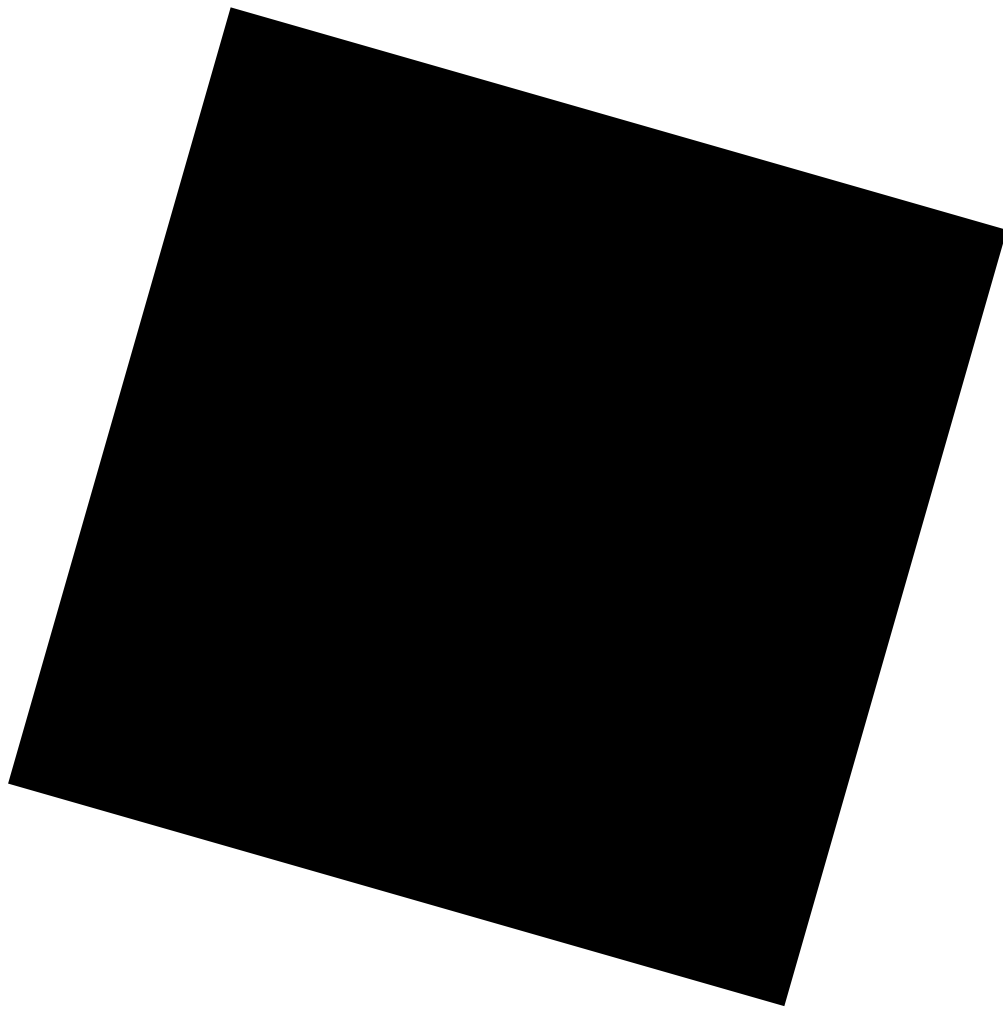


# Une question de droit!

Examen critique  
de l'application de  
la Loi visant à lutter  
contre la pauvreté  
et l'exclusion sociale  
à l'occasion de son  
20<sup>e</sup> anniversaire

Collectif pour  
un Québec  
sans pauvreté



Présentation	page 3	3.2 Comité consultatif	page 16
		3.3 Observatoire/Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion	page 17
		3.4 Fonds québécois d'initiatives sociales	page 17
1 Une loi aux origines particulières	page 4	3.5 Rapport d'activités	page 18
1.1 Au nom des droits de la personne	page 6	3.6 Cibles d'amélioration du revenu	page 18
1.2 Une première réponse gouvernementale insatisfaisante: <i>Ne laisser personne de côté!</i>	page 7	3.7 Les indicateurs de faible revenu	page 21
		3.7.1 Mesure du panier de consommation	page 21
		3.7.2 Mesure de faible revenu	page 21
2 <i>Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale</i> : les grandes lignes	page 8	4. Bilan chiffré	page 22
		4.1 Comparaison internationale	page 23
		4.2 Revenu	page 24
3 Ce qui a été fait et ce qui n'a pas été fait	page 11	4.2.1 MPC	page 24
3.1 Trois plans d'action gouvernementaux de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale	page 12	4.2.2 MFR	page 25
3.1.1 Un premier plan d'action en retard et insatisfaisant	page 12	4.3 Assistance sociale	page 26
3.1.2 Un deuxième plan d'action encore insatisfaisant	page 14	4.4 Salaire minimum	page 28
3.1.3 Un troisième plan d'action encore et toujours insatisfaisant	page 15	4.5 Inégalités	page 29
		Conclusion générale	page 30

