

DE : Madame Chantal Rouleau
Ministre responsable de la Solidarité sociale et de l'Action communautaire

TITRE : Demande de prolongation du Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023 et des normes du Fonds québécois d'initiatives sociales

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

En décembre 2022, la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (RLRQ, c. L-7, ci-après appelée la « Loi ») a souligné son 20^e anniversaire. Adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale en décembre 2002, la Loi vise à guider le gouvernement vers la planification et la réalisation d'actions pour combattre la pauvreté. L'objectif de la Loi est de tendre vers un Québec sans pauvreté pour en prévenir les causes, en atténuer les effets sur les individus et les familles et contrer l'exclusion sociale. À cette fin, la Loi prévoit qu'un plan d'action soit en vigueur en tout temps.

Depuis 2002, trois plans d'action ont été mis en œuvre par le gouvernement du Québec :

- Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2004-2009 (prolongé d'une année en 2009-2010);
- Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale 2010-2015 (prolongé de deux ans en de 2015 à 2017);
- Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023 (PAGIEPS) (en cours).
 - Au 31 mars 2021 (dernières données disponibles)¹, la majorité des mesures étaient en cours de réalisation (36 sur 43) et la cible visant à sortir plus de 100 000 personnes d'une situation de faible revenu d'ici 2023 était presque atteinte.
 - Les premiers résultats de l'évaluation des mesures structurantes du PAGIEPS seront disponibles au printemps 2023.

Le PAGIEPS arrivera à échéance le 31 mars 2023. En respect des dispositions prévues à la Loi, il est demandé de :

- modifier le PAGIEPS de manière à prolonger son application jusqu'à ce que soit adopté et rendu public le prochain plan d'action gouvernemental ou, au plus tard jusqu'au 30 juin 2024;
- prolonger les orientations et les normes du Fonds québécois d'initiatives sociales (FQIS), tel qu'adoptées par décret du Conseil des ministres le 18 avril 2018

¹ Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité. Rapport d'activités 2017-2021 du Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023, 2022
[\[https://www.mtess.gouv.qc.ca/includes/composants/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/RAA_PLgvtal-inclusion-econo-part-soc_2017-2023_MTESS.pdf&langue=fr\]](https://www.mtess.gouv.qc.ca/includes/composants/telecharger.asp?fichier=/publications/pdf/RAA_PLgvtal-inclusion-econo-part-soc_2017-2023_MTESS.pdf&langue=fr)

(décret 511-2018), au plus tard le 30 juin 2024, afin de maintenir active la mesure des Alliances pour la solidarité, incluse au PAGIEPS.

2- Raison d'être de l'intervention

Pandémie, hausse du coût de la vie et évolution du faible revenu

Les conséquences de la pandémie et de l'inflation ont un impact important sur la population du Québec, mais bien davantage pour les personnes à faible revenu :

- Les composantes « Aliments » et « Logement » ont augmenté respectivement de 11,3 % et 7,1 % entre janvier 2022 et janvier 2023;
- La part du budget consacrée aux postes de dépenses « Aliments » et « Logement » est plus importante chez les ménages à faible revenu que chez la moyenne de ménages;
- La hausse du coût de la vie agit sur le pouvoir d'achat des consommateurs, dont les ménages à faible revenu, ayant déjà du mal à couvrir leurs besoins de base en matière de logement, d'énergie et de nourriture.

Par ailleurs, le taux de faible revenu en fonction de la Mesure du panier de consommation (MPC²) (en base 2018) est passé de 13,5 % à 4,8 % entre 2015 et 2020³. La diminution historique du taux de faible revenu pour l'ensemble du Québec peut s'expliquer par les aides fédérales versées au cours de la pandémie en 2020, mais la tendance était à la baisse avant 2020 :

- En 2020, le taux de faible revenu demeurait important chez les personnes seules de moins de 65 ans (23,3 %) relativement au taux pour l'ensemble du Québec (4,8 %);
- Le taux d'assistance sociale (0-64 ans), qui se situait à un niveau historiquement bas en 2017 (6,1 %), est passé à 4,6 % en 2022⁴;

La pauvreté demeure néanmoins plus présente dans le groupe des personnes seules à faible revenu (âgées ou non) et chez les familles monoparentales dont une femme est à la tête.

La poursuite des Alliances pour la solidarité

Les Alliances pour la solidarité prévues au PAGIEPS (mesure 11) se déploient sur l'ensemble du territoire québécois au moyen d'ententes confiant aux organismes signataires – y compris avec les organismes autochtones concernés – la gestion d'une enveloppe provenant du FQIS pour le soutien à la mobilisation des acteurs locaux et régionaux et pour le financement de projets en région.

Le FQIS a été instauré en vertu de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Celle-ci prévoit que le financement d'initiatives visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale soit assuré par l'élaboration d'un Fonds (article 46). Au 31 mars 2021, une somme totale de plus de 72,0 M\$ provenant du FQIS a été investie dans 1 904 projets.

