



Bilan-synthèse

Dixième anniversaire de l'adoption de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*

Mise en contexte

Le 13 décembre 2002, l'Assemblée nationale du Québec adoptait, à l'unanimité, la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. À quelques jours du dixième anniversaire de cette adoption, la question se pose : qu'a donné cette loi?

Le but de ce bilan-synthèseⁱ est de répondre à cette question. Pour ce faire, des éléments de bilan et une évaluation générale de l'objectif et des cinq buts de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, mise en place en vertu de la loi, seront présentés. À la toute fin, un retour sera fait sur l'objet même de la loi, soit l'article 1, à la lumière des points examinés précédemment.

L'objectif de la stratégie nationale (article 4)

La stratégie nationale vise à amener progressivement le Québec d'ici 2013 au nombre des nations industrialisées comptant le moins de personnes pauvres, selon des méthodes reconnues pour faire des comparaisons internationales.

- Il est difficile d'évaluer la performance du Québec à l'international, car il faudra attendre environ 7 ans avant d'avoir les données nécessaires pour la comparer avec celles des autres nations industrialisées. Cela signifie que l'objectif 2013 ne pourra être véritablement évalué qu'en 2020.
- Si on compare le Québec avec 17 nations de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) parmi la trentaine habituellement retenues pour ce type de comparaisons, le Québec se situait au 8^e ou au 9^e rang, en 2004 (les derniers chiffres disponibles)ⁱⁱ.
- Si on compare le Québec au reste du Canada, sous l'angle de la couverture des besoins de base selon la Mesure du panier de consommation (MPC), le Québec se situait au 2^e rang des provinces, ex æquo avec la Saskatchewan, en 2009.
 - Toutefois, il faut noter que la différence entre le Québec et six autres provinces se situe dans les marges d'erreur. Il est donc difficile de savoir où se situe réellement le Québec entre la première et la septième position.

À ce stade, il est impossible de faire des comparaisons internationales quant à l'objectif de 2013. Par ailleurs, le CEPE rappelle que le Québec tend à se situer non pas en tête, mais bien en milieu de peloton.

Si le Québec se trouve dans le peloton de tête des provinces canadiennes quant à la couverture des besoins de base, il n'a pas connu de progression spectaculaire durant les dix dernières années. En fait, le Québec n'a pratiquement pas bougé depuis 2002.

Les cinq buts de la stratégie nationale (article 6)

Premier but

Promouvoir le respect et la protection de la dignité des personnes en situation de pauvreté et lutter contre les préjugés à leur égard ⁱⁱⁱ

- En 2010, le gouvernement du Québec a institué la *Semaine de la solidarité* avec pour objectif, notamment, de lutter contre les préjugés. Toutefois, aucune action majeure n'a été mise de l'avant lors des trois premières éditions de cette semaine.
- Selon Influence Communication, en 2011, la cuisine a occupé en moyenne 18 fois plus de place que la pauvreté dans les médias québécois et 78 % de ce temps est consacré à la guignolée^{iv}.
- Certaines décisions gouvernementales sont basées sur des préjugés ou les ont encouragés, notamment envers les personnes assistées sociales :
 - L'approche du *workfare* (incitation au travail et prestations très basses);
 - La demi-indexation, de 2004 à 2008, des prestations d'aide sociale des personnes dites sans contraintes;
 - L'instauration de la coupure de 100 \$ à l'aide sociale pour cohabitation avec ses parents (la clause « Tanguy »);
 - Le maintien des catégories à l'aide sociale;
 - L'avantage financier accordé aux familles dans plusieurs mesures, comme la *Prime au travail*, résultat d'un préjugé favorable envers elles, et donc d'un préjugé négatif envers les personnes seules et les couples sans enfants.

Les préjugés à l'égard des personnes en situation de pauvreté semblent aussi, sinon plus, tenaces qu'il y a 10 ans. Aucune action majeure n'a été mise en place. Et le poids des mesures discriminatoires pèse de plus en plus, d'année en année.

Deuxième but

Améliorer la situation économique et sociale des personnes et des familles qui vivent dans la pauvreté et qui sont exclues socialement

- Selon la MPC, qui mesure les taux de pauvreté sous l'angle de la couverture des besoins de base :
 - En 2002, au moment de l'adoption de la loi, 10,3 % de la population québécoise ne couvraient pas leurs besoins de base.
 - En 2009, ce taux avait légèrement baissé, passant à 9,5 %.
- Ce qui a changé, ce sont les ménages affectés :
 - En 2002, 21,8 % des personnes seules ne couvraient pas leurs besoins; en 2009, ce pourcentage a grimpé à 25,7 %.
 - L'augmentation la plus spectaculaire : de 2,6 % à 11,4 % pour les personnes de plus de 65 ans.
 - En 2002, cela touchait 8,1 % des familles; en 2009, 5,9 %.
 - La diminution la plus spectaculaire : de 34,5 % à 23,2 % pour les familles monoparentales avec une femme à leur tête.
- La mesure de *Soutien aux enfants* a fait une grande différence à partir de 2004 pour les familles monoparentales.
- De 2002 à 2011, le salaire minimum est passé de 7 \$ à 9,65 \$, soit une augmentation de 38 %. Cette augmentation a été plus rapide que l'inflation, mesurée par l'Indice des prix à la consommation (IPC), soit 18 %.
 - Malgré cela, comme le nombre moyen d'heures travaillées au salaire minimum tourne autour de 25 par semaine, travailler au salaire minimum signifie tout de même pour plusieurs ne pas couvrir ses besoins de base.
 - Même à 40 heures par semaine, une personne travaillant au salaire minimum demeure sous les seuils de faible revenu reconnus.

La diminution du nombre de familles qui ne couvrent pas leurs besoins de base est certainement une avancée. Par contre, en les soutenant mieux financièrement, le gouvernement a abandonné les personnes seules et les couples sans enfants, faisant en sorte qu'aujourd'hui comme en 2002, près d'unE QuébécoisE sur dix ne couvre pas ses besoins de base.

Travailler au salaire minimum signifie vivre dans la pauvreté.

Troisième but

Réduire les inégalités qui peuvent nuire à la cohésion sociale

- Pour le CEPE, les inégalités socioéconomiques se sont agrandies au cours des 20 dernières années :
 - De 1990 à 2009, le pouvoir d'achat du quintile le plus pauvre de la population a augmenté de 21,3 % et celui du quintile le plus riche de 30,8 %.
 - Après transferts et impôts, le revenu du quintile le plus pauvre était contenu 4,3 fois dans celui du quintile le plus riche en 1990; il l'était 4,7 fois en 2009.
- Le gouvernement du Québec s'est privé d'une partie de sa capacité d'intervention pour réduire les inégalités, en diminuant radicalement les impôts dans les années 2000 : 5,4 milliards, seulement pour l'impôt des particuliers, entre 2003 et 2009^v.
- Depuis 2010, le gouvernement du Québec a mis en place des mesures augmentant les inégalités entre les sans-emploi, les travailleurs pauvres et la classe moyenne, d'un côté, et les citoyenNEs les plus riches de l'autre.
 - Mise en place de la contribution santé, augmentation de la taxe de vente du Québec (TVQ) et des taxes sur l'essence, le tabac et l'alcool; augmentation de plusieurs tarifs (électricité, état civil, parcs provinciaux, permis de conduire, etc.).
 - Le crédit d'impôt pour solidarité a légèrement tempéré l'effet de ces augmentations pour les personnes et les familles ayant un revenu très bas.

Les inégalités s'accroissent au Québec et l'action gouvernementale participe activement à cet accroissement avec, entre autres, des baisses d'impôt pour les plus riches et les grandes entreprises, des hausses de taxes et de tarifs et une diminution de la progressivité de la fiscalité.

Quatrième but

Favoriser la participation des personnes et des familles en situation de pauvreté à la vie collective et au développement de la société

- En général, le gouvernement du Québec n'a pas fait d'efforts majeurs pour favoriser la participation des citoyenNEs les plus pauvres. Plusieurs décisions ont plutôt entraîné l'effet contraire :
 - La diminution du revenu disponible des personnes seules et des couples sans enfants;
 - L'augmentation limitée du financement ou les coupures dans le financement des programmes d'insertion en emploi, de francisation, d'alphabétisation ou de formation;
 - Les coupes dans les services publics, ce qui en limite l'accessibilité (l'accès aux centres locaux d'emploi (CLE) ou au logement social, par exemple).

- Il faut noter deux exceptions notables :
 - La mesure de *Soutien aux enfants* et le financement des centres de la petite enfance (CPE) ont permis à plusieurs cheffEs de famille monoparentale, particulièrement aux femmes, de retourner aux études ou sur le marché du travail.
 - Les sièges réservés pour les personnes en situation de pauvreté au sein du *Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CCLPES)* ont permis à l'Assemblée nationale d'entendre un autre son de cloche sur les réalités vécues de la pauvreté.