Si la lutte contre la pauvreté, les inégalités socio-économiques et les préjugés fait l'unanimité dans le discours public, la question des moyens pour mener cette lutte provoque quant à elle bien des débats. C'est justement après plusieurs années de débats que l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité, le 13 décembre 2002, la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*.

Vingt ans plus tard, une question se pose : est-ce que la Loi a atteint son objectif, stipulé à l'article 1, soit de « 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 » ?

Le but du présent document est de répondre à cette question. Il comporte quatre parties :

- 1 – Un historique critique de l'origine de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* ;
- 2 – Une présentation des grandes lignes de la Loi ;
- 3 – Une analyse des mesures mises en place ;
- 4 – Un bilan chiffré.

Il est à noter que les deux premières parties constituent en quelque sorte une version revue et corrigée d'un document publié par le Collectif à l'occasion du dixième anniversaire de la Loi<sup>1</sup>.

Bonne lecture !

<sup>1</sup> [http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/Historique\\_critique\\_et\\_bilan\\_Loi.pdf](http://www.pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/Historique_critique_et_bilan_Loi.pdf)

# **1. Une loi aux origines particulières**

Le Collectif pour un Québec sans pauvreté voit le jour en 1998<sup>2</sup>, dans l'indignation provoquée par une loi visant à réformer l'assistance sociale. Cette loi<sup>3</sup>, plutôt que d'améliorer les conditions de vie des personnes assistées sociales, resserre les contrôles en obligeant certaines d'entre elles à participer à des mesures d'insertion à l'emploi sous peine de pénalités financières. De plus, elle ne prévoit aucune augmentation ni même indexation des prestations des personnes considérées aptes au travail, bien que ces prestations soient gelées depuis 1994.

Le Collectif lance l'idée d'une « autre loi », citoyenne celle-là, pour répondre à celle mise de l'avant par le gouvernement. Cette idée vient de la volonté d'obtenir des résultats permettant d'améliorer véritablement les conditions de vie des personnes en situation de pauvreté, dans le respect des droits qui leur sont reconnus. Elle vient également de la conviction que de tels résultats ne peuvent se produire que par l'entremise d'une action globale.

Dès le départ, il est convenu que cette proposition de loi citoyenne doit se faire avec les personnes en situation de pauvreté – qui sont les premières concernées et les premières à agir contre la pauvreté – et les organisations qui les représentent. Autrement dit, pour le Collectif, jeter les bases d'un Québec sans pauvreté ne peut se faire sans les personnes qui vivent la pauvreté.

Après deux années de consultations populaires aux quatre coins du Québec, le Collectif adopte, les 19 et 20 avril 2000, une *Proposition pour une loi sur l'élimination de la pauvreté*. Il ne restait plus qu'à convaincre le gouvernement québécois et l'ensemble des député·es d'adopter la loi proposée. Le 22 novembre 2000 est déposée à l'Assemblée nationale une pétition ayant recueilli 215 307 signatures et l'appui de plus de 1500 organisations, laquelle réclame l'adoption d'une loi pour éliminer la pauvreté. Le même jour, les député·es de l'Assemblée nationale adoptent (69 pour/42 contre) une motion qui « demande au gouvernement du Québec de procéder à l'adoption d'une stratégie [de] lutte à la pauvreté en prenant en considération certains principes de la proposition mise de l'avant par le Collectif pour l'élimination de la pauvreté<sup>4</sup> ». Dans les deux années qui suivent, le Collectif et son réseau mèneront une importante lutte afin que soit adoptée la loi proposée.

2 De 1998 à 2003, le Collectif se nomme le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté.

3 *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, adoptée le 19 juin 1998.

4 *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 22 novembre 2000.

## 1.1 Au nom des droits de la personne

La *Proposition pour une loi sur l'élimination de la pauvreté* s'appuie en toutes lettres sur la défense des droits de la personne. Elle s'inscrit dans le sillage de la *Charte des droits et libertés de la personne*, adoptée par le gouvernement québécois en 1975, laquelle interdit toute discrimination fondée sur la condition sociale (art. 10<sup>5</sup>) et garantit un certain nombre de droits économiques et sociaux, notamment le droit à des mesures susceptibles d'assurer un niveau de vie décent à toute personne dans le besoin (art. 45<sup>6</sup>).