² La MPC est la seule mesure qui tient compte du coût différencié de la vie entre les provinces et elle capte aussi les effets des politiques publiques ayant un impact sur le revenu disponible à la consommation.

³ Statistique Canada, Tableau 11-10-0066-01, mars 2022. À titre indicatif, et selon la base retenue, le seuil de faible revenu à Montréal pour une personne seule en 2020 est de 18 668 \$ (base de 2008) ou de 20 753 \$ (base de 2018).

⁴ MESS, Direction de l'analyse et de l'information de gestion.

Les partenaires locaux et régionaux ont quant à eux investi plus de 100,0 M\$ pour ces mêmes projets, générant un effort financier total avoisinant 172,0 M\$. Ainsi, pour chaque dollar investi par le FQIS, 1,40 \$ est ajouté par les partenaires, générant un levier économique significatif.

Plusieurs mandataires des Alliances ont entièrement engagé leur enveloppe budgétaire. Ils anticipent, par ailleurs, l'impact de la poussée inflationniste pour les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale.

Les ententes prévues à la mesure des Alliances pour la solidarité, ainsi que les normes du FQIS, viennent à échéance le 31 mars 2023, soit au terme du PAGIEPS.

Intervention gouvernementale

Une intervention rapide visant la prolongation du PAGIEPS et de son financement permettrait au gouvernement :

- de respecter les obligations prévues à la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale;
- de poursuivre la mise en œuvre de mesures concrètes pour soutenir les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale;
- d'offrir une réponse satisfaisante aux besoins des mandataires des Alliances pour la solidarité et des autres partenaires de la lutte contre la pauvreté;
- de tenir des consultations publiques en vue de l'élaboration du prochain plan d'action gouvernemental de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

3- Objectifs poursuivis

À court terme, la prolongation du PAGIEPS et de certaines de ses mesures ou actions, notamment les normes du FQIS pour maintenir active la mesure des Alliances pour la solidarité, permettrait de continuer le travail amorcé depuis 2017 et de créer une passerelle entre ce plan et le prochain. L'effet escompté serait respectueux des personnes, des partenaires et cela permettrait de finaliser les projets en cours en matière de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

4- Proposition

Ce mémoire vise à obtenir l'autorisation du Conseil des ministres pour:

- modifier le PAGIEPS de manière à prolonger son application jusqu'à ce que soit adopté et rendu public le prochain plan d'action gouvernemental ou, au plus tard jusqu'au 30 juin 2024;
- prolonger les orientations et les normes du FQIS, tel qu'adoptées par décret du Conseil des ministres le 18 avril 2018 (décret 511-2018), au plus tard le 30 juin 2024, afin de maintenir active la mesure des Alliances pour la solidarité, incluse au PAGIEPS;

Cette option consiste à prolonger par un décret l'actuel plan d'action, jusqu'à ce que le prochain plan d'action gouvernemental de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale soit adopté et rendu public, ou au plus tard le 30 juin 2024. La prolongation de certaines

mesures s'appuiera sur les discussions en cours avec les ministères et organismes concernés et le ministère des Finances du Québec, dans le cadre du présent exercice budgétaire.

Durant la période de prolongation, la réalisation d'une consultation publique et de travaux d'élaboration en vue du prochain plan d'action gouvernemental de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale permettraient aux ministères et aux organismes gouvernementaux d'élaborer des actions cohérentes et adaptées à la réalité actuelle. La Loi demande d'ailleurs explicitement la participation des citoyens, notamment celle des personnes en situation de pauvreté et des représentants des nations autochtones.

La période de prolongation permettrait également de bénéficier des constats et résultats issus de l'évaluation des mesures et actions du PAGIEPS.

5- Autre option

Ne pas prolonger le PAGIEPS

Puisque la Loi prévoit la présence d'un plan d'action en vigueur en tout temps, ce scénario impliquerait le lancement d'un nouveau plan d'action gouvernemental de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dès le 1^{er} avril 2023.

Ce scénario ne permettrait pas de consulter la population et de développer des actions concertées avec les partenaires de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cela pourrait susciter des réactions chez les partenaires.

6- Évaluation intégrée des incidences

Incidences sur les citoyennes et les citoyens

Prolonger le PAGIEPS aurait des incidences positives sur les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, notamment sur certains groupes spécifiques comme les membres des Premières Nations et les Inuit (mesure 11), les personnes en situation de handicap (action 15.2), les femmes enceintes à faible revenu (action 13.3), les jeunes (action 7.2), les enfants (14.3), les personnes en situation d'itinérance (action 9.2) et les familles (14.2).

Incidences sur les dimensions sociales territoriales et économiques

La prolongation du PAGIEPS permettrait la réalisation d'actions en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale agissant aussi sur les déterminants sociaux de la santé (revenu, logement, alimentation, emploi, scolarité, accompagnement social, etc.).

La période de prolongation permettrait de bénéficier de certains constats ou recommandations de la recherche en cours sur les répercussions des pratiques.

En raison de la pandémie, la plupart des territoires ont constaté l'accentuation des inégalités sociales et l'augmentation des demandes d'aide alimentaire. La prolongation du PAGIEPS assurerait le soutien à des actions en sécurité alimentaire.

La poursuite des Alliances pour la solidarité (mesure 11) et la prolongation des normes du FQIS au-delà du 31 mars 2023 permettraient de maintenir les processus de mobilisation local et régional établis par les mandataires depuis 2017.

Incidences sur la gouvernance

L'annonce de la prolongation du PAGIEPS aura un effet direct sur la gouvernance de l'intervention gouvernementale en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

La tenue d'une large consultation publique en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale permettra aux citoyennes et aux citoyens de tous horizons d'exprimer des idées et des enjeux, de faire part d'opinions, de préoccupations ou d'attentes, et de proposer des pistes d'action pour le prochain plan d'action gouvernemental de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Elle favorisera aussi l'adhésion des partenaires de la lutte contre la pauvreté à cette démarche.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Au début de l'été 2022, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) a consulté les membres du Réseau des répondantes et répondants interministériel en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et les répondantes et répondants régionaux des Alliances pour la solidarité, afin de documenter les enjeux prioritaires en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Le MESS a aussi consulté à partir d'août jusqu'en octobre 2022 plus de 20 ministères et organismes gouvernementaux membres du Comité interministériel des sous-ministres adjointes et sous-ministres adjoints en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ceux-ci ont été invités à donner leur avis sur la proposition de prolongation du PAGIEPS et à identifier les mesures qu'ils souhaiteraient prolonger. La proposition de la prolongation a été bien accueillie par les membres.

Enfin, en janvier 2023, la ministre responsable de la Solidarité sociale et de l'Action communautaire a entamé une tournée de l'ensemble des régions du Québec, afin notamment d'aller à la rencontre des mandataires des Alliances qui ont manifesté maintes fois au MESS le souhait d'une poursuite de cette mesure structurante pour leurs milieux.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Les premiers résultats d'évaluation des mesures structurantes du PAGIEPS seront disponibles au printemps 2023, notamment l'évaluation des Alliances pour la solidarité.

Le suivi des mesures du PAGIEPS qui feraient l'objet d'une prolongation pour 2023-2024 sera coordonné par le MESS tout au long de leur mise en œuvre.

La reddition de comptes se fera dans le cadre du rapport annuel d'activités 2023-2024 prévu à l'article 21 de la Loi.

9- Implications financières

Au total le gouvernement investirait 42,1 M\$ en crédits autofinancés durant la prolongation du PAGIEPS. En effet, certains ministères et organismes ont choisi d'autofinancer la poursuite de leur mesure à même leurs crédits. C'est le cas du Secrétariat à la jeunesse, du ministère de la Santé et des Services sociaux, du ministère de la Famille, du ministère de l'Éducation et du MESS.

Des discussions ont cours avec le ministère des Finances du Québec en vue de confirmer les mesures ou actions pour lesquelles un financement additionnel sera prévu dans le cadre de la prolongation du PAGIEPS.

10- Analyse comparative

En 2023, le Québec s'inscrit toujours à l'avant-garde des provinces canadiennes et des nations industrialisées comparables dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Depuis 2002, les autres provinces canadiennes ont emboîté le pas en adoptant des lois et mettant en place des stratégies de réduction de la pauvreté structurées sous le modèle du Québec. Le gouvernement fédéral s'est aussi inspiré du Québec en adoptant, en 2019, la Loi sur la réduction de la pauvreté et la Stratégie canadienne de réduction de la pauvreté.

La plupart des provinces canadiennes mettent en place des processus de consultation publique au moment de renouveler leur stratégie de réduction de la pauvreté :

- **Colombie-Britannique** : Entre novembre 2017 et mars 2018, plus de 8 500 personnes ont partagé leurs expériences pour réduire la pauvreté en vue de la première stratégie de réduction de la pauvreté en Colombie-Britannique.
- **Nouveau-Brunswick** : Durant l'hiver et le printemps 2019, la Société d'inclusion économique et sociale du Nouveau-Brunswick a mené un processus consultatif portant sur un nouveau plan de réduction de la pauvreté auquel des représentants du MESS ont participé.
- **Ontario** : La nouvelle stratégie *Établir une base solide pour la réussite : Réduire la pauvreté en Ontario 2020-2025*, a été élaborée à l'issue d'une vaste consultation incluant un sondage en ligne et un dialogue spécifique avec les partenaires autochtones et les comités municipaux en 2020. Cette nouvelle stratégie faisait suite au deuxième plan d'action de l'histoire de la province *Réaliser notre potentiel : Stratégie ontarienne de réduction de la pauvreté (2014-2019)*.

La ministre responsable de la Solidarité
sociale et de l'Action communautaire,

CHANTAL ROULEAU