En maintenant un bon nombre de personnes pauvres en situation de survie et en sabrant les services publics, le gouvernement a, de manière générale, favorisé l'exclusion sociale plutôt que la participation.

Cinquième but

Développer et renforcer le sentiment de solidarité dans l'ensemble de la société québécoise afin de lutter collectivement contre la pauvreté et l'exclusion sociale

- En 2010, le gouvernement du Québec a institué la *Semaine de la solidarité*, laquelle a notamment pour objectif de susciter l'engagement des communautés, des individus et des entreprises dans la lutte à la pauvreté. Toutefois, jusqu'à maintenant, aucune action majeure n'a été réalisée pour faire rayonner cette idée.
- Avec l'approche territoriale intégrée (ATI) et, plus récemment, les alliances pour la solidarité, le gouvernement du Québec a voulu favoriser le développement d'actions locales et régionales de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale.
 - Au final, si ces différentes approches ont permis le développement de quelques projets intéressants, il est clair qu'elles auront peu contribué à lutter contre la pauvreté.
- La solidarité fiscale a été mise à mal dans les années 2000 avec les baisses d'impôt, les hausses de taxes et de tarifs ainsi que les coupes dans les services publics et les programmes sociaux. De plus, des « crises », comme celles récentes autour des frais de scolarité et de l'abolition de la taxe santé, montrent que la solidarité n'est pas une priorité pour les gouvernements, les citoyenNEs les plus fortunéEs et les grandes entreprises.

Malgré les beaux discours, peu de moyens ont été mis en place pour renforcer la solidarité au sein de la société québécoise. Pire, les actions les plus vigoureuses des gouvernements ont directement attaqué la solidarité fiscale, déjà affaiblie. Cette contradiction entre les paroles et les gestes témoigne du peu de préoccupations dont la solidarité fait l'objet.

Dix ans plus tard, qu'est-ce que la loi a donné?

Afin de bien apprécier, dix ans plus tard, les impacts de *la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, il est indispensable de revenir sur l'objet de cette loi. Avant d'y arriver, il semble opportun d'examiner plus en profondeur un dernier élément, soit la première partie de cet objet qui concerne « la planification et la réalisation d'actions ». Ce court examen sera fait en gardant en tête la cinquième orientation de l'article 7 de la loi, qui enjoint au gouvernement « [d]'assurer, à tous les niveaux, la constance et la cohérence des actions ».

L'objet de la loi (article 1)

La présente loi vise à guider le gouvernement et l'ensemble de la société québécoise vers la planification et la réalisation d'actions pour combattre la pauvreté, en prévenir les causes, en atténuer les effets sur les individus et les familles, contrer l'exclusion sociale et tendre vers un Québec sans pauvreté.

- Plusieurs obligations et délais ont été peu ou pas respectés :
 - Le premier plan d'action gouvernemental a été adopté avec près d'un an de retard;
 - Des rapports importants, soit ceux concernant les cibles de revenu et les indicateurs de pauvreté, ont été adoptés avec près de deux ans de retard;
 - L'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale n'a jamais été institué, remplacé par le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CEPE), qui jouit de moins d'autonomie.
- Les deux plans d'action gouvernementaux ont été fortement critiqués par le Vérificateur général du Québec (VGQ) sur le plan de la gestion^{vi} :
 - Plusieurs mesures gouvernementales n'ont ni cibles ni échéanciers, ce qui rend leur évaluation difficile;
 - Il y a de nombreuses incohérences dans le contenu des plans d'action – le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) n'ayant jamais déterminé clairement ce qui fait ou non partie de la lutte à la pauvreté;
 - Les rapports d'activité annuels manquent de clarté et ne permettent pas d'évaluer le reste du chemin à parcourir.

Le gouvernement du Québec a carrément manqué de leadership dans l'application de la loi, en autres en n'étant pas rigoureux dans la gestion de ses plans d'action gouvernementaux. Il n'a pas réussi à assurer une direction définie et permanente de la lutte à la pauvreté.

Le 13 décembre 2002, à la suite de l'adoption de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, le Collectif jugeait que cette loi se donnait un objectif ambitieux, soit la cible de 2013, et qu'il était intéressant d'inscrire la lutte à la pauvreté dans un cadre défini et permanent. À l'époque, c'était une bonne nouvelle.