La *Proposition* du Collectif s'inscrit également dans le sillage du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, que le Québec a signé en 1976. Ce traité international de l'Assemblée générale des Nations Unies engage ses signataires à reconnaître « le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence » (art. 11<sup>7</sup>).

Dès le préambule de la *Proposition pour une loi sur l'élimination de la pauvreté*, on lit que « les droits et libertés de la personne sont indissociables et inviolables » et que « la pauvreté empêche la réalisation de ces droits reconnus et qu'elle viole de ce fait l'égalité en droits<sup>8</sup> ». L'article 7 stipule que lutter contre la pauvreté et garantir à chacun·e un niveau de vie décent participe à l'exercice effectif de plusieurs droits fondamentaux :

Le droit pour toute personne d'influencer sa société en exerçant sa citoyenneté ; le droit à un revenu suffisant pour satisfaire ses besoins essentiels et le droit d'améliorer sa situation ; le droit à l'emploi, à l'activité et aux moyens de contribuer à la vie en société ; le droit à la prise en compte des handicaps et des limitations fonctionnelles dans l'accès à la distribution de la richesse ; le droit aux services de santé et d'éducation ; le droit à la sécurité alimentaire et vestimentaire ; le droit au logement ; le droit d'accéder à la culture, aux loisirs et aux vacances ainsi que le droit au répit ; le droit à l'épanouissement de sa personne<sup>9</sup>.



5 « Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, l'identité ou l'expression de genre, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap ». <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/C-12>

6 « Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent ».

7 Assemblée générale des Nations Unies, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*. <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

8 Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, *Proposition pour une loi sur l'élimination de la pauvreté*. <https://www.pauvrete.qc.ca/wp-content/uploads/2020/11/Proposition-loi-citoyenne.pdf>

9 *Ibid.*

## 1.2 Une première réponse gouvernementale insatisfaisante : Ne laisser personne de côté!

Le 15 juin 2001, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale publie *Ne laisser personne de côté!*, un document d'orientation en vue des consultations publiques devant guider l'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Le Collectif est déçu de constater que le gouvernement y fait peu de cas de l'importante mobilisation qui a mené à la loi citoyenne. « Le gouvernement choisit de repartir à zéro une consultation sur ses propres bases. Alors que le Collectif proposait une case départ<sup>10</sup>. »

Lors des consultations publiques, de nombreux groupes critiquent les orientations et invitent le gouvernement à « aller beaucoup plus loin » en s'appuyant sur la loi citoyenne. Selon le Collectif, un message clair ressort de la tournée gouvernementale : « C'est mal parti, il faut reprendre ça en parlant de la proposition de loi du Collectif.<sup>11</sup> »

Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté



## Proposition pour une LOI SUR L'ÉLIMINATION DE LA PAUVRETÉ

20 avril 2000

## 1.3 L'adoption de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Le 12 juin 2002, le gouvernement québécois dépose le Projet de loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (projet de loi 112). Il publie également *La volonté d'agir, la force de réussir*, énoncé de politique qui précise les intentions du gouvernement en vue de sa stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Bien conscient que ce projet de loi va moins loin que sa proposition de loi citoyenne, le Collectif y reconnaît « un précédent » dans la législature québécoise. « Enfin au Québec on ose affirmer que la pauvreté n'est pas une fatalité, enfin il y aura un vrai débat politique sur la question de la pauvreté. » Cependant, plusieurs irritants, en particulier dans la stratégie nationale, soulèvent des inquiétudes. « C'est une ouverture. Ce n'est pas encore une loi qui vise à jeter les bases d'une société sans pauvreté et on est encore assez loin de la loi que nous proposons<sup>12</sup>. »

Du 1<sup>er</sup> octobre au 19 novembre 2002, une commission parlementaire, à laquelle participent 132 groupes, étudie le projet de loi 112. La *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* est finalement adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 13 décembre 2002 et sanctionnée le 18 décembre. Elle entrera en vigueur le 5 mars 2003.

<sup>10</sup> « La révolution n'est pas au programme », *Soupe au caillou*, n° 70, 18 juin 2001.

<sup>11</sup> « L'automne du clou », *Soupe au caillou*, n° 84, 18 décembre 2001.

<sup>12</sup> « Une ouverture à rendre crédible par des mesures concrètes », *Soupe au caillou*, n° 103, 13 juin 2001.

# **2. Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale : les grandes lignes**



## Loi-cadre

En tant que loi-cadre, la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* énonce des principes généraux et « laiss[e] à l'exécutif le soin d'en fixer les modalités en utilisant son pouvoir réglementaire<sup>13</sup> ».

La Loi se compose d'un préambule et de 70 articles répartis en huit chapitres.

## Préambule<sup>14</sup>

La Loi stipule que « la pauvreté et l'exclusion sociale peuvent constituer des contraintes pour la protection et le respect de [la] dignité humaine » et que « le respect de la dignité de l'être humain et la reconnaissance des droits et libertés dont il est titulaire constituent le fondement de la justice et de la paix ». C'est pourquoi le gouvernement du Québec croit que l'ensemble de la société québécoise doit « se mobiliser afin de mettre en œuvre solidairement des actions concertées afin de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale ». La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est ainsi un « impératif national s'inscrivant dans un mouvement universel visant à favoriser l'épanouissement social, culturel et économique de tous les êtres humains ».

## Objet et définition (chapitre I)

La Loi a pour objet de « 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 » (art. 1).

La pauvreté y est définie comme « la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour acquérir et maintenir son autonomie économique ou pour favoriser son intégration et sa participation à la société » (art. 2).

## Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (chapitre II)

La Loi institue une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui vise à « amener progressivement le Québec au nombre des nations industrialisées comptant le moins de personnes pauvres, selon des méthodes reconnues pour faire des comparaisons internationales » (art. 4).

Cette stratégie comporte cinq buts (art. 6) :

- 1 Promouvoir le respect et la protection de la dignité des personnes en situation de pauvreté et lutter contre les préjugés à leur égard ;
- 2 Améliorer la situation économique et sociale des personnes et des familles qui vivent dans la pauvreté et qui sont exclues socialement ;
- 3 Réduire les inégalités qui peuvent nuire à la cohésion sociale ;
- 4 Favoriser la participation des personnes et des familles en situation de pauvreté à la vie collective et au développement de la société ;
- 5 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.

Ces buts s'articulent autour de cinq orientations (art. 7) :

- 1 Prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale en favorisant le développement du potentiel des personnes ;
- 2 Renforcer le filet de sécurité sociale et économique ;
- 3 Favoriser l'accès à l'emploi et valoriser le travail ;
- 4 Favoriser l'engagement de l'ensemble de la société ;
- 5 Assurer, à tous les niveaux, la constance et la cohérence des actions.

<sup>13</sup> <https://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/lexique/loi-cadre.html>

<sup>14</sup> Le préambule d'une loi « sert à en expliquer l'objet et la portée » en introduisant les intentions du gouvernement (*Loi d'interprétation*, art. 40).

### Plan d'action gouvernemental (chapitre III)

Le gouvernement doit «adopter et rendre public un plan d'action gouvernemental précisant les activités qu'il prévoit réaliser» (art. 13) en vue de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Le gouvernement doit également fixer des cibles d'amélioration du revenu des personnes en situation de pauvreté et prévoir les «échéanciers de réalisation des activités prévues au plan d'action» (art. 16).

### Comité consultatif (chapitre IV)

La Loi prévoit l'institution du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui a «pour fonction de conseiller le ministre dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions prises dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale» (art. 31).

### Observatoire (chapitre V)

La Loi prévoit l'institution de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale qui a «pour fonctions de recueillir, d'intégrer, de compiler, d'analyser et de diffuser des renseignements, notamment de nature statistique, sur la pauvreté et l'exclusion sociale» (art. 42).

### Fonds québécois (chapitre VI)

La Loi prévoit l'institution du Fonds québécois d'initiatives sociales qui est «affecté au financement d'initiatives visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale» (art. 46).

### Rapports (chapitre VII)

La Loi engage le ministre responsable du plan d'action à présenter au gouvernement, «tous les trois ans [...] un rapport faisant état des résultats obtenus suite aux actions mises en œuvre par le gouvernement et l'ensemble de la collectivité dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale» (art. 58).

# **3. Ce qui a été fait et ce qui n'a pas été fait**

### 3.1 Trois plans d'action gouvernementaux de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale

#### Article 13:

Afin d'assurer la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le gouvernement doit, avant le 5 mai 2003 adopter et rendre public un plan d'action gouvernemental précisant les activités qu'il prévoit réaliser pour atteindre les buts poursuivis.

#### 3.1.1 Un premier plan d'action en retard et insatisfaisant

D'après la Loi, le gouvernement avait jusqu'au 5 mai 2003 pour déposer son premier plan d'action. À cette date, rien n'avait encore été déposé. Le ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, Claude Béchar, a plutