule sans contraintes à l'emploi à l'aide sociale est d'environ 7300 \$ par année. Le soutien minimal proposé permettrait de majorer de plus de 30 % ce revenu disponible.

13. 100 % de la MPC pour les municipalités de moins de 30 000 habitants.



La nourriture¹⁴

Selon la définition donnée lors du Sommet mondial de l'alimentation de 1996 et à laquelle a souscrit le Canada¹⁵, « *La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active* ». Ceci suppose que les personnes et les familles disposent d'un pouvoir d'achat adéquat et qu'elles aient accès à une information simple et fiable qui leur permet de faire des choix éclairés.

On sait, par contre, que la nourriture est habituellement le premier poste budgétaire comprimé quand survient un imprévu – étant l'une des rares dépenses de base compressibles – par comparaison au coût du logement, qui représente une dépense régulière obligatoire et cela, d'autant plus que ce coût n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années.

Le panier pour la nourriture adopté dans le cadre de la MPC est le Panier de provisions nutritif – Canada 1998¹⁶. Selon les concepteurs de la MPC, il ne s'agit ni du régime idéal ni du régime le moins coûteux qui répond aux besoins nutritionnels. Ce panier est constitué d'aliments qu'achètent les ménages canadiens ordinaires, c'est-à-dire des aliments que la société considère comme acceptables et suffisamment variés pour composer un régime alimentaire sain. Il comprend très peu de produits transformés – à l'exception du yogourt et du pain, que les gens n'ont habituellement pas l'habitude de fabriquer eux-mêmes. Il procure uniquement les quantités servant à combler les besoins nutritionnels permettant de rester en santé.

En dollars indexés pour 2008, la MPC évalue à 7 111 \$ par année la somme dont devrait disposer une famille de quatre personnes (deux adultes et deux enfants) pour se nourrir convenablement. Selon ce que Marie-Paule Duquette, du Dispensaire diététique de Montréal, a démontré lors de la Journée nationale de réflexion sur l'amélioration du revenu des personnes et des familles, il coûte minimalement 6,11 \$ par jour à une personne pour se nourrir. Une personne à l'aide financière de dernier recours devrait disposer d'un budget de 185,85 \$ par mois pour s'alimenter. Si cette personne est sans contraintes sévères à l'emploi, son revenu disponible mensuel est d'environ 610 \$. Le Comité consultatif affirme que se nourrir sainement se révèle donc une mission impossible pour de nombreuses personnes à l'aide sociale.

Le panier pour l'alimentation de la MPC comprend des produits laitiers, de la viande, de la volaille et du poisson, des substituts de la viande (légumineuses et beurre d'arachides), des produits céréaliers, des légumes, des agrumes et tomates, d'autres fruits, des matières grasses, du sucre et de la confiture de fraises. Les quantités sont calculées de façon très stricte¹⁷.

Ce panier ne laisse aucune place à la satisfaction de petites « folies » pourtant appréciées par la population. Il ne prévoit pas non plus de repas entre amis. Il exige plus de temps pour la préparation des repas, notamment les desserts, puisqu'il ne contient pas d'aliments prêts à servir, sauf de la salade de fruits, un peu de confiture de fraises, du pain et un peu de yogourt.

Malgré ces lacunes, ce panier devrait néanmoins permettre aux personnes et aux familles de maintenir une bonne santé par la qualité et une certaine diversité des aliments qu'il contient.

14. *Les statistiques de 2000 sur le faible revenu selon la Mesure du panier de consommation*, Direction générale de la recherche appliquée, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada, 2003.

15. Plan d'action du Canada pour la sécurité alimentaire (1998).

16. Judith Lawn, *Panier de provisions nutritif* – Canada 1998, Ottawa, Santé Canada, 1998.

17. À titre d'exemple, pour quatre personnes, le panier contient, par semaine, une bonne quantité de produits laitiers, mais très peu de jus de fruits, plus de 3,5 kilogrammes de viande, mais moins de 500 grammes de poisson, des légumes et des fruits assez variés (brocoli, chou, carottes, céleri, concombres, poivrons verts, pommes, bananes, raisins, poires, etc.), mais pas de boissons chaudes et très peu d'aliments préparés.

L'habillement

Le panier pour l'habillement (vêtements et chaussures) est celui mis au point par le Winnipeg Harvest et le Conseil de planification sociale de Winnipeg en 1997. Il est en voie d'être révisé, particulièrement en ce qui a trait aux délais de remplacement. Il a été retenu principalement parce qu'il s'agissait du « panier » de vêtements et chaussures le plus récent conçu au Canada et qu'il visait à déterminer le panier requis pour les situations les plus courantes au travail, à l'école et dans la vie sociale, en accord avec les objectifs de la Mesure du panier de consommation.



En dollars indexés pour 2008, on évalue à 2 405 \$ par année la somme dont devrait disposer une famille de quatre personnes (deux adultes et deux enfants) pour se vêtir convenablement.

Les montants prévus par la Mesure du panier de consommation permettent de se procurer des vêtements et des chaussures en **quantité restreinte**. Par exemple, un enfant a droit à trois t-shirts par année. Des vêtements pour les occasions spéciales n'y sont pas prévus. Les coûts évalués sont très bas et ne permettent certainement pas de se procurer des vêtements de qualité. Avec un tel budget, les personnes à faible revenu ne peuvent que fréquenter les friperies ou les comptoirs vestimentaires. Il s'agit plus d'un budget de remplacement que d'un réel budget d'habillement. Encore là, l'aide minimale prévue permet simplement de fournir l'essentiel.

Le logement

La portion du panier de consommation pour couvrir les besoins en logement est établie en utilisant comme référence le coût moyen du loyer médian des logements locatifs de deux et de trois chambres à coucher sur chaque territoire. Les ménages dont le logement est subventionné sont inclus dans l'échantillon, mais pas ceux qui ne paient pas de loyer ou qui habitent des logements locatifs qui demandent d'importantes réparations. Le loyer inclut les services publics (eau, chauffage et électricité), l'usage d'une cuisinière et d'un réfrigérateur ainsi que l'accès à une laveuse et à une sècheuse.



En dollars indexés pour 2008, on évalue à 7 127 \$ la somme dont devrait disposer une famille de quatre personnes (deux adultes et deux enfants) pour se loger convenablement, soit un loyer mensuel de 594 \$ incluant les coûts de l'énergie. Très peu de logements privés sont accessibles à ce coût. La somme affectée au logement occupe une place très importante dans le budget des personnes en situation de pauvreté, les obligeant à couper dans d'autres dépenses pourtant vitales telles que l'alimentation.

Le transport

Se déplacer est une nécessité de base pour toutes et tous : aller travailler, chercher un emploi, poursuivre des études, obtenir des services de santé, faire ses courses, etc. L'accès au transport peut être difficile pour les personnes à faible revenu, d'autant plus que les coûts qui y sont reliés ne cessent d'augmenter.



Le coût du transport est généralement moins élevé dans les régions urbaines qui bénéficient d'un système de transport en commun. Dans les petites localités ou les régions rurales, il faut disposer d'une automobile pour pouvoir se déplacer. Pour cette raison, dans les régions urbaines, l'élément transport de la MPC est constitué du coût annuel de deux abonnements mensuels au transport en commun pour adulte et d'un montant ajusté annuellement pour une course mensuelle aller-retour en taxi. Dans toutes les régions qui ne bénéficient pas d'un système de transport en commun, un montant a été prévu pour le coût de l'achat et de l'entretien d'une Chevrolet Cavalier quatre cylindres, quatre portes, âgée de cinq ans, y compris le coût du permis de conduire, l'immatriculation et l'assurance obligatoire.

Le transport représente l'une des dépenses principales des ménages au Québec¹⁸ et la part des revenus qui y est consacrée est très peu variable selon les quintiles de revenu¹⁹. Il va sans dire que la part accaparée par le transport dans le panier de consommation des familles et des personnes vivant en milieu rural est plus importante que dans les régions urbaines; par contre, le coût plus bas des logements vient, en général, compenser.

En dollars indexés pour 2008, on évalue, en moyenne, à 2 397 \$ la somme dont devrait disposer une famille de quatre personnes (deux adultes et deux enfants) pour se déplacer et vaquer à ses occupations.

Les soins personnels et les médicaments non prescrits

Sirops contre la toux, médicaments contre les allergies, désinfectants et onguents pour les blessures mineures, antiacides, analgésiques pour soulager les douleurs et les maux de tête, savon et dentifrice, produits d'hygiène féminine, etc. Pour ceux et celles d'entre nous bénéficiant d'un revenu confortable, se procurer ces quelques articles ne représente pas un casse-tête. Ce qui est proposé ici toutefois ne laisse que 26 \$ par semaine pour une famille de quatre.

En résumé

Force est de constater qu'il s'agit bien d'un soutien minimal incontournable. Les biens et services de la Mesure du panier de consommation retenus pour l'établir ne couvrent pas l'ensemble des besoins jugés nécessaires aujourd'hui pour permettre, comme le propose la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, d'acquérir une pleine autonomie économique et favoriser l'intégration et la participation à la société. Afin d'atteindre pleinement ces objectifs, le Québec devra donc poursuivre les efforts d'amélioration du revenu des personnes et des familles au cours des prochaines années.

Le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale considère que le soutien financier proposé dans cette première étape constitue un montant en deçà duquel les personnes et les familles sont privées des ressources pour maintenir leur santé et leur sécurité.

Améliorer le revenu en ayant recours aux crédits d'impôt remboursables

Le Comité consultatif privilégie l'idée d'un soutien intégré aux personnes et aux familles pour lesquelles l'amélioration des revenus ne proviendrait pas d'une majoration des programmes d'aide financière de dernier recours, mais plutôt d'un soutien du revenu fiscalisé qui serait accordé aux personnes et aux familles.

En effet, comme cela a déjà été noté dans le cas des familles, une évolution du régime de soutien du revenu vers une formule plus intégrée aux outils collectifs de distribution de la richesse est plus susceptible de favoriser l'inclusion et la solidarité.

Ce soutien devrait être modulé en fonction de l'atteinte des objectifs de la politique familiale, d'une part, et, d'autre part, des objectifs des mesures d'incitation au travail. Nous verrons dans les chapitres suivants comment de tels crédits peuvent permettre de favoriser la transition vers l'emploi et d'améliorer le revenu des travailleuses et des travailleurs à faible revenu.

18. Voilà l'une des raisons qui militent en faveur du recours à une mesure de la pauvreté différente des seuils de faible revenu (SFR), qui sont basés seulement sur les dépenses pour le logement, l'habillement et l'alimentation.

19. *Les répercussions des hausses tarifaires sur les conditions de vie des personnes à faible revenu : Des tarifs qui excluent... Des solutions qui rassemblent*, Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 2008.

RECOMMANDATION 3

Le Comité consultatif recommande au gouvernement de mettre en place un régime intégré de soutien du revenu aux personnes et aux familles permettant d'assurer à tous les ménages québécois, sous la forme d'un crédit d'impôt remboursable, le soutien financier minimal défini auparavant, en tenant compte de leurs revenus.

Un tel soutien viendrait simplifier le filet de sécurité, entre autres, en rendant inutile le Programme d'allocation logement. Ce crédit d'impôt remboursable devrait être géré de façon souple afin de répondre aux besoins des personnes et des familles ainsi qu'aux changements de situation.

Ainsi, comme d'autres crédits remboursables, ce crédit, dans le cas des personnes admissibles aux programmes d'aide de dernier recours, pourrait être ajouté à la prestation. Par ailleurs, comme c'est actuellement le cas pour le Soutien aux enfants, l'aide pourrait être ajustée aux trois mois. Enfin, afin d'éviter les trop-payés, il faudrait mettre en place des dispositions souples pour la déclaration des changements de situation de revenu et tolérer une variation dans le montant de revenu anticipé. Les règles utilisées dans le cadre du « Working Tax Credit » au Royaume-Uni pourraient servir de référence²⁰.

D'autres besoins à prendre en compte

Donner accès à une assurance habitation

Plusieurs fois par année, nous entendons parler d'un incendie majeur mettant à la rue des dizaines de personnes à faible revenu et qui, pour la plupart, ne sont pas assurées. Comme concitoyens, nous nous désolons de leur malheur et de leur imprévoyance. Pourtant, si la plupart n'ont pas d'assurance habitation, c'est que les prix demandés par les compagnies d'assurances aux personnes à faible revenu sont trop souvent prohibitifs.

Cette situation existe non seulement parce que ces personnes habitent des zones à risque (centres-villes, zones rurales éloignées des casernes de pompiers), mais encore parce qu'elles sont souvent considérées comme des mauvais payeurs et que les compagnies d'assurance leur proposent des tarifs élevés.

Inclure un montant pour permettre à ces ménages de souscrire une assurance habitation dans le soutien financier minimal coûterait cher et représenterait une forme de transfert vers les compagnies d'assurance. Il apparaît préférable et moins coûteux d'indemniser directement les personnes en cas de sinistre.

RECOMMANDATION 4

Le Comité consultatif recommande au gouvernement la création d'un fonds d'indemnisation destiné à couvrir les pertes des personnes en situation de pauvreté en cas de sinistre et à répondre ainsi au besoin d'assurance habitation.

20. Dans l'application de ce crédit, dans la mesure où la personne informe le gouvernement de ses changements de situation, elle n'est pas pénalisée en cours d'année si ses revenus ont augmenté de moins de 2 500 livres. Le montant auquel cette personne aura droit sera ajusté, mais elle n'aura rien à rembourser.

Les critères d'admissibilité et les règles de ce fonds demeurent à déterminer. A priori, nous pourrions penser que ce régime devrait être accessible aux personnes et aux familles dont le revenu disponible se situe sous les seuils de la Mesure du panier de consommation (MPC). Quant aux règles d'indemnisation, elles pourraient s'inspirer de celles de la Sécurité civile pour les cas de désastres naturels.

Poursuivre les efforts en matière de développement de logements abordables

Comme il a déjà été précisé, même avec un soutien financier minimal garanti, la capacité d'avoir un logement décent et à un prix raisonnable continuera à dépendre de la capacité du Québec d'assurer le maintien d'un parc locatif abordable et le développement du logement social et coopératif.

Lors de la Journée nationale de réflexion sur l'amélioration du revenu des personnes et des familles, l'ensemble des intervenantes et des intervenants ont rappelé qu'il fallait non seulement améliorer le revenu, mais aussi maintenir les efforts sur plusieurs plans : développement du logement social et coopératif, poursuite et amélioration des programmes de rénovation, contrôle du prix des loyers.

RECOMMANDATION 5

Le Comité consultatif recommande au gouvernement de poursuivre et d'accélérer les efforts entrepris en matière de développement de logements abordables, de logements sociaux et coopératifs ainsi que de programmes de soutien à la rénovation destinés aux personnes à faible revenu, particulièrement en matière d'efficacité énergétique.

Garantir à toutes les familles un revenu permettant d'avoir accès au réseau public de services de garde

Le régime québécois de services de garde a été créé non seulement avec la volonté de favoriser la pleine participation des femmes au marché du travail, mais aussi avec celle de faciliter la socialisation des enfants des milieux défavorisés, de façon à atténuer certaines inégalités au moment du début du parcours scolaire. Ce réseau représente non seulement l'un des fleurons de la politique familiale, mais aussi un élément clé de l'action pour prévenir la pauvreté.

Il faut, d'une part, poursuivre l'augmentation du nombre de places pour répondre aux besoins, et d'autre part, faire en sorte que toutes les familles disposent d'un revenu permettant d'avoir accès au réseau public de services de garde.

RECOMMANDATION 6

Le Comité consultatif recommande au gouvernement que la part des parents pour les frais de garde dans les centres de la petite enfance, dans le cas de toutes les familles qui peuvent recourir aux services de garde, soit prise en compte dans le soutien financier minimal.

Actuellement, ce montant s'établit à 1 820 \$ par année et par enfant. Encore là, concrètement, l'objectif d'un soutien minimal a été atteint pour les familles qui ont déjà un revenu disponible tenant compte des besoins de garde.

Il n'y a donc, à ce moment-ci, aucun coût supplémentaire lié à cette mesure. Il y en aurait éventuellement si la part des parents pour les services de garde était augmentée.

Compenser les coûts supplémentaires liés aux incapacités

La mise en place du régime intégré de soutien du revenu, proposé par le Comité consultatif, remet en question la pertinence de l'existence d'un régime distinct pour les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi. L'aide minimale proposée est supérieure aux prestations accordées actuellement à ces personnes.

Lors de la publication de son document de planification et d'orientations, le Comité consultatif avait souligné une multiplication des obstacles à l'insertion des prestataires considérés sans contraintes sévères. Cet alourdissement de la clientèle de l'aide sociale se manifestait principalement par le vieillissement des prestataires et l'augmentation de la durée cumulative de leur présence à l'aide sociale.

Au moment du lancement de ce document à Québec, Mme Michelle Courchesne, alors ministre responsable de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, avait déclaré, devant les partenaires réunis par le Comité consultatif, que moins de 10 % des prestataires dits sans contraintes sévères à l'emploi avaient le potentiel d'intégrer le marché du travail sans un accompagnement important, mettant ainsi ouvertement en doute la distinction établie depuis les années 80 entre les « aptes » et les « inaptes ».

Cette distinction entre les personnes ayant ou non des contraintes sévères à l'emploi contribue à nourrir bien des préjugés et résiste de moins en moins à l'analyse de l'évolution des caractéristiques des prestataires d'aide sociale. La grande majorité d'entre eux ne peuvent, sans une aide importante pour les accompagner et sans des ressources leur permettant de sortir du cercle de la survie, de la perte de confiance et de la dépression, espérer intégrer le marché du travail et améliorer leurs conditions de vie.

Même les représentantes et les représentants des personnes handicapées remettent en question cette distinction et souhaitent plutôt, comme l'a recommandé le Comité consultatif dans son avis sur la prévention de la pauvreté persistante²¹, que les coûts supplémentaires liés à une incapacité soient reconnus au moyen de la fiscalité.

Déjà, tant le gouvernement du Québec que le gouvernement fédéral ont introduit des crédits d'impôt pour les personnes handicapées et même pour les parents d'enfants handicapés. Toutefois, il s'agit de crédits d'impôt non remboursables et qui ne profitent qu'aux personnes handicapées ayant un revenu imposable alors qu'une forte proportion d'entre elles disposent d'un faible revenu.

RECOMMANDATION 7

Le Comité consultatif recommande d'abolir le régime différencié d'aide de dernier recours pour les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi. Il recommande aussi de compenser les déficiences fonctionnelles majeures et les troubles graves de santé mentale par des crédits d'impôt remboursables équivalant aux besoins supplémentaires générés par ces contraintes.

Dans la mise en œuvre de cette recommandation, le Québec doit évidemment viser à ce que le gouvernement fédéral adopte une mesure fiscale semblable.

21. Avis sur la prévention de la pauvreté persistante, *Revoir nos façons de faire : un choix judicieux et humain*, Comité consultatif de lutte contre la pauvreté, 2009, p. 26.

Offrir un programme d'aide adapté à la réalité et aux besoins des jeunes

Lors de ses travaux visant à proposer un nouveau régime de soutien du revenu, le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale s'est interrogé sur la place des jeunes dans un tel régime. Ce questionnement s'appuyait sur plusieurs préoccupations.

En premier lieu, celle des besoins des jeunes et des risques associés au fait d'entreprendre leur vie adulte à l'aide sociale. En deuxième lieu, les effets pervers d'une importante augmentation du soutien financier disponible sur la persévérance scolaire des jeunes ont inquiété les membres du Comité. Enfin, convaincus que, dans le cas des jeunes qui ont tout l'avenir devant eux, la meilleure façon de leur permettre d'avoir des revenus décents était de favoriser le développement de tout leur potentiel, le Comité consultatif a cherché quels étaient les meilleurs moyens de prévenir le recours à l'aide sociale et d'assurer la qualification et l'insertion de chaque jeune.

Le Comité consultatif a mandaté le groupe de travail sur les cibles d'amélioration du revenu des personnes et des familles afin de mener des consultations auprès d'intervenants jeunesse ainsi que de jeunes ayant vécu l'expérience du décrochage scolaire ou du recours à l'aide sociale, ou les deux. Ces consultations ont été menées dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean au cours de l'été 2008, grâce à la collaboration du CRÉPAS²² pour les intervenants jeunesse et du Centre de formation générale aux adultes de la Jonquière pour les jeunes.

Pour le Comité consultatif, le choix de mener ces consultations dans cette région n'était pas fortuit. En effet, après avoir été pendant plusieurs années parmi les régions où l'abandon scolaire était le plus important, cette région, grâce à une mobilisation de l'ensemble des intervenants, est aujourd'hui au sommet du palmarès de la persévérance et de la réussite scolaire.

Ces consultations ont permis de constater que, pour prévenir le recours à l'aide sociale, il fallait développer des interventions pour aider et accompagner les jeunes en difficulté bien avant qu'ils n'atteignent l'âge de 18 ans. Il semble que 14 ans soit un âge charnière dans la définition des projets professionnels et dans la motivation pour réaliser ces projets. Par ailleurs, il apparaît nécessaire de favoriser une référence systématique des jeunes qui quittent l'école à l'âge de 16 ans²³ vers des ressources pouvant aider à leur insertion. Enfin, il faut développer des mesures favorisant la conciliation du travail et des études, mesures d'autant plus importantes dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre.

Pour ce qui concerne la question d'un régime approprié pour les jeunes, tant les intervenants que les jeunes rencontrés ont fait consensus sur la nécessité d'offrir autre chose que de l'aide sociale aux jeunes en transition vers l'âge adulte. Contrairement aux jeunes âgés de 20 ans et plus, une grande proportion de ceux de moins de 20 ans demeurent à l'aide sociale pour une longue période. Une bonne part d'entre eux sont issus de familles prestataires d'aide de dernier recours ou proviennent des centres jeunesse.

Afin de favoriser l'insertion de ces jeunes, il faut apporter une grande attention à leur accès à des mesures actives d'aide à l'emploi ou d'aide à l'insertion sociale et citoyenne. D'où l'importance de concevoir avec eux des formules où les activités sont appropriées à leur réalité et sont convenues entre le jeune et un organisme communautaire, reconnu par les collectivités locales et différent de l'organisme qui verse l'aide financière.

22. Conseil régional de prévention de l'abandon scolaire du Saguenay-Lac-Saint-Jean.

23. 16 ans est l'âge de la fin de la fréquentation obligatoire au Québec. En pratique, toutefois, il apparaît que plusieurs jeunes quittent l'école avant d'avoir atteint cet âge.

Ces activités pourront être variées et s'inscrire dans un plan adapté aux besoins et à la situation du jeune : formation alternative, alternance travail-études, stages, développement d'un projet de vie, activité d'insertion, thérapie, etc.

RECOMMANDATION 8

Pour tenir compte de la réalité et des besoins spécifiques des jeunes, le Comité consultatif recommande au gouvernement la mise en place de mesures particulières d'aide et d'accompagnement accessibles aux jeunes à partir de 14 ans. Ces mesures viseraient la qualification des jeunes et leur insertion socioprofessionnelle et citoyenne dans le respect de leurs aspirations et la reconnaissance de leur potentiel.

Pour les jeunes âgés de 18 ans et plus, la participation donnera droit à un soutien financier adapté. Une aide financière pourrait exceptionnellement être accordée à des jeunes âgés de moins de 18 ans lorsque requise pour favoriser leur insertion.

OBJECTIF 2

FAVORISER L'INTÉGRATION

SOCIALE ET ÉCONOMIQUE DES PERSONNES

Un régime qui favorise l'autonomie : des conditions à respecter

Pour le Comité consultatif, un régime de soutien du revenu qui favorise l'autonomie des personnes et des familles doit répondre à un certain nombre de conditions :

1. Il doit fournir une aide aux personnes avant que celles-ci n'aient épuisé toutes leurs ressources, à défaut de quoi leur capacité de s'en sortir est hypothéquée. Il faut plutôt faire en sorte que celles qui pourraient recouvrer leur autonomie disposent d'actifs pour écourter leur période de recours à la sécurité du revenu.
2. Ce régime doit proposer de l'aide à l'emploi et de l'accompagnement afin d'aider les personnes à recouvrer leur autonomie par l'insertion à l'emploi. Il doit favoriser la contribution des personnes à la collectivité, même dans le cas où elles ne peuvent, en raison de leurs contraintes et de leurs caractéristiques, espérer intégrer le marché régulier du travail.
3. Enfin, les règles de soutien du revenu ne doivent pas freiner les efforts d'autonomie des personnes et doivent faciliter la transition de l'aide de dernier recours à l'autonomie économique.

Les progrès réalisés

Les principales avancées de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles touchent le maintien et le développement des actifs : que l'on pense à l'article 60 autorisant l'accumulation d'avoirs liquides pour réaliser des actions aidant les personnes à recouvrer leur autonomie, à l'assouplissement des règles sur les actifs dans le cadre du programme de solidarité sociale ou à la possibilité de créer des programmes spécifiques, tel le programme pour les travailleurs licenciés collectivement dans certaines zones et secteurs désignés.

Le Pacte pour l'emploi améliore substantiellement le soutien financier accordé aux personnes qui participent aux mesures d'aide à l'emploi ainsi que le panier de mesures disponibles. Il faut souligner ce réinvestissement majeur dans l'aide à l'emploi.

En améliorant ce panier ainsi qu'en renforçant l'accompagnement et le soutien accordés aux personnes, ce que facilitera aussi la simplification des programmes d'aide de dernier recours découlant de la réforme du régime de soutien du revenu proposée par le Comité consultatif, un plus grand nombre de personnes pourront bénéficier des mesures actives d'aide à l'emploi.

Ces personnes pourront alors, dès leur engagement dans une mesure donnant droit à une allocation d'aide à l'emploi, disposer d'un revenu supérieur au seuil établi par la Mesure du panier de consommation et travailler à améliorer leur situation en acquérant des habiletés et des compétences qui pourront les aider à échapper définitivement à la pauvreté. Dans ces conditions, les membres du Comité consultatif sont convaincus que les personnes répondront à l'appel.

Enfin, plusieurs mesures qui visent à favoriser la transition vers l'emploi ont été adoptées. Avec le Règlement d'application de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles, le maintien du carnet de réclamation a été accordé à toutes les personnes qui quittent l'aide sociale pour un emploi pour une période minimale de six mois. En plus des avantages du carnet de réclamation (gratuité des

médicaments, etc.), cette mesure a pour effet de ne pas faire perdre les droits pour certains besoins qui sont liés à la durée de présence à l'aide (lunettes, prothèses dentaires, etc.).

De plus, avec le Pacte pour l'emploi, un nouveau supplément à la prime au travail a été introduit pour les prestataires de longue durée qui quittent l'aide sociale pour un emploi.

Les ajouts et les corrections à apporter

En matière de développement des actifs, et malgré les avancées de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles, il reste certaines corrections à apporter et certains gestes à faire pour donner aux mesures introduites leur pleine signification.

Depuis la dernière période de compressions budgétaires importantes à l'aide de dernier recours, on a introduit un test d'avoirs liquides spécifique pour les personnes qui font une demande d'aide. En vertu de ce test, les personnes doivent avoir écoulé l'ensemble de leurs économies avant de pouvoir recevoir de l'aide. Pourtant, lorsqu'elles en reçoivent, elles ont droit d'accumuler un certain montant d'avoirs liquides. Ce premier test d'avoirs liquides a pour effet, selon les membres du Comité consultatif, de priver les personnes de ressources qui pourraient accélérer leur retour à l'autonomie financière.

La nouvelle loi a permis de mettre en œuvre des programmes spécifiques. C'est le cas du programme d'aide pour les travailleuses et travailleurs victimes d'un licenciement collectif. La principale différence entre ce programme et l'aide sociale est que les personnes visées ne sont pas obligées d'épuiser leurs actifs avant de pouvoir recevoir de l'aide. Malheureusement, ce programme est limité à des travailleurs licenciés de certaines entreprises désignées par le ministre dans certaines régions ou certains secteurs économiques.

L'objectif actuel est de permettre le maintien en région de travailleurs qualifiés qui feraient le choix de quitter leur région sans ce programme. Il y aurait une certaine justice à permettre à tous les travailleurs qui sont licenciés collectivement de bénéficier des avantages de ce programme. Ces personnes ont souvent travaillé une bonne partie de leur vie dans des entreprises victimes de la crise économique ou de la délocalisation de l'industrie manufacturière, ont payé des impôts et ont contribué à la richesse collective. Le gouvernement devrait les aider avant qu'elles et qu'ils ne se retrouvent dans une situation de pauvreté.

Enfin, en ce qui a trait au développement des actifs, le Comité a déjà mentionné l'ouverture créée dans la loi pour des mesures encourageant l'épargne en vue de la réalisation de projets visant à favoriser l'autonomie des personnes. Cette ouverture s'inspire de nombreuses recherches qui tendent à démontrer que le fait d'encourager l'épargne peut avoir un effet positif sur la capacité des personnes en situation de pauvreté d'améliorer leur situation financière.

L'article 60 de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles constitue une réponse à l'engagement pris dans le cadre du plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cet article prévoit que « l'adulte seul ou la famille peut posséder certains biens ou avoirs liquides, dans les cas et conditions prévus par règlement, afin de favoriser la réalisation d'actions lui permettant de recouvrer son autonomie économique ». Dans le règlement, une exemption de 5 000 \$ a été prévue pour donner suite à cet engagement. Toutefois, aucune mesure visant à encourager l'épargne de façon active n'a été mise en place.

RECOMMANDATION 9

Le Comité consultatif recommande au gouvernement d'apporter les changements suivants dans les programmes mis en place en vertu de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles :

- *Abolir le premier test d'avoirs liquides, qui fait en sorte qu'une personne à l'arrivée à l'aide a le droit de posséder moins d'avoirs liquides qu'en cours d'aide.*
- *Élargir l'accès au programme destiné aux travailleurs licenciés collectivement aux autres personnes qui sont dans des situations similaires à celle des travailleurs visés par ce programme.*
- *Développer des mesures favorisant la mise en œuvre effective de l'article 60 de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles.*

En matière d'aide à l'emploi et à l'insertion, le Comité consultatif a déjà souligné les progrès possibles si le Pacte pour l'emploi atteignait ses objectifs. En principe, il ne devrait plus y avoir pénurie de mesures actives qualifiantes comme cela a parfois été le cas au cours des dernières années. Toutefois, avec l'alourdissement des caractéristiques des personnes à l'aide de dernier recours, même les mesures les plus intensives ne peuvent répondre aux besoins de celles qui sont très éloignées du marché du travail. Il y a lieu de prévoir davantage de mesures de longue durée de préparation à l'emploi.

Par ailleurs, afin de soutenir la contribution et l'engagement dans leur collectivité de l'ensemble des prestataires, y compris de ceux qui ne peuvent espérer intégrer le marché régulier du travail, il y a lieu de reconnaître cette contribution et cet engagement. Le ministre de l'Emploi et de la Solidarité compte favoriser la prise en charge locale des actions de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Après un Pacte pour l'emploi, il entend favoriser la conclusion d'un Pacte de solidarité permettant de mobiliser tous les acteurs sur le plan local. Les projets qui émergeront de stratégies locales peuvent être des lieux favorisant l'insertion des prestataires, et la participation à de tels projets devrait s'accompagner d'une allocation similaire à celle allouée pour la participation aux mesures actives d'Emploi-Québec.

RECOMMANDATION 10

Le Comité consultatif recommande au gouvernement de :

- *Développer des mesures intégrées d'aide à l'emploi de très longue durée pour les personnes fortement éloignées du marché du travail.*
- *Verser une allocation similaire à l'allocation d'aide à l'emploi aux personnes qui s'engagent dans des actions menées dans le cadre de stratégies locales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.*

Pour ce qui est de favoriser la transition vers l'emploi pour les prestataires d'aide de dernier recours, il semble que le principal problème restant lié aux règles du programme ait trait au fait que, entre environ 8 et 22 heures de travail par semaine au salaire minimum, le revenu supplémentaire est presque complètement annulé par la diminution de la prestation d'aide de dernier recours²⁴.

RECOMMANDATION 11

Le Comité consultatif recommande au gouvernement que le régime intégré de soutien aux personnes et aux familles soit défini de manière à corriger les situations où les gains de travail sont complètement déduits du soutien financier et à faire en sorte qu'au total, chaque dollar gagné procure une amélioration nette du revenu disponible.

Ce faisant, on améliorera l'incitation au travail. Cette proposition est complémentaire à celle qui est exposée au prochain chapitre et qui touche les travailleuses et les travailleurs pauvres.

24. La prime au travail permet un gain de 7,5 ¢ par dollar gagné, pour une personne seule.

OBJECTIF 3

FAIRE EN SORTE
QUE LES TRAVAILLEUSES ET LES TRAVAILLEURS
ÉCHAPPENT À LA PAUVRETÉ

Rendre le travail payant: un problème complexe

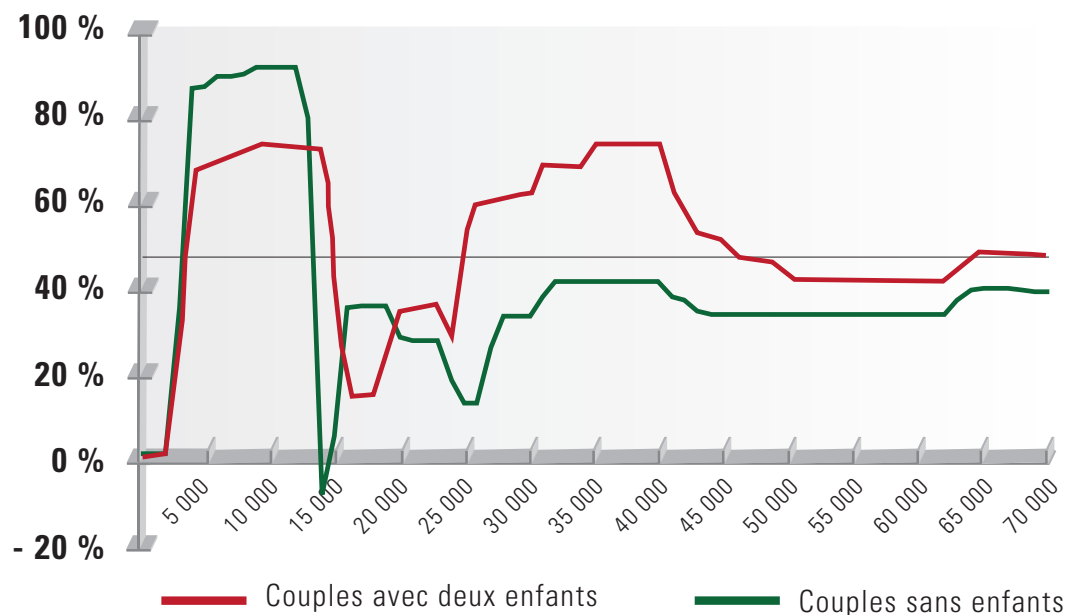
Le Comité consultatif a déjà souligné que, parmi les personnes sans contraintes sévères à l'emploi dont le revenu disponible se situait en dessous des seuils de faible revenu, il y avait une forte proportion de travailleuses et de travailleurs, soit des personnes dont 50 % et plus de leurs revenus provenaient du travail. En examinant les mesures potentielles permettant de faire en sorte que les personnes qui travaillent à temps plein échappent à la pauvreté telle que définie dans la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le Comité consultatif a vite fait de constater un certain nombre de difficultés.

Le revenu de travail médian est assez faible au Québec. Il y a beaucoup de personnes qui ont un revenu autour des seuils de faible revenu. Cela a comme conséquence, entre autres, que le coût d'éventuelles mesures visant à améliorer le revenu des travailleuses et des travailleurs est très important. Ainsi, en 2007, le revenu de travail médian d'une personne seule se situait à 28 870 \$, celui d'un couple sans enfants avec un seul revenu de travail, à 26 631 \$ et celui d'une famille monoparentale avec un enfant de moins de 5 ans, à 20 316 \$.

Les taux marginaux implicites de taxation, c'est-à-dire les taux réels d'imposition de chaque dollar supplémentaire de revenu quand on tient compte à la fois de l'augmentation de l'impôt sur le revenu et de la diminution des paiements de transfert, sont très élevés pour les travailleuses et les travailleurs à faible revenu.

À titre d'exemple, une responsable de famille monoparentale qui a un enfant de 4 ans et qui travaille 24 heures par semaine au salaire minimum a un revenu disponible annuel de 22 065 \$. Si elle travaille 27 heures par semaine, toujours au salaire minimum, son revenu disponible annuel baisse à 21 947 \$; si elle travaille 32 heures, ce revenu remonte à 23 381 \$. Si elle travaille à temps plein au salaire minimum (37,5 heures), son revenu annuel disponible sera de 24 569 \$. Si elle se trouve un meilleur emploi à 10,26 \$ l'heure, soit une augmentation de 1,76 \$ l'heure, au bout de l'année, son revenu disponible aura augmenté de 1 668 \$, soit l'équivalent de 0,85 \$ l'heure.

Lors de la Journée nationale de réflexion sur l'amélioration du revenu des personnes et des familles, M. Luc Godbout, professeur à l'Université de Sherbrooke et chercheur à la Chaire de recherche en fiscalité et finances publiques, présentait le tableau ci-dessous, qui illustre bien l'effet des taux marginaux implicites de taxation. Ceux-ci, comme il le soulignait, sont la résultante de deux mécanismes distincts : les règles du régime fiscal et celles des programmes de transfert.

Graphique 5 – **Taux marginaux implicites de taxation 2008**

Une fiscalité à revoir : un engagement à prendre tout de suite

Sans des changements pour établir une plus grande équité fiscale, il est impossible de faire pleinement en sorte qu'au fur et à mesure que les personnes augmentent leur effort de travail et acquièrent des expériences et des compétences, elles puissent améliorer leur niveau de vie en conséquence. Les travailleuses et travailleurs à faible revenu de même que celles et ceux de la classe moyenne, soit les personnes qui ont un revenu autour du revenu médian, font face à des taux marginaux implicites de taxation beaucoup plus élevés que ceux des travailleuses et travailleurs plus riches.

S'il faut viser à ce qu'une personne qui travaille à temps plein dispose d'un revenu lui permettant d'échapper à la pauvreté, il faut faire en sorte, dès maintenant, qu'une travailleuse ou un travailleur, c'est-à-dire une personne dont la majorité des revenus sont liés à l'emploi, ait minimalement un revenu disponible équivalant au seuil de la Mesure du panier de consommation (MPC).

RECOMMANDATION 12

Le Comité consultatif recommande que le gouvernement procède au réexamen de l'ensemble de sa fiscalité de manière à ce que l'augmentation de l'effort de travail des personnes et l'amélioration de leurs compétences soient pleinement reconnues dans leur revenu disponible.

RECOMMANDATION 13

Le Comité consultatif recommande au gouvernement que les personnes dont les revenus de travail équivalent à 16 heures par semaine, en moyenne, au salaire minimum, aient accès à un revenu disponible au moins égal au seuil de référence proposé, soit la Mesure du panier de consommation pour les municipalités de moins de 30 000 habitants.

Des normes du travail à renforcer pour contrer la précarité du travail

Les dernières augmentations annoncées du salaire minimum ont été les plus importantes depuis longtemps, et pourtant, ce sont probablement celles qui ont été les moins critiquées par les employeurs. Les membres du Comité consultatif y voient un signe qu'avec la pénurie grandissante de main-d'œuvre, il y aura une hausse du salaire « minimum » pratiqué pour la plupart des emplois dans les années à venir. Dans ce sens, le gouvernement doit poursuivre les efforts entrepris afin d'augmenter la rémunération minimale.

Pour le Comité consultatif, le grand nombre de travailleuses et de travailleurs à faible revenu doit amener le gouvernement à se préoccuper davantage des normes du travail et du développement des formes de travail atypiques. Malheureusement, trop d'entreprises mettent en place des politiques d'embauche de personnel à heures réduites qui empêchent ces travailleuses et ces travailleurs d'accéder à des avantages sociaux.

RECOMMANDATION 14

Le Comité consultatif recommande au gouvernement d'apporter les modifications requises aux normes minimales de travail, en plus de poursuivre l'augmentation du salaire minimum, afin d'éviter la multiplication des formes de travail atypiques qui maintiennent les travailleuses et les travailleurs dans la pauvreté.

CONCLUSION

Comment pourrions-nous relever les défis auxquels nous faisons face si nous ne nous attaquons pas aux coûts de la pauvreté et si, comme société, nous ne faisons pas les investissements nécessaires afin d'améliorer les conditions de vie des personnes qui affrontent la pauvreté et l'exclusion sociale? Les enjeux abordés dans le présent avis sont capitaux. Les membres du Comité consultatif sont conscients qu'ils proposent des changements majeurs. Les investissements requis pour les mettre en œuvre sont importants. Ils peuvent être graduels. Cependant, dans la présente période de turbulences économiques, refuser d'agir entraînerait un coût trop élevé à moyen terme.

À l'automne 2008, l'Association des banques alimentaires de l'Ontario a rendu publique une étude établissant les coûts directs et indirects de la pauvreté en Ontario à une somme variant de 32 à 38 milliards de dollars par année, soit l'équivalent de 5,5 % à 6,6 % du produit intérieur brut de la province²⁵.

Au Québec, même si nous ne disposons pas encore d'une telle étude globale permettant de chiffrer les coûts de la pauvreté, le directeur de la santé publique a souligné maintes fois que 20 % des coûts des services de santé sont attribuables à la pauvreté et aux inégalités de santé qui en découlent. Cela représente près de six milliards de dollars par année. Récemment, l'économiste Pierre Fortin a évalué le coût d'un décrocheur à 500 000 dollars. Ce sont là quelques exemples seulement illustrant que, comme société, nous n'avons pas les moyens de ne pas agir.

Déjà, des progrès importants ont été réalisés pour les familles. Au cours des prochaines années, il faut en accomplir de semblables pour les autres groupes. En 2013, atteindre la cible d'un Québec avec le moins de personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale parmi les sociétés industrialisées, constituera un avantage comparatif déterminant dans notre développement durable.

Collectivement plus riches de moins de pauvreté, nous serons mieux...

25. *The Cost of Poverty, An Analysis of the Economic Cost of Poverty in Ontario*, Ontario Association of Food Banks, novembre 2008, 35 p. Parmi les personnes qui ont supervisé la réalisation de cette étude, on notait la présence du vice-président senior et économiste en chef du groupe financier TD.

ANNEXE 1

LISTE DES MEMBRES DU COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

Membres votants

M. Damien Arsenault

Maire de Saint-Elzéar, comté de Bonaventure

M^{me} Lucie Bélanger

Fédération des femmes du Québec

M. Michel Bellemare

Regroupement pour la défense
des droits sociaux de Shawinigan

M^{me} Pascale Caron

Conseillère en développement stratégique
Caisse d'économie solidaire Desjardins
Vice-présidente du Comité consultatif

M^{me} Édith Cloutier

Directrice générale
Centre amitié autochtone de Val-d'Or

M^{me} Jane Cowell-Poitras

Conseillère municipale
Ville de Montréal

M. Richard Gravel

Directeur général
Collectif des entreprises d'insertion

M. Jean-Claude Icart

Coordonnateur de l'Observatoire international
sur le racisme et les discriminations
Centre de recherche sur l'immigration, l'ethnicité
et la citoyenneté (UQAM)

M. Tommy Kulczyk

Adjoint au vice-président et directeur
des services d'urgence, Jeunesse au Soleil
Président du Comité consultatif

M^{me} Jeanne Lavoie

Conseillère – Partenariat avec la communauté
Rio Tinto Alcan

M^{me} Réjeanne Pagé

ATD Quart Monde

M^{me} Anne-Marie Rodrigues

Directrice générale
Centre d'action socio-communautaire de Montréal

M^{me} Monique Toutant

Association de défense des droits sociaux
du Québec métropolitain

M^{me} Céline Trudel

Directrice du développement communautaire
Centraide Québec et Chaudière-Appalaches

M^{me} Nancy Villemure

Gestionnaire de marques
Zoom Armada

Membres non votants

M. Michel Hamelin

Sous-ministre adjoint aux aînés
Ministère de la Famille et des Aînés

M. Bernard Matte

Sous-ministre adjoint aux politiques et
à l'analyse stratégique
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Note : Les membres du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sont nommés à titre individuel, pour représenter divers secteurs de la société. Les positions prises par le Comité consultatif n'engagent pas les organismes dont sont issus ces membres.

*Comité consultatif
de lutte contre
la pauvreté
et l'exclusion sociale*

Québec 