

Le traitement du revenu personnel et de sa garantie dans la proposition de loi du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté

**Présentation au Colloque René Lévesque sur
«L'exclusion : le modèle québécois peut-il y faire face ?»,
dans le cadre du panel
«Un revenu garanti par l'État : est-ce une solution?»
à l'occasion du Conseil national du Parti québécois,
Québec, 17 novembre 2001**

Vivian Labrie, Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté

*Ouvrir
la porte
regarder
la montagne.*

Proverbe chinois en quatre caractères
enseigné à ma nièce de dix ans à son école
publique et multiculturelle

Bonjour. Vous savez que le Collectif met de l'avant une proposition de loi visant l'élimination de la pauvreté. Cette proposition a été construite sur la base d'un processus rigoureux de consultation et de validation qui a impliqué des milliers de personnes au Québec depuis 1997, de tous les secteurs de la société, incluant des personnes en situation de pauvreté. Je vous rappelle que ce travail a l'appui de plus de 215 000 personnes et de plus de 1600 organisations représentant ensemble de larges secteurs de la société civile. C'est donc une option qui résulte d'un travail citoyen sérieux et je dirais, sans précédent.

Je ne vais pas vous présenter aujourd'hui l'ensemble de la proposition de loi du Collectif. Tel que demandé, je vais vous présenter la façon dont nous y traitons la question du revenu personnel et de sa garantie dans une optique d'élimination de la pauvreté, ou si vous préférez, dans une optique de jeter les bases d'une société sans pauvreté. En le faisant je vais tout de même me trouver à traiter d'un morceau important de notre proposition puisque dans la consultation que nous avons effectuée sur ce que devrait contenir une telle loi, les suggestions les plus nombreuses, et de loin, ont tourné autour de trois rubriques : l'emploi, le revenu et la fiscalité. Résoudre correctement les rapports entre ces trois termes, c'est nécessairement en faire beaucoup, à tout le moins au niveau de la dimension économique de la pauvreté.

Mais avant, je veux mettre cartes sur table. Nous savons de part et d'autre que l'intervention que je vais faire ne peut être dissociée du contexte politique dans laquelle elle prend place et sur lequel vous devez vous former une opinion.

Je suis en effet dans la situation d'avoir à vous présenter la position d'un Collectif d'organisations représentant de larges secteurs de la société québécoise alors que cette position crée un inconfort certain au gouvernement. Cet inconfort conduit à des stratégies gouvernementales d'évitement qui rendent à leur tour le Collectif plus qu'inconfortable face à la façon dont son travail est mis de côté dans le cadre d'un processus intitulé curieusement «Ne laisser personne de côté!». C'est plutôt mal parti quand, en annonçant qu'il veut lutter contre l'exclusion, le premier geste d'un gouvernement est d'exclure des orientations qu'il met au débat la proposition qui fait l'objet de la mobilisation la plus importante dans la société en ce moment. Une proposition qui résulte de l'effort de milliers de citoyenNES pour s'inclure positivement dans le débat, dont de nombreuses personnes en situation de pauvreté. Une proposition que ces milliers de personnes ont demandé spécifiquement à l'Assemblée nationale de mettre au débat. Nous sommes présentement dans cette situation de double message.

Vous me demandez donc, avec beaucoup d'ouverture d'esprit, de vous parler franchement dans un contexte épineux. Et je vais le faire. Avec la conscience que le sujet dont nous allons débattre a des incidences majeures sur les conditions de vie de la population la plus pauvre et la plus précaire au Québec. Je vais le faire dans le but de contribuer à l'objet général de ce colloque : faire exister un modèle québécois répondant correctement au problème de l'exclusion. Je vais le faire aussi parce qu'une situation de double message est l'indice que quelque chose est noué, que quelque chose doit changer et qu'il vaut la peine alors de tenter de dénouer pour pouvoir changer.

Alors disons-nous les choses en commençant. Il y a en somme un double problème. Le Collectif, et des milliers de personnes et d'organisations avec lui, ont un problème avec la pauvreté et la façon dont on a tenté de l'approcher jusqu'à maintenant et disent : il faut un saut qualitatif. Il ne suffit plus de vouloir réduire la pauvreté, il faut jeter les bases d'une société sans pauvreté et il faut y engager la société québécoise et ses institutions politiques à travers une loi évolutive qui sera à la fois une loi cadre et une loi programme. Dans la proposition de loi en bonne et due forme qu'ils mettent de l'avant, le Collectif et son réseau préconisent une approche globale, multisectorielle, soupesée et balancée qui permettrait un tel saut qualitatif. Le gouvernement a un problème avec la solution proposée, peut-être aussi avec le fait qu'une solution lui soit proposée et sûrement aussi avec le fait qu'un saut qualitatif lui soit proposé. C'est normal de s'inquiéter devant la perspective d'un saut qualitatif : le cadre de référence est remis en question, ce qui est toujours insécurisant. Mais si ce saut est pour le mieux, cela en vaut la peine. Il faut pouvoir en débattre. Alors acceptons cela et débattons.

Je vais traiter le sujet dans l'ordre suivant.

- 1. Le revenu personnel et le modèle de société auquel nous aspirons.**
- 2. Le rôle de l'État et des finances publiques.**
- 3. La situation du revenu personnel au Québec.**
- 4. Les impasses dans le traitement actuel du revenu personnel au Québec.**
- 5. L'évolution dans le traitement du revenu personnel préconisée dans la proposition de loi du Collectif.**

1. Le revenu personnel et le modèle de société auquel nous aspirons

Comme il est question de saut qualitatif, et puisque vous vous interrogez sur le modèle québécois, je vais prendre un moment pour dresser un tableau plus large dans lequel insérer la question du revenu.

Situons tout d'abord cette question du revenu. C'est une question de vie et de mort. D'égalité en droits. Et de justice pour réaliser cette égalité.

Dans le type de société dans lequel nous vivons, l'accès à un revenu personnel décent est une condition primordiale de survie, le cadre de vie ne permettant pas aux personnes de produire elles-mêmes l'ensemble des biens et des services qui leur sont nécessaires. Quoiqu'en disent les discours sur la dépendance des unEs et l'autonomie des autres, nous sommes tous tenuEs à l'interdépendance : il nous faut procéder à des échanges pour survivre et le revenu vient le permettre. Sans un revenu, on ne peut pas vivre.

Si on voulait explorer davantage ces contingences, on pourrait considérer la liste de constats suivante.

- Nous sommes vivants, i.e. en situation, du début de la vie jusqu'à sa fin, d'agir constamment pour répondre incessamment à des besoins incessants. Si on ne répond pas à ces besoins, on tombe en déficit humain, et éventuellement on en meurt. Nous ne sommes pas toujours en situation, dans le cours de nos vies, de répondre directement et personnellement à ces besoins. Alors nous collaborons pour y répondre, ce qui nous rend dépendantEs les unEs des autres.
- Nous répondons à ces besoins en faisant usage de la richesse disponible.
- La richesse disponible, soit les ressources de la planète et de ses habitants, nous est confiée pendant la durée de notre vie. Nous la recevons en héritage des générations qui nous précèdent, nous en faisons usage et nous la développons pendant la durée de notre vie et nous la transmettons aux générations qui nous suivent.
- Le revenu c'est un moyen qu'on se donne dans notre société pour permettre aux personnes d'utiliser la richesse disponible pour répondre à leurs besoins en se procurant des biens et services.
- Dans cette société, complexe, post-industrielle, interdépendante, c'est un moyen principal. Les personnes sont donc dépendantes de la qualité du système d'allocation du revenu pour survivre, vivre et bien vivre.
- Le revenu est normalement acquis en échange d'un effort contribuant à la richesse disponible par la production de biens ou de services.
- Ce ne sont pas tous les efforts contribuant à la richesse qui sont reconnus et rémunérés par un revenu ou un revenu suffisant. Et il y a des revenus qui sont obtenus sans effort en faisant de l'argent avec son argent.
- L'offre de services des personnes n'est pas toujours acceptée non plus.
- La production de biens et de services n'est pas également rémunérée. En fait la quantité de revenu résultant d'un travail rémunéré est le résultat d'un rapport de forces et pas seulement celui de la négociation d'une réponse acceptable pour toutes et tous de la réponse aux besoins de toutes et tous. Nous nous retrouvons donc à vivre dans une société inégalitaire.

- Nous vivons dans une société complexe où les savoirs nécessaires pour la production des biens et services demandent de plus en plus une formation spécialisée qui, pour toutes sortes de raisons n'est pas également accessible et distribuée parmi la population.
- Dans le cours de nos vies, nous connaissons toutes et tous des périodes, durables, temporaires ou transitoires, où nous ne sommes pas en mesure de contribuer autant à la création de la richesse disponible que nous prenons à cette richesse disponible.
- Par ailleurs la richesse disponible n'est pas également disponible à toutes et tous. Nous héritons de l'histoire des rapports de force de l'humanité qui fait que certaines personnes, certains groupes, certaines sociétés ou nations, contrôlent des parts plus ou moins importantes de cette richesse et n'y donnent accès aux autres qu'à certaines conditions.

En fait, si on laisse fonctionner le système que je viens de vous décrire, on génère automatiquement des gagnantEs et des perdantEs, des riches et des pauvres. En plus, la façon dont ce système fonctionne a pour effet d'accroître constamment les écarts entre riches et pauvres, entre hommes et femmes, à l'intérieur de notre société et en général sur la planète. Conclusion : le revenu est vital, mais il n'est pas garanti en soi. Il est facilement soumis à la loi du plus fort.

Posons-nous maintenant une question : est-ce là le modèle selon lequel nous voulons vivre? Et est-ce obligatoire de s'y tenir?

Ici j'introduis l'État.

2. Le rôle de l'État et des finances publiques

Face à ce système et à ses insuffisances, l'histoire de l'humanité a conduit de nombreuses sociétés à vouloir faire exister un État de droit, c'est-à-dire un État qui, devant la condition humaine et la situation d'interdépendance dans laquelle sont placés les êtres humains, affirme que ce qui doit prédominer, ce n'est pas la loi du plus fort, mais les droits que les humains conviennent de se reconnaître mutuellement en s'organisant collectivement pour les faire respecter. Nous nous reconnaissons quant à nous dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme* de 1948, dont l'article premier dit que «tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité.»

Le modèle de société que nous voulons pour le Québec, qui ne peut être séparé de cette aspiration universelle, doit donc logiquement nous conduire à réaliser de plus en plus les trois termes de cet article premier :

- la réalisation de plus en plus effective de la liberté et de l'égalité de chacun et chacune en dignité et en droits,
- à travers un recours de plus en plus assidu à la raison et à la conscience
- conduisant à un exercice de plus en plus éclairé des solidarités.

Faire cela, c'est nécessairement lutter contre l'exclusion et agir pour l'inclusion. Comment le faire ? Là est la question. Convenons qu'un tel projet n'est jamais fini.

Un des pas de la raison et de la conscience au plan international a été de convenir dans la dernière décennie que la pauvreté est un empêchement à la réalisation des droits reconnus, lesquels doivent être considérés comme inviolables et indissociables (Déclaration de Vienne, 1993). Il devient donc logique de viser à créer des sociétés sans pauvreté et des sociétés de plus en plus égalitaires.

Au Québec, notre engagement à cet égard est à préciser et ajuster. La Charte des droits et libertés du Québec, adoptée en 1975, tout en étant un grand pas dans la définition d'un cadre de référence québécois pour la coexistence pacifique de tous et toutes, dissocie les droits civils et politiques des droits sociaux, culturels et économiques, auxquels elle accorde une préséance moindre. Elle ne reconnaît par ailleurs le droit au revenu décent que dans la mesure prévue par la loi. L'État est donc interpellé au premier chef et placé en position de définisseur et administrateur de la décence du revenu. Dans l'histoire de l'application au Québec de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, nous pourrions dire que le modèle québécois est appelé à évoluer sur ces points pour s'accorder aux pas de raison et de conscience accomplis au plan international et aux volontés de les concrétiser dans des approches non plus de lutte contre la pauvreté, mais d'élimination de la pauvreté et de réduction des écarts.

Cette volonté internationale se heurte bien entendu aux grands pouvoirs économiques de même qu'aux pouvoirs et aux juridictions nationales et à des différences de volonté politique réelle. Elle interpelle néanmoins les États, non pas à se comparer les uns les autres, mais à avancer chacun sur son territoire pour que l'ensemble en vienne aussi à avancer.

Nous voulons quant à nous aborder l'État québécois en tant qu'instrument des solidarités et des aspirations de ses citoyens et citoyennes et nous lui voyons trois fonctions fondamentales pour faire exister l'État de droit dans la perspective d'avancer progressivement vers une société sans pauvreté et de plus en plus égalitaire:

- assurer la distribution équitable de la richesse incluant le revenu,
- assurer le bien commun,
- assurer les services communs.

Nous voyons bien que l'État québécois se donne aussi un rôle d'intervention dans l'économie, mais pour nous il s'agit d'un rôle complémentaire qui ne doit pas mettre en péril sa mission première. C'est pour cette mission première que la population consent à mettre en commun dans les finances publiques une fraction importante de la richesse produite et ce mandat doit être réalisé pour le maintien de la confiance et des solidarités. Sinon chacunE sera tentéE de se replier sur soi pour s'en sortir et la cohésion sociale sera perdue.

3. La situation du revenu personnel au Québec

L'action combinée de l'économique et du politique suffit-elle à garantir le revenu au Québec?

Si on regarde la situation du revenu personnel au Québec et le rôle de l'économique et du politique dans cette situation, on peut faire les constats suivants.

- Comme le montre le Tableau 1, le revenu personnel sert à consommer des biens et services, à contribuer à la solidarité à travers les finances publiques et à constituer des réserves par l'épargne et les placements.
- Il y a trois composantes majeures au revenu, comme le montre le Tableau 2 : la rémunération (109 MM\$ en 1999), les revenus de placements (23,8 MM\$ en 1999) et les revenus de transferts des administrations publiques vers les personnes (26,8 MM\$ en 1999). On peut voir ici que seulement environ 63% du revenu personnel (173,3 MM\$ en 1999) provient d'un emploi. Signalons aussi que l'aide sociale n'occupe qu'environ 2,8 MM\$ des revenus totaux de transferts aux personnes, lesquels sont distribués à tous les niveaux dans la société pas seulement aux plus pauvres et à peine 1,6% du revenu personnel.

Nous connaissons assez bien pour les vivre à des degrés différents les différentes formes de traitement du revenu et de la sécurité du revenu qui existent au Québec et qui s'additionnent en système avec les règles salariales complexes du marché du travail : les dispositifs fiscaux de taxation, d'exemptions et de crédit, l'aide de dernier recours, l'aide financière aux étudiants, les allocations familiales, les régimes publics et privés de pensions et de rentes, les différents régimes publics et privés d'indemnisation en cas d'accidents, et les autres dispositifs fiscaux et de même que les programmes et dispositifs de juridiction fédérale, dont l'assurance-emploi.

Précisons simplement quelques balises quant aux différents dispositifs de sécurité du revenu.

- La majorité des ménages pauvres touche un revenu de travail régulier ou irrégulier. Le salaire horaire minimum se situe à 7,10\$, ce qui, à quarante heures par semaine, donne un salaire annuel de 14 768\$, un niveau sous le seuil de faible revenu de Statistique Canada. Mais souvent les personnes au salaire minimum travaillent à temps partiel, ce qui leur donne encore moins. Au Québec, le quart des salariéEs touche un salaire horaire de 10\$ et moins et environ 9% des salariéEs touchent un salaire aux environs du salaire minimum.
- La couverture de la perte d'un emploi par l'assurance-emploi, un domaine de juridiction fédérale, a diminué constamment au cours des dernières années.
- Quant une personne n'a pas de revenu ou des revenus insuffisants, elle peut recourir à l'aide sociale. Ce système d'aide de dernier recours exige d'elle qu'elle épuise d'abord une bonne partie de ses actifs avant d'y recourir et lui impose des contraintes et des règles sévères. Le barème mensuel prévu pour une personne seule apte au travail est de 501\$, soit 6 012\$ par année, ce qui ne couvre pas les besoins essentiels reconnus par le ministère responsable, et de 734\$ soit 8 808\$ par année, pour une personne seule ayant des contraintes sévères à l'emploi, ce qui couvre à peu près les besoins essentiels selon le même ministère. Ce revenu peut être coupé dans les deux cas pour toutes sortes de raisons, y compris le partage d'un logement, sans aucun plancher garanti. Et dans certains cas, cette coupure peut être de plusieurs centaines de dollars par mois. C'est un revenu de grande pauvreté.

Des écarts de revenu

L'addition de tout cela donne le portrait du revenu personnel. On peut constater au Tableau 3 que la distribution du revenu entre les personnes est très inégale. Sa correction à travers les impôts et les transferts n'est que partielle. Elle a été assez stable de 1973 à 1993, mais depuis, il y a un problème. En comprimant les programmes sociaux pour réaliser le déficit zéro, en baissant les impôts sans augmenter, voire indexer les transferts aux plus pauvres et même en les réduisant, l'État a manqué à sa fonction de redistribution en créant lui-même directement des écarts qu'il devrait normalement corriger. D'autres chiffres de Statistique Canada sur les revenus de la population confirment toutefois cet accroissement des écarts. La part du revenu total après impôts et transferts du cinquième le plus pauvre de la population est passée de 6% en 1986 à 5,4% en 1998, alors celle du cinquième plus riche est passée de 39,5% à 42,4%. On peut craindre des résultats encore pire pour la prochaine mise à jour compte tenu des choix publics, au fédéral comme au Québec.

À partir de ce tableau, il est de l'ordre du sens commun de reconnaître que les revenus moyens du cinquième le plus pauvre de la population sont des revenus de grande pauvreté, qui ne couvrent pas les besoins essentiels et qui ne correspondent pas aux standards de la société dans laquelle nous vivons.

Il faut donc répondre non à la question posée au début de cette section : l'action combinée de l'économique et du politique ne suffit pas présentement à garantir le revenu au Québec.

Des écarts de richesse

Quand on examine la répartition de la richesse, le problème des écarts est encore plus important¹. Selon l'Enquête sur la sécurité financière menée par Statistiques Canada, en 1999 la moitié la plus fortunée de la population possédait 94% de la richesse personnelle alors que l'autre moitié se contentait du 6% restant. On constate aussi que le cinquième le plus riche contrôlait cette année-là 70% de la richesse alors que la part du cinquième le plus pauvre avoisinait le zéro absolu. L'enquête révèle également qu'au cours des 15 dernières années, le niveau des avoirs du cinquième supérieur a grimpé de 39% alors que celui du cinquième le moins favorisé est resté à peu près stable, ce qui se traduit par un accroissement net des inégalités. Ces chiffres valent pour le Canada, mais il n'y a pas de raison de croire que la situation soit très différente au Québec.

Des perceptions concordantes

L'accroissement des écarts correspond aussi aux perceptions des gens. Les plus riches comme les plus pauvres affirment quand on les interroge qu'ils se sentent plus riches ou plus pauvres qu'il y a dix ans².

Des écarts de volonté nationale

Et on peut voir que tout cela est aussi le résultat de choix de société. Par exemple, dans une recherche³ on a demandé à des AméricainEs, à des CanadienNEs et à des SuédoisES, quel serait un écart acceptable selon eux entre les revenus après impôts et transferts entre le cinquième le plus pauvre et le cinquième le plus riche de la population. Les AméricainEs ont répondu en moyenne un écart de 1 à 11, les CanadienNEs, un écart de 1 à 5 et les SuédoisES, un écart de 1 à 2,4... Les décisions politiques sont à l'avenant...

Une utilité différente du dollar selon sa position dans le revenu

Ajoutons qu'on peut distinguer trois sortes de dollars dans la composition du revenu : les dollars vitaux qui servent à couvrir les besoins essentiels et sans lesquels la personne est mise en déficit humain, les dollars fonctionnels, qui servent à vivre et à bien vivre, et les dollars en surplus ou «gonflables» qui servent à faire des réserves et à faire... de l'argent.

Grosso modo, les transferts aux personnes sont en général de l'ordre des dollars vitaux, les dollars fonctionnels sont relativement assimilables aux revenus d'emploi imposables, qui s'ils sont élevés, permettent aussi des surplus, tout comme les revenus de placement. Je vous soumetts par ailleurs que nous avons une responsabilité collective face aux dollars vitaux en raison justement de leur caractère vital, un point à garder en mémoire quand vient le temps de traiter du revenu personnel.

Retenons que l'utilité marginale du dollar dans le revenu décroît à mesure que le revenu augmente. Autrement dit, un dollar ajouté sur 6000\$ de revenu annuel est immensément plus utile qu'un dollar ajouté sur 100 000\$, une notion à se rappeler quand vient le temps de décider du bon usage des finances publiques.

¹ Source : Livio di Matteo, «Middle class gains the most from redistribution of wealth», *National Post*, 28 août 2001.

² Sondage Léger Marketing rendu public par la Presse canadienne en septembre 2001.

³ Source : Gregg Olsen, «A new convergence? Inequality and Social Policy in Canada, Sweden and the US in an Era of Increasing Globalization». Calgary, Congrès annuel du Conseil canadien de développement social, juin 2001.

Considérons également qu'un dollar vital ajouté au revenu d'une personne est aussi un dollar local et un dollar actif, qui circule plusieurs fois dans l'économie. C'est aussi un dollar qui prévient d'importants coûts sociaux et publics en évitant de mettre la personne en déficit humain avec tous les impacts consécutifs d'une telle situation sur la santé individuelle et publique et sur les conditions de vie en général. Comparativement un dollar en haut de l'échelle est potentiellement gonflable, mais c'est plus facilement un dollar fuyant et passif pour l'économie locale : son détenteur lui cherchera plutôt un rendement, ici ou à l'étranger, qu'une utilité immédiate.

4. Le traitement du revenu personnel au Québec et ses impasses

Ces différents constats mettent en évidence des limites de système.

On le voit, l'insuffisance et l'inégalité excessive des revenus, de la richesse, du statut social, ne relèvent pas d'emblée de problèmes situationnels, liés aux comportements des personnes et aux accidents de la vie ou de la conjoncture. En général d'ailleurs, les personnes sont les premiers à agir pour s'en sortir. Il faut parler ici de problèmes structurels, systémiques, dans la mesure où le cadre de référence est pour ainsi dire programmé pour générer ces insuffisances et ces inégalités. Peut-on le reprogrammer autrement?

L'idée n'est pas en effet de retirer à l'État sa fonction de redistribution de la richesse, mais de la lui faire assurer mieux. L'existence même du système actuel de mesures sociales et fiscales, comparativement à des sociétés où de telles mesures, normales pour nous, n'existent pas, nous montre que si la volonté publique et politique est là, on peut agir sur le système.

C'est une des leçons de l'histoire. L'abolition de l'esclavage, par exemple, a remis en question un ordre économique, social et politique inégalitaire bien établi. Pourtant cela s'est fait et le monde ne s'est pas écroulé. Dans le cours du vingtième siècle, notre société et d'autres avec elles ont pris des décisions importantes en instaurant les grands régimes d'assurance et d'assistance de la sociale-démocratie. Ces régimes ont fait faire un bon bout de chemin à nos sociétés et font toujours une grande différence.

Toutefois, les tableaux précédents le démontrent, le système actuel a ses limites et il produit des situations qui ne sont plus acceptables. Des mobilisations comme celle de la Marche des femmes ou la nôtre indiquent que la volonté publique de faire mieux est bien réelle.

Pour faire mieux, il faut commencer par identifier les impasses du système en place. Voici cinq types d'impasse.

L'impasse de l'échelle sociale

J'ai signalé dans la section précédente l'impasse de l'échelle sociale, qui est l'impasse du chacun pour soi dans la course vers le succès, et ses impacts sur les revenus, la richesse, les perceptions et la volonté nationale. Elle est nationale et internationale. Elle donne lieu à la comparaison. Elle plaide constamment pour sacrifier les droits à l'économie en supposant que la croissance économique est garante du bien commun et elle tente de nous convaincre par l'argument de la nécessaire compétitivité. Elle ne reproduit en réalité que la pression séculaire de la loi du plus fort sur les solidarités. Nous sommes probablement à des générations-lumière d'en finir avec cette échelle, mais rien ne nous empêche d'agir dessus et de nous en extraire aussi par moments.

L'impasse de l'approche psycho-sociale

Il faut aussi mentionner, comme le montre l'évaluation récente du programme «Naître égaux, grandir en santé», l'impasse de l'approche psycho-sociale, centrée sur les personnes pauvres (à former, conformer, réformer) et ciblant des catégories de personnes à risque sur qui porter une attention spéciale pour les rendre plus «adéquates» dans le système en place. Curieusement, comme s'il était impensable d'agir sur cette variable, cette approche psycho-sociale s'intéresse beaucoup moins aux producteurs de l'inclusion et de l'exclusion qui déterminent les contraintes du système. Or si la pauvreté a des causes structurelles, il faut aussi agir sur les structures, dans le marché, à même les politiques publiques et les multiples héritages du patriarcat.

L'impasse des cadres de référence à deux vitesses et des discriminations qui en découlent

Un autre niveau d'impasses touche aux complaisances dans les cadres de références utilisés dans l'exercice de son rôle par l'État et aux discriminations implicites et explicites qui en découlent dans l'approche de la fiscalité, des politiques publiques et du revenu personnel. En voici quelques exemples.

- Les baisses d'impôt, qui améliorent directement les revenus du 60% de la population qui paie des impôts, sont traitées du point de vue des finances publiques comme un manque à gagner qui devient invisible dans les bilans suivants et elles sont présentées comme un incitatif. Les mesures d'amélioration des revenus du 40% qui ne paie pas d'impôt, nécessairement plus pauvre que le 60% qui en paie, sont abordées comme des dépenses qu'on pointe du doigt et elles sont décriées comme des mesures passives. C'est discriminatoire. Si on traitait ces mesures dans tous les cas du point de vue de leur impact et de leur utilité dans le revenu personnel, on dégagerait un tout autre portrait. Et on réaliserait, en raison de la structuration du revenu personnel et du rôle des transferts aux personnes pour assurer l'accès des plus pauvres aux dollars vitaux, que l'argument de la «dépense» pour ne pas améliorer le revenu direct des plus pauvres est insuffisant et discriminatoire car il se heurte dans ce cas au droit à un revenu décent et à la certitude de provoquer un déficit humain.
- De même l'argument qu'il faut rendre plus de comptes à ceux et celles qui paient des impôts et auraient un «fardeau fiscal» qu'à ceux et celles qui n'en paient pas ne tient pas. Payer des impôts n'est pas un acte volontaire de charité, c'est une obligation de solidarité pour assurer la redistribution de la richesse qui n'est pas bien assurée par l'économie de marché telle qu'on la connaît. Tout le monde profite des programmes publics. Et si la fonction de l'État consiste à protéger les droits de toutes et tous, en quoi devrait-il rendre des comptes à la personne qui gagne 100 000\$, mais pas à son employée dont le salaire est trop faible pour l'amener à payer de l'impôt, ni à l'employée dont on a coupé le poste pour protéger la marge de profit de l'entreprise et de ses actionnaires et qui se retrouve ainsi sans revenu de travail ? Qui en ce cas, porte vraiment un fardeau?
- On pourrait donner l'exemple de la façon dont le Québec a récupéré la hausse fédérale des allocations familiales pour financer les garderies à 5\$. Le problème n'est pas dans le financement, nécessaire, des garderies, mais dans le fait qu'on a confondu dans ce cas deux fonctions de l'État, celle de redistribuer la richesse, à travers les allocations familiales qui ajoutent au revenu direct des familles, et celle d'assurer des services communs. Cette mesure a été profitable aux familles à plus haut revenu qui reçoivent peu ou pas d'allocations familiales, mais utilisent les garderies, alors que les familles à faible revenu ont perdu une amélioration possible de leur revenu direct. Discriminatoire.

- On pourrait donner l'exemple de la différence de traitement de la couverture des besoins essentiels selon les situations. Le gouvernement exerce une résistance incroyable à garantir un plancher de revenu décent et sans coupures à l'aide sociale alors que le code civil, lui, interdit de saisir la portion d'un revenu qui couvre les besoins essentiels, même en cas de fraude. Deux poids, deux mesures.
- Je pourrais vous rappeler aussi que les personnes assistées sociales aptes au travail, qui reçoivent 501\$ par mois, doivent payer une franchise de 16,70\$ pour leurs médicaments, alors que celles qui ont des contraintes sévères à l'emploi et qui reçoivent plutôt 734\$ par mois, sont dispensées de cette franchise. Selon quelle logique incombe-t-on à un revenu plus bas une charge dont on relève un revenu plus élevé?
- La pension alimentaire, elle, est traitée dans la fiscalité comme un revenu au titre de l'enfant, mais elle est traitée comme un revenu du parent responsable si ce parent est une personne assistée sociale et elle est retranchée en conséquence de la prestation du parent. Discriminatoire.
- Expliquez-moi aussi pourquoi une victime d'un acte criminel garde son indemnisation si elle est riche, mais doit la remettre à l'aide sociale si elle est sans revenu, pourquoi on avantage fiscalement des personnes qui investissent dans un fonds de solidarité mais qu'on diminue le revenu d'aide sociale de deux personnes qui partagent un logement par solidarité.
- Enfin alors qu'on plaide pour la dérèglementation des entreprises, les personnes les plus réglementées de la société sont aussi les plus pauvres. La surveillance des revenus est inversement proportionnelle à leur importance. Les groupes de défense de droits débordent de cas de harcèlements bureaucratiques liés à l'application tâtilonne de l'approche de dernier recours et à des directives de récupération qui privent les personnes les plus pauvres de la société d'une fraction importante de leur prestation.

Dans tous ces cas, on traite différemment des situations similaires et on rompt l'égalité en droits. On recourt alors implicitement ou explicitement à deux cadres de référence différents, ce qui crée des situations de type deux poids deux mesures, autrement dit, des situations de discrimination.

Dans tous ces cas aussi, la fameuse trappe de la pauvreté qui garde pauvres les personnes pauvres n'est pas générationnelle. Elle est systémique. Et quand on y tombe, les obstacles s'y multiplient pour ne pas en sortir. Le système est programmé par défaut pour retenir ou pour tenir dans les marges, au moindre coût bien sûr. Cet effet retombera sur les enfants bien sûr, par cumulation d'impacts. Mais ce n'est pas parce que la pauvreté est transmise par les parents, c'est parce que les enfants affrontent le même système auquel sont soumis leurs parents.

L'impasse du recours à des éthiques qui servent de prétextes

Autre niveau d'impasses : le recours à des éthiques prétextes qui viennent en quelque sorte justifier ces traitements discriminatoires en ne s'appliquant pas également à toutes et tous. Elles se détectent à l'exigence de vertu qu'elles concentrent au bas de l'échelle et aux tentatives de contrôle des mieux nantis sur les moins nantis auxquelles elles conduisent. Sans les développer, en voici quelques-unes.

- Je pourrais vous citer l'éthique du travail qui se confond avec les intérêts du marché, tout comme elle confond trop facilement la paresse imputée à la personne sans emploi et les obstacles à l'accès à l'emploi.

- On invoque souvent l'éthique du mérite pour justifier les inégalités en oubliant tout le mérite qu'il y a à devoir se débrouiller avec un revenu impossible et à traverser un parcours semé d'obstacles. Cette éthique se confond alors avec la défense de l'échelle sociale.
- J'ai évoqué tout à l'heure l'éthique de la reddition de comptes au «payeur de taxe» qui masque la partialité du régime fiscal et des méthodes de comptabilisation de la richesse (PIB).
- Les documents gouvernementaux recourent souvent à l'éthique de l'autonomie, comme dans «sortir les personnes de la dépendance», alors qu'en réalité ce qui est recherché, c'est la diminution du coût des programmes de sécurité du revenu et des obligations de l'État envers les personnes, et par extension la réduction de la solidarité entre les membres de la société à travers les finances publiques. Qui par ailleurs peut se targuer de ne dépendre de personne alors que notre condition humaine nous voue à l'interdépendance? Ce ne sont pas les personnes qui sont dépendantes. C'est leur revenu qui est captif.

L'impasse du poids variable de l'argent selon à qui il profite

Enfin il faut évoquer le poids variable de l'argent dans les priorités budgétaires selon à qui il profite. Je vais en donner un seul exemple.

Quand Bernard Landry a annoncé lors du budget 1999-2000 qu'il consulterait sur la façon de baisser les impôts lors du budget suivant, le montant qu'il envisageait était de 1,3 MMM\$. Or les baisses d'impôts additionnelles annoncées au budget 2000-2001 ont été de 3,6 MM\$, une différence de 2,3 MM\$ par rapport au montant envisagé quelques mois plus tôt. La cause? Les pressions des gens les plus influents de la société en commission parlementaire ou ailleurs. Ce qui m'étonne c'est qu'en ce cas une différence de 2,3 MM\$ entre l'estimé et la décision finale n'ait pas été perçue en ce cas comme un problème, pas plus que l'effet récurrent de 3,8 MM\$ des baisses d'impôt totales annoncées au cours des derniers budgets. Ce manque à gagner récurrent de 3,8 MM\$ profitant en revenus directs au 60% de la population déjà assez en moyens pour payer des impôts n'a pas davantage semblé problématique. Par contre le choix d'investir de façon récurrente environ 500 M\$, soit le septième de cette somme, une mesure réclamée par nous pendant cette même période, pour s'assurer que les besoins essentiels de tout le monde soient couverts au Québec, une mesure qui touche le 40 % trop pauvre pour payer des impôts, est vu comme excessif et comme une décision dont nous n'aurions pas les moyens.

La différence, convenons-en, n'est pas dans «les moyens» qu'on aurait ou pas, mais dans le choix des priorités et dans le sentiment variable de responsabilité face à la condition d'autrui.

5. L'évolution du traitement du revenu personnel au Québec préconisée dans la proposition de loi du Collectif

Supposons maintenant que la volonté publique et politique soit présente.

Notre point de départ est là : «Faisons-le et ça se fera!» Mais comment? Comment régler les problèmes que nous venons d'évoquer et faire évoluer les cadres collectifs de traitement du revenu pour éliminer la pauvreté et réduire les inégalités ?

Il n'y a pas de solution facile ou magique.

Et je veux rejeter d'emblée les interprétations simplistes que certainEs membres du gouvernement diffusent à notre endroit à l'effet que nous prônons un revenu garanti qui coûterait 30 MM\$ à l'État. Nous sommes au fait comme tout le monde devrait l'être que le budget de l'État québécois est de l'ordre de 50 MM\$, nous analysons ce budget attentivement depuis des années et nous connaissons très bien

comme vous pouvez le constater l'ordre de grandeur de la rémunération disponible avec ses limites inhérentes même si nous sommes une des sociétés les plus riches du monde. Les personnes qui font circuler ces ragots ne donnent pas de grandes preuves d'intelligence de notre travail.

Dans la proposition de loi que nous avons construite avec notre réseau, nous avons tenté de concevoir une approche plausible compte tenu de la réalité et du contexte québécois. Il faut la voir non pas comme un résultat parfait, mais comme le meilleur arbitrage que nous ayons pu réaliser à partir de la mise en commun de beaucoup d'expertises et d'expériences. Et c'est ainsi que nous la proposons : comme un point de départ fondé sur une volonté citoyenne, raisonné et raisonnable pour une société qui voudrait avancer et évoluer.

Pour situer le niveau d'expertise cumulé dans cette proposition, rappelons que nous l'avons construite en demandant en 1998-1999 à des milliers de personnes, pauvres et non pauvres, ce qu'elles voudraient voir dans une loi sur l'élimination de la pauvreté. Nous avons reçu environ 5000 suggestions et autour de 20 000 commentaires à une première base de discussion. Tout a été scrupuleusement consigné. La solution choisie résulte de plus de 200 sessions parlementaires populaires menées partout au Québec à l'hiver 2000, elle a l'aval des 26 organisations nationales membres du Collectif, celles-ci regroupant de larges secteurs de la société québécoise.

Considérations résultant de la consultation

Avant de présenter ce qu'il y a dans la proposition, signalons trois points qui se dégagent des résultats de cette consultation.

- **L'importance de rétablir la confiance dans la capacité de l'État à faire exister la justice sociale et à prendre en compte les droits de toutes et tous.** L'insuffisance du revenu dans une société riche et l'inégalité de traitement du revenu personnel crée des préjudices aux personnes, mais aussi des préjudices à la société parce que les personnes qui vivent ces injustices et ces discriminations perdent confiance dans le système pendant que d'autres s'habituent à exercer une influence indue sur ce même système. C'est ce que nous avons entendu tout au long de notre travail d'aller-retour avec les gens depuis 1997. Il y a là un sérieux avertissement.
- **L'importance de travailler tout le continuum revenu-emploi-fiscalité dans la solution.** Nous avons regroupé les suggestions reçues en rubriques et ce sont les trois rubriques les plus fréquemment mentionnées. Elles touchent de toute évidence à la dimension économique de la pauvreté et au système de production-distribution-redistribution de la richesse. Les autres rubriques ont trait quant à elles à des questions de bien commun et de services communs comme la santé, l'éducation, le logement. Mais clairement, ce à quoi nous devons travailler, c'est à une reconfiguration du trio revenu-emploi-fiscalité.
- **L'importance d'envisager une forme quelconque de garantie de revenu.** À chaque fois que nous nous sommes trouvés en situation de contact avec le public et de réflexion sur les solutions possibles, les gens ont insisté sur l'importance d'instaurer une forme de garantie de revenu dont la formule permettrait à toutes et tous de se reconnaître en tant que partie prenante d'un même système attentif à la nécessité d'assurer la couverture des besoins essentiels. Cette évocation répétée est motivée par une variété des contextes où la rémunération par l'emploi ne constitue pas une solution, par les iniquités des différents régimes en cours, par le constat de la variété des façons de contribuer à la société, avec ou sans rémunération, et par la nécessité incontournable d'un revenu pour couvrir les besoins essentiels dans la société telle qu'elle est. Nous y lisons un signe d'évolution sur la question qui doit être considéré.

Partant de là, voici comment nous avons aménagé une réponse.

Une approche globale introduisant de nouvelles préoccupations

Tout un axe vise à introduire de nouvelles préoccupations et de nouveaux équilibres dans la façon de prendre les décisions publiques, dont la façon dont on va aborder et traiter le revenu. C'est la dimension cadre de la loi cadre.

- **Une loi cadre et programme.** La loi comme telle affirme la volonté d'agir des institutions politiques. Elle y engage l'ensemble de la société en donnant un horizon sur dix ans pour la redéploiement des politiques publiques en vue de «jeter les bases d'un Québec sans pauvreté». Elle donne un caractère permanent à ce modèle de société.
- **Un préambule fondé sur les droits.** Le préambule enracine le cadre de référence et le fonde sur les droits et les solidarités, autrement dit sur une application renouvelée de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*. Il fait état des causes systémiques de la pauvreté, du fait que les personnes en situation de pauvreté sont les premières à agir pour s'en sortir et de la responsabilité de toute la société à cet égard, y compris au plan international. Ce faisant il confirme l'importance de «mettre l'argent en tension avec les droits» et le rôle de l'État, soutenu par la vigilance citoyenne, à cet égard.
- **Un impact sur l'ensemble de l'action gouvernementale.** Le caractère de préséance de la loi (article 2) conditionne également l'ensemble de l'action gouvernementale laquelle doit respecter les principes, objectifs et mesures mis de l'avant dans la loi. Il engage également le gouvernement à examiner l'impact sur la pauvreté, les inégalités et les écarts de l'ensemble des mesures qu'il adopte (article 61). Ce dispositif d'examen d'impact existe présentement en ce qui concerne l'impact des décisions gouvernementales sur les entreprises. Il nous est apparu encore plus logique de le faire exister sur une question aussi fondamentale qui touche directement à la mission de l'État. C'est une approche qui permet d'éviter des impacts négatifs qu'on pourrait prévenir. Ainsi on se donne un cadre d'action et d'identification d'effets systémiques prévisibles. De même la loi a un caractère évolutif et elle prévoit une évaluation périodique des résultats (articles 35, 36, 42).
- **Des principes à respecter.** Les trois principes énoncés dans la loi (article 5) inscrivent quant à eux des préoccupations appelées à générer de bonnes habitudes au plan de la gouvernance et de l'usage des finances publiques : garder la priorité de lutte à la pauvreté à l'esprit, faire primer l'amélioration des revenus du cinquième le plus pauvre de la population sur l'amélioration des revenus du cinquième le plus riche, s'habituer à associer les personnes en situation de pauvreté et leurs organisations à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des mesures qui les concernent. Ces principes fournissent en quelque sorte des axes permanents pour opérer les affaires de l'État, en général comme en particulier, dans une perspective de réparation continue de l'exclusion continuellement générée. Ils aménagent un espace de manœuvre pour agir de façon conséquente sur le revenu personnel.
- **Des objectifs à atteindre en dix ans avec des cibles à déterminer.** Les cinq objectifs à atteindre en dix ans (article 6) ont tous un impact sur le revenu et obligent à porter une attention continue sur l'ensemble de la population. Attentifs à l'évolution de la situation des personnes dans les situations les plus difficiles, ils supposent une approche inclusive des décisions publiques. La pauvreté ne peut plus empêcher la réalisation des droits reconnus, ce qui oblige à rencontrer un critère de revenu décent acceptable pour tous et toutes et accessible à toutes et tous. Les revenus du cinquième le plus pauvre de la population doivent s'améliorer.

Les écarts de richesse doivent diminuer. La fiscalité doit pouvoir agir comme instrument de redistribution sur toute la population. Les inégalités de revenu relatives au fait d'être une femme, un jeune ou au fait d'habiter un territoire donné, doivent avoir trouvé remède. Il faut bien sûr déterminer des cibles permettant de vérifier l'atteinte de ces objectifs. C'est la tâche du Conseil pour l'élimination de la pauvreté de réunir l'expertise nécessaire pour les proposer (articles 40, 41, 43, 46) et celle du gouvernement (articles 60 et 63) et du parlement (article 64) de mener les débats conduisant à les fixer⁴.

- **Une meilleure application du droit au revenu décent.** L'application progressive des principes et objectifs de la proposition vient rehausser le niveau d'application de la Charte québécoise des droits et libertés, notamment en ce qui a trait au droit à un revenu décent «dans la mesure prévue par la loi», en haussant progressivement cette mesure prévue. Ceci qui rend possible des recours progressivement plus étendus pour défendre ce droit (articles 7 et 66).

Voilà pour les cadres et les orientations devant orienter la reconfiguration de l'action gouvernementale. Au plan des mesures maintenant, voici les reprogrammations que nous proposons.

Des mesures immédiates visant la couverture des besoins essentiels dans le cadre du système actuel

Une première série d'actions à court terme vise à produire un impact rapide et visible pour créer dans la population une confiance dans l'efficacité de la loi. Ce sont des mesures urgentes qui ont un effet direct sur le revenu des personnes et qui agissent sur le système tel qu'il existe en ce moment.

- **Le refus d'appauvrir.** L'application d'un principe d'appauvrissement zéro au cinquième le plus pauvre de la population (article 16) vient protéger le revenu de toutes les personnes et ménages dans cette situation de décisions gouvernementales, fiscales ou autres, qui pourraient venir diminuer le faible revenu dont elles arrivent à disposer.
- **Le barème plancher.** Ce dispositif (articles 17 et 18) consiste en somme à modifier la loi de l'aide sociale pour y indiquer que la prestation de base doit couvrir au moins les besoins essentiels de la personne et qu'elle ne peut être coupée pour la partie qui couvre les besoins essentiels.
- **La gratuité des médicaments pour les personnes à l'aide sociale et les personnes âgées recevant le supplément de revenu garanti.** Cette décision (article 19) répare le fardeau supplémentaire imposé lors de l'instauration de l'assurance médicaments aux personnes les plus pauvres de la société sans augmentation de leur revenu et il élimine la discrimination entre les personnes aptes et non aptes sur ce point.
- **La relèvement du salaire minimum à un revenu de sortie de la pauvreté.** Cette mesure (article 22) peut sembler exigeante pour les entreprises, mais elle est d'une logique incontournable. Si on s'entend pour jeter les bases d'une société sans pauvreté, il devient normal de fixer qu'une personne travaillant à temps plein doive toucher un revenu suffisant pour ne pas être pauvre. C'est la situation présente qui est anormale et qu'il faut apprendre à corriger. Et dans ce cas, la mesure vient confronter la volonté réelle des employeurs, des

⁴ La formulation des articles 40 et 41 peut prêter à confusion en raison de l'usage du verbe «détermine» qui a pu être interprété comme une attribution induite au Conseil de pouvoirs qui doivent relever de l'Assemblée nationale et du gouvernement. Ce n'est pas l'intention et l'explication faite ici représente bien ce qui est voulu et, reconnaissons-le, insuffisamment explicite dans l'énoncé de ces articles.

détenteurs de capitaux et des consommateurs de procéder à la société inclusive qu'ils et elles préconisent.

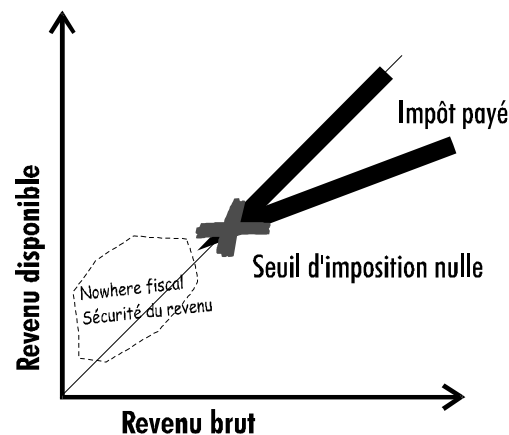
- Deux autres mesures urgentes (articles 20 et 21) viennent améliorer indirectement les chances d'accès à du revenu d'emploi, une en améliorant l'accès à des mesures de formation et d'insertion en emploi et l'autre en modifiant les normes du travail pour mieux protéger les travailleurs et travailleuses autonomes dépendantEs ou à temps partiel.

Un premier plan d'action après un an qui entreprend une transformation plus en profondeur

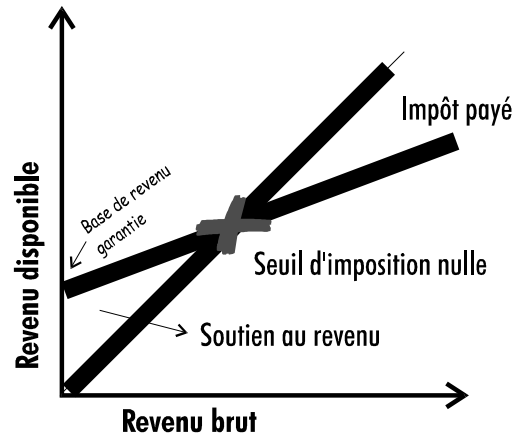
Au delà de ces mesures urgentes, un premier plan d'action après un an vient enclencher une première série d'actions sur quatre ans pour commencer à se rapprocher des objectifs. C'est à ce moment qu'on commence, patiemment et avec un processus d'évaluation continue, à reprogrammer le système. Dans notre proposition de loi, nous fournissons des instructions précises sur ce que devrait contenir ce plan d'action. Certaines de ces dispositions touchent à la fiscalité, à l'emploi et à l'activité. Voici comment elles reconfigurent le traitement du revenu.

En ce qui a trait à la fiscalité, ce sont en fait des axes de reconfiguration que nous proposons.

- **Un débat sur la garantie de revenu.** Nous proposons (article 24. 1) un débat public ouvert à toute la population pour aborder la question de la garantie de revenu et les diverses solutions (allocation universelle, revenu de citoyenneté, impôt négatif et autres) qui sont sur la table en vue de remplacer l'aide sociale et la sécurité du revenu telle que nous la connaissons par un système «no fault» qui traiterai pour tout le monde la question de la garantie du revenu à travers la fiscalité. Nous ne nous prononçons sur aucune formule, mais nous proposons un critère : le système choisi devrait garantir un revenu de base assurant la couverture des besoins essentiels de toutes et tous, fixer le seuil d'imposition nulle à un niveau de sortie de la pauvreté, imposer les revenus au-dessus de ce seuil, et compenser les revenus entre le seuil garanti et le seuil d'imposition nulle dans une approche où il resterait toujours quelque chose de chaque dollar gagné. Plusieurs systèmes peuvent répondre à ces critères. Il nous a semblé que cette approche correspondait à l'état du cheminement de la population sur la question. Quant aux coûts ils dépendent beaucoup des choix de reconfiguration à faire sur l'ensemble des finances publiques, mais des scénarios plausibles sont tout à fait possibles.



La fiscalité actuelle avec équité restreinte



Une fiscalité intégrée avec équité générale

(Le pacte concerne tout le monde)

- **Une approche intégrée de la sécurité du revenu des enfants.** Nous proposons (article 24. 2) l'intégration dans un seul régime de la fiscalité des familles et des allocations familiales pour aboutir à une approche unifiée de la sécurité du revenu des enfants et des familles avec une composante universelle reconnaissant les charges plus grandes des familles et un meilleur montant de base compensant les revenus insuffisants des familles à faible revenu pour assurer la couverture des besoins essentiels de tous les enfants dans la société.
- **Un traitement unique de la pension alimentaire pour les enfants.** Nous proposons (articles 24. 3) que la pension alimentaire reçue pour un enfant soit désormais considérée dans tous les cas comme un revenu au titre de l'enfant et non comme un revenu du parent responsable.
- **La compensation pour les coûts liés à des limitations fonctionnelles.** Nous préconisons aussi (article 27. 3) des mesures visant à couvrir les besoins spéciaux et les coûts supplémentaires assumés par les personnes qui présentent des limitations fonctionnelles et celles qui prennent soin d'elles.
- **La réduction des écarts par la fiscalité.** Enfin, nous préconisons (article 24. 4) des mesures visant à réduire les écarts de richesse et à assurer la progressivité du régime fiscal pour les particuliers et les entreprises.
- **Une information régulière du public sur l'état des écarts de revenus.** Pour suivre les impacts de ces mesures et impliquer l'ensemble de la population dans la compréhension du problème et de ses solutions, nous préconisons également (article 24. 5) que le ministère des Finances diffuse annuellement à l'ensemble des particuliers des statistiques et données sur les revenus personnels et publics et sur la répartition des revenus par quintiles.

Au plan de l'emploi, notre approche consiste à viser un meilleur accès à l'emploi et le rehaussement du niveau de revenu des emplois les moins bien rémunérés.

- Nous préconisons en conséquence (article 25) un ensemble de mesures visant à **améliorer l'accès non discriminatoire à des emplois de qualité et à revenus d'emploi convenables**, ce qui inclut

- des mesures visant à **fixer automatiquement le salaire minimum en fonction d'un critère de sortie de la pauvreté** (article 25. 5),
- des mesures visant à **faciliter la syndicalisation** (article 25. 9),
- des mesures visant à inciter les entreprises et les travailleurs et travailleuses à **mieux partager le temps de travail** (article 25. 4),
- des mesures visant à **mieux tenir compte de la conciliation travail-famille** (article 25. 8).

Voilà. C'est avant tout une approche de bon sens. Les gens que nous avons consultés se sont reconnus dedans. C'est aussi une approche qui forme un tout.

Les coûts? Si la volonté est là, les moyens sont là. Nous avons chiffré les mesures urgentes et elles occupent une fourchette plausible. Il est plus difficile de chiffrer sans les débattre les mesures structurantes étant donné que notre proposition donne des instructions et non le résultat de la concertation gouvernementale et publique conduisant à concrétiser spécifiquement ces instructions. Par ailleurs leur effet structurant et préventif devra être analysé au moment d'en évaluer les coûts en raison des économies générées. Le problème n'est pas là. L'exemple des récentes baisses d'impôt à coups de milliards, au Québec et au fédéral, est suffisamment éloquent pour nous rappeler que le levier est davantage du côté de la volonté qui contrôle le portefeuille que dans le portefeuille lui-même. C'est davantage une question de réordonner les priorités dans les affaires publiques qu'une question d'argent.

Comment, maintenant, aller de l'avant avec l'évolution proposée?

Nous ne disons pas que ce sera facile. C'est pourquoi nous préconisons de confirmer cette évolution par une loi à la fois cadre et programme, qui aura un caractère évolutif et dont les résultats seront évalués périodiquement et ceci, en associant les personnes en situation de pauvreté et leurs associations au processus. Nous pensons qu'il faut avoir le courage politique de le faire de façon non partisane, en interpellant l'ensemble des membres de l'Assemblée nationale, parce que les changements nécessaires vont prendre plusieurs années et qu'en réalité c'est un tournant durable qu'il faut faire prendre aux institutions politiques et à la population sur la question. Vous aurez remarqué que nous tenons beaucoup en effet à l'éducation du public, au recours à l'expertise des plus pauvres, à la lutte contre les préjugés. Nous savons aussi que notre proposition ne sera possible qu'avec un solide support citoyen. Que nous cherchons à construire.

Le gouvernement a une décision à prendre face à ce que nous lui proposons. Aller ou non de l'avant.

Ne pas le faire aurait le goût amer de laisser la société québécoise en deça de son idéal de justice dans le peloton frileux des sociétés qui se comparent pour se justifier à elles-mêmes de ne pas se dépasser.

Le faire aura le mérite de nous mettre en cohérence avec notre idéal d'égalité et à agir en conséquence sur la réalité. Quitte à faire du Québec, et à juste titre, une société distincte par son modèle, par son option pour la solidarité, et fière de l'être.

Nous sommes très conscientEs que ce que nous mettons de l'avant est sans précédent, tout comme la démarche citoyenne qui y conduit. Cette démarche citoyenne prélegislative constitue certainement une première dans l'histoire et nous la devons à la qualité cumulée de plusieurs générations de QuébécoisEs qui ont préféré miser sur la coopération et sur les solidarités plutôt que sur la compétition et la loi du plus fort.

Comme à toutes les fois où des gens se mettent à faire du neuf, la première réaction est de s'en défendre. La deuxième réaction est d'en percevoir la logique et le potentiel. Et puis tout à coup les

horizons s'élargissent et on ne saurait plus penser autrement. Nous le savons très bien pour avoir vu évoluer l'opinion publique depuis 1997 sur la question. C'est le défi que nous plaçons devant vous, nous le savons aussi : aller plus loin au nom des solidarités, en misant sur le meilleur en nous.

Nous ne demandons à personne d'y souscrire les yeux fermés. Il va falloir un débat public, transparent, outillé, ouvert, pour conduire le travail citoyen déjà accompli jusqu'à l'étape d'une législation dont nous pourrions tous et toutes être fiers.

Pour y arriver il va falloir trouver comment se sortir de l'ornière du premier réflexe du présent gouvernement, qui a été de recommencer le débat à côté de la solution que nous proposons, et d'exclure les proposeurs en prétendant ne laisser personne de côté. Et il va falloir en arriver au deuxième réflexe, que vous manifestez aujourd'hui en m'invitant à m'adresser à vous. Ce n'est pas par orgueil, mais par économie que nous demandons depuis le début au gouvernement de commencer par travailler sérieusement avec nous avant de lancer la société dans quelque stratégie que ce soit. Nous avons pris le temps d'équilibrer une solution en tenant compte de l'avis de milliers de personnes sensibles au problème de la pauvreté et de l'exclusion. C'est une expertise incalculable et nous l'offrons. Il ne servirait à rien de tenter de piger des morceaux ça et là en affirmant s'en inspirer. Dans le cas qui nous occupe, les morceaux n'équivalent pas au tout et nous avons mis beaucoup de soin à les mettre en équilibre dans une solution globale qui doit être examinée à son mérite, soumise au débat et perfectionnée par ce débat.

Pour qu'il soit fructueux, ce débat public devra prendre en considération les quatre points suivants : la nécessité et la possibilité d'un saut qualitatif, l'importance d'exposer le cadre de référence, la transformation du rapport à l'État à travers la vigilance citoyenne, le rôle central des personnes en situation de pauvreté et de leurs associations dans un processus réellement transformateur. Ce modèle n'existe pas encore dans les manuels, mais nous avons commencé à lui donner prise dans notre réseau.

Il faut retenir à ce sujet l'avis des courants internationaux de lutte contre la pauvreté (Programme des Nations Unies pour le développement, Commission des droits de l'homme des Nations Unies, European Anti-Poverty Network) qui sont de plus en plus unanimes à affirmer que les personnes pauvres doivent être au cœur des processus. C'est normal. Si on veut lutter contre l'exclusion, et «ne laisser personne de côté», on doit commencer par inclure dans le cercle d'influence, et non seulement en marge du cercle de la production et de la consommation, les gens qui vivent cette exclusion ou qui la fréquentent. Et qui plus est, ceux et celles qui ont pris la peine de s'organiser pour construire une solution. Cela peut sembler difficile et effrayant quand on n'a pas l'habitude, mais c'est fondamental, parce que, comme le dit Yvette Bélanger, de Rouyn, «y a rien de pire que quelqu'un qui veut ton bien à ta place».

Au lieu de craindre cette démarche au nom de l'ordre établi, c'est une chance unique qui se présente à vous de prendre les devants vers une nouvelle génération de politiques sociales. Et de le faire avec l'appui large d'un mouvement citoyen qui a su montrer son efficacité et qui refusera par ailleurs de laisser dénaturer son projet et de se rendre complice de ce qu'il dénonce. Pensez-y.

L'étape des régimes à la pièce d'assurance et d'assistance au revenu a fait son temps et rendu les services qu'on pouvait en attendre. Leurs effets discriminatoires ressortent davantage parce que nous avons évolué. Les cadres de la société ont changé. Les rapports entre les hommes et les femmes aussi. Le paternalisme d'État ne fonctionne plus. La société de l'échelle sociale surréglementée vers le bas et dérèglementée vers le haut nous laisse toutes et tous en manque de sens. On peut faire mieux et chercher à aller sous l'arbre comme dans cette phrase de Lucien Paulhus, de Drummondville, décédé il y a deux ans dans la plus grande pauvreté : «Je suis une feuille à côté de l'arbre. Après la loi je serai dans l'arbre.»

Cette phrase nous a poussées en avant. L'état des connaissances et des consciences pousse lui aussi la société québécoise plus loin, à «rêver logique» une société encore plus accomplie. Vous aurez compris que je ne répondrai pas au présent à la question générale du présent Colloque. Le modèle québécois qui luttera vraiment contre l'exclusion est à inventer. Il n'est pas dans l'ordre établi, mais dans l'ordre à établir.

Ajoutons qu'une loi comme celle que nous proposons ne règlera pas tout. Elle amorce un processus de retournement à un niveau où les QuébécoisEs devraient avoir le plus facilement une prise : le niveau politique relevant de la juridiction québécoise. D'autres leviers sont aux niveaux local, fédéral et international. Et le problème n'est pas seulement politique, il est au moins autant économique. Il devient impératif de démocratiser et de solidariser l'économie. Il nous faut apprendre à nous gouverner autrement et à nous développer autrement, en mettant la gouvernance comme l'économie au service de toutes et tous plutôt qu'au service de quelques-uns. Ce que vous avez fait compris d'ailleurs dans la composition du programme de ce Colloque. Allons-y. Saisissez cette chance, et faites avec nous, et avec l'Assemblée nationale, de la façon la moins partisane possible, le pas suivant. Compte tenu d'un contexte continental et mondial instable et inquiétant, c'est maintenant qu'il faut jeter les bases d'un monde sans pauvreté et sans violence.

Alors je vous invite à ouvrir la porte et à regarder la montagne.

Québec, le 15 novembre 2001



Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté

C.P. 1352 Terminus, Québec (Québec), G1K 7E5

Téléphone: (418) 525-0040.

Télécopieur: (418) 525-0740.

Courriel : pauvrete@clic.net

Site Internet : www.pauvrete.qc.ca

Tableau 1 : Utilisation du revenu personnel, Québec, 1990-1999

Utilisation	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
	'000 000 \$										
01 Dépenses personnelles en biens et services de consommation ¹	89 932	93 072	95 652	98 753	101 468	103 733	108 682	115 108	119 957	125 379	01
02 Biens	46 735	47 575	48 017	49 112	50 035	51 007	53 578	57 173	59 221	62 196	02
03 Durables	12 064	11 696	11 794	11 957	12 555	12 828	14 054	15 972	16 914	18 091	03
04 Semi-durables	8 996	9 028	8 971	9 380	9 864	10 052	10 208	10 525	11 062	11 406	04
05 Non durables	25 675	26 851	27 252	27 775	27 616	28 127	29 316	30 676	31 245	32 699	05
06 Services	43 197	45 497	47 635	49 641	51 433	52 726	55 104	57 935	60 736	63 183	06
07 Transferts courants	32 995	33 688	34 900	35 039	36 320	38 425	39 070	40 618	43 085	44 803	07
08 Aux administrations publiques	30 344	31 304	32 669	33 066	34 299	35 873	36 706	38 714	41 010	42 585	08
09 Impôts sur le revenu	22 972	23 413	23 692	23 496	24 018	25 184	26 324	27 673	29 495	30 556	09
10 Droits successoraux et impôts sur les biens transmis par décès	-1	-	-	-2	-	-	-	-	-	-	10
11 Cotisations aux régimes d'assurance sociale	6 831	7 257	8 299	8 678	9 322	9 566	9 459	10 169	10 371	10 851	11
12 Autres	542	634	678	894	959	1 123	923	872	1 144	1 178	12
13 Aux sociétés	2 457	2 173	2 003	1 725	1 763	2 281	2 074	1 601	1 753	1 879	13
14 Aux non-résidents du Canada	193	211	228	246	258	271	290	303	322	339	14
15 Épargne personnelle	13 226	13 874	13 261	13 547	11 919	12 260	9 714	5 678	3 962	3 073	15
16 Revenu personnel	136 153	140 634	143 813	147 339	149 707	154 418	157 466	161 404	167 004	173 255	16

1. Les dépenses personnelles en biens et services de consommation sont estimées sur une base nationale.

Sources : Institut de la statistique du Québec, Direction des comptes et des études économiques.. 14 décembre 2000

Statistique Canada, Division des comptes nationaux et de l'environnement.

Tableau 2 : Provenance du revenu personnel, Québec, 1990-1999

Provenance	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999		
'000 000 \$												
01	Rémunération des salariés ¹	85 457	87 440	89 437	90 643	92 749	95 249	96 909	100 217	104 367	109 107	01
02	Revenu comptable net des exploitants agricoles au titre de la production agricole	600	604	553	653	624	632	666	592	563	710	02
03	Revenu net des entreprises individuelles non agricoles, loyers compris	8 006	8 399	8 768	9 324	9 443	9 609	10 467	11 019	11 570	12 096	03
04	Intérêts, dividendes et revenus divers de placement	22 652	22 090	21 039	20 635	20 891	22 868	23 060	22 999	23 447	23 758	04
Transferts courants en provenance :												
05	Des administrations publiques	19 043	21 665	23 542	25 544	25 393	25 415	25 671	25 870	26 268	26 784	05
06	Des sociétés	84	85	91	116	139	155	190	195	242	250	06
07	Des non-résidents	311	351	383	424	468	490	503	512	547	550	07
08	Revenu personnel	136 153	140 634	143 813	147 339	149 707	154 418	157 466	161 404	167 004	173 255	08

1. La rémunération des salariés est estimée sur une base nationale.

Sources : Institut de la statistique du Québec, Direction des comptes et des études économiques. 14 décembre 2000

Statistique Canada, Division des comptes nationaux et de l'environnement.

Remarque : Pour situer l'enjeu de la redistribution à travers la fiscalité, il est important de bien comprendre la structure du revenu personnel. Et connaissant l'importance que prend l'éthique du travail dans la société et les justificatifs qu'elle fournit dans l'approche particulière des transferts aux personnes sans emploi, il est utile d'examiner la part qu'y prend la rémunération pour un travail relativement aux autres formes de revenus. Les lignes 04 et 05 du tableau doivent notamment être examinées avec attention. En 1999, les QuébécoisEs ont reçu 23,7 MM\$ en revenus de placement, des revenus non dûs à leur travail, mais à leur argent et à des droits sur la valeur ajoutée du travail des autres qui leur a été transférée en gains de capitaux; cette somme est comparable en importance aux 26,7 MM\$ reçus en revenus de transferts variés des administrations par l'ensemble de la population. Sur ces 50,4 MM\$ de revenus «non travaillés» pour l'ensemble de la population, seulement environ 2,7 MM\$ ont été un revenu d'aide sociale reçu par les plus pauvres, un revenu généralement insuffisant pour couvrir les besoins essentiels.

Tableau 3 : La répartition des revenus par quintiles dans la population québécoise

Revenu moyen des unités familiales selon le type de revenu et impôt moyen dans chaque quintile de revenu disponible, Québec, 1997					
	Quintile (Cinquième)				
	(le plus pauvre) 5	4	3	2	(le plus riche) 1
	\$				
Personnes seules					
Revenu privé	1 436	4 209	8 127	22 847	47 394
Revenus de transfert	4 988	8 044	8 519	4 016	2 029
Revenu total	6 424	12 253	16 647	26 862	49 423
Impôt	112	717	1 670	5 665	14 540
Revenu disponible	6 312	11 536	14 977	21 197	34 883
Familles					
Revenu privé	6 541	22 147	38 874	57 672	96 135
Revenus de transfert	9 889	8 663	5 937	4 996	4 198
Revenu total	16 430	30 811	44 810	62 668	100 333
Impôt	677	3 755	8 523	14 782	28 078
Revenu disponible	15 753	27 056	36 288	47 886	72 255
Ensemble des unités					
Revenu privé	2 841	12 538	27 245	47 096	85 264
Revenus de transfert	7 169	8 486	6 606	4 812	4 553
Revenu total	10 011	21 024	33 851	51 908	89 817
Impôt	411	2 341	5 729	11 709	24 443
Revenu disponible	9 599	18 683	28 123	40 199	65 374
<p>Note : Les quintiles ont été établis séparément pour les personnes seules, les familles et les unités familiales. Source : Statistique Canada, Enquête sur les finances des consommateurs. Compilation : Institut de la statistique du Québec, 17 décembre 1999.</p>					

Annexe 1. Manifeste pour un Québec sans pauvreté

Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité.

Article 1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948.



Parce que la pauvreté est un empêchement à la réalisation de la liberté et de l'égalité en dignité et en droits de toutes et de tous et parce que la richesse créée doit être redistribuée justement entre toutes et tous, nous voulons que l'Assemblée nationale du Québec engage la société québécoise et tous ses membres à jeter les bases d'un Québec sans pauvreté.

Pour ce faire, nous voulons un programme permanent d'action visant l'élimination de la pauvreté, qui abordera la question de façon globale. Nous voulons que ce programme soit encadré par une loi fondée sur les droits, sur la base du préambule de même que des objets, principes et objectifs mis de l'avant par le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté dans sa proposition de loi. Cette proposition de loi a été élaborée après un solide travail citoyen dans de larges secteurs de la société. Elle a impliqué des personnes en situation de pauvreté. Nous sommes solidaires de ce travail. Nous voulons qu'il serve de point de départ au travail du gouvernement et des parlementaires québécois pour en venir à une vraie loi.

Parce que cette société crée de la pauvreté, des écarts et de l'exclusion par ses façons de faire alors qu'on pourrait faire autrement et parce que des personnes sont ainsi placées dans des situations impossibles, nous réclamons en outre l'application immédiate par le gouvernement québécois des principes et des mesures urgentes préconisés dans cette proposition de loi.

Nous voulons par ailleurs du gouvernement fédéral qu'il assume sa part de responsabilité dans le même sens et qu'il y alloue les ressources nécessaires tant dans ses domaines de juridiction que dans les différentes formes de transferts aux provinces.

Nous avons conscience que ce que nous voulons nous engage dans nos propres organisations.

Voilà notre rêve. Voilà notre volonté. Et nous ferons le nécessaire.

Note : Voir aussi la proposition de loi du Collectif qui accompagne cette présentation, de même que les différents textes disponibles sur le site Internet au www.pauvrete.qc.ca.

Les trois principes de la proposition de loi du Collectif :

- La lutte contre la pauvreté est une priorité de l'action gouvernementale tant qu'on n'est pas dans un Québec sans pauvreté
- L'amélioration du revenu du cinquième le plus pauvre de la population prime sur l'amélioration du revenu du cinquième le plus riche
- Les personnes qui vivent la pauvreté et leurs associations sont au cœur de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation des mesures qui les concernent

Les mesures urgentes de la proposition de loi du Collectif :

- Application d'une clause d'appauvrissement zéro à l'ensemble du cinquième le plus pauvre de la population.
- Amendement à la loi de l'aide sociale instaurant un barème plancher qui assure la couverture des besoins essentiels et en deçà duquel aucune coupure, saisie, ponction ou pénalité ne peut être faite.
- Retour à la gratuité des médicaments pour les personnes à l'aide sociale et les personnes âgées recevant le supplément de revenu garanti.
- Transformation du régime d'allocations familiales en régime universel avec une meilleure couverture pour les familles à faible revenu.
- Revenir à un niveau de construction de 8000 logements sociaux par année.
- Instauration et application du droit pour les personnes qui le demandent à des mesures d'orientation, de formation et d'intégration à l'emploi dans un cheminement continu et adapté à leur situation.
- Meilleure protection dans les normes du travail des travailleurs et travailleuses précaires, à temps partiel, en situation de travail autonome dépendant.
- Hausse du salaire minimum à un niveau de sortie de la pauvreté pour une personne seule.