Dix ans après, qu'en est-il? À la lumière des analyses précédentes, il est possible de tirer certains constats en regard de la deuxième partie de l'objet de la loi (page précédente) qui indique précisément les actions à accomplir :

- Le combat contre la pauvreté n'a pas été soutenu, les avancées profitant aux unEs cachant mal les reculs vécus par les autres.
- Les principaux facteurs structurels qui influencent la pauvreté sont la croissance économique, la création d'emplois, les paiements de transferts gouvernementaux et les inégalités de revenus^{vii}. La croissance économique a été absente une fois en dix ans et la richesse nouvellement créée s'est retrouvée dans les mains des gens déjà riches; il est possible de s'interroger sur le nombre, et surtout la qualité, des emplois créés; les transferts gouvernementaux n'ont pas profité à touTEs et les écarts ont grandi. Bref, les causes de la pauvreté sont loin d'avoir été prévenues.
- Les effets de la pauvreté ont été atténués pour plusieurs familles, mais ils ont été accentués pour les personnes seules et les couples sans enfant.
- À défaut d'actions vigoureuses, les préjugés à l'égard des personnes pauvres sont toujours aussi, voire plus, tenaces qu'il y a dix ans et ils continuent à miner les possibilités d'inclusion sociale de ces personnes.

De l'objet de la loi, il reste « tendre vers un Québec sans pauvreté ». Qu'en est-il?

Au moment de l'adoption de la loi, certainEs affirmaient, ironiquement, que tant qu'à adopter une loi contre la pauvreté, l'Assemblée nationale du Québec devrait aussi en adopter une contre la pluie. Il est utile de rappeler à ces personnes qu'au 18^e siècle, l'idée d'abolir l'esclavage aux États-Unis était l'objet d'un cynisme similaire. Et pourtant...

Cette synthèse de bilan se révèle plutôt négative et, de prime abord, semble donner raison à ceux et celles qui pensent qu'une loi contre la pauvreté ne vaut rien. En effet, la loi ne semble pas avoir contribué à de grandes avancées vers un Québec sans pauvreté. Mais, le problème vient-il de la loi elle-même? Dix ans après son adoption, la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* offre une leçon des plus instructives : sans réelle volonté politique, l'application d'une telle loi ne peut être que décevante. Au final, ce sont peut-être ceux et celles ayant eu la responsabilité de son application qui ont hésité ou qui n'ont tout simplement pas cru qu'il était possible de « tendre vers un Québec sans pauvreté ».

C'est sans doute l'obstacle principal que le dixième anniversaire de la loi aura permis d'identifier.

Notes

ⁱ Un bilan plus complet et plus détaillé sera déposé le 5 mars 2013, lors du dixième anniversaire de la mise en application de la loi.

ⁱⁱ À moins d'indications contraires, les statistiques de ce document sont tirées du document *La pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale au Québec : vers l'horizon 2013, État de situation 2011*, Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, 2011, disponible au http://www.cepe.gouv.qc.ca/publications/pdf/CEPE_Etat_situation_2011.pdf.

ⁱⁱⁱ Le Collectif considère que le respect et la protection de la dignité des personnes en situation de pauvreté passent par deux avenues : un revenu suffisant et la lutte contre les préjugés. Comme la question de la situation économique est l'objet du deuxième but, seule la lutte contre les préjugés sera considérée ici.

^{iv} Tiré du document *État de la nouvelle : Bilan 2011*, Influence Communication, 2011, disponible au <http://www.influencecommunication.com/sites/default/files/bilan-2011-qc.pdf>.

^v Tiré du document *Des finances publiques saines pour protéger nos valeurs : Consultations prébudgétaires 2010-2011*, Ministère des Finances, 2009, p. 31, disponible au http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR_RetourEquilibre.pdf.

^{vi} Pour plus de détails, voir le chapitre 2 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012 : Vérification de l'optimisation des ressources Automne 2011*, disponible au http://www.vgg.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2011-2012-VOR/fr_Rapport2011-2012-VOR.pdf.

^{vii} Cousineau, Jean-Michel (2009), *Les déterminants macroéconomiques de la pauvreté : une étude de l'incidence de la pauvreté au sein des familles québécoises sur la période 1976-2006*, École de relations industrielles, Université de Montréal, 39 p., au http://www.cepe.gouv.qc.ca/publications/pdf/Determinants_Pauvrete_JMCousineau.pdf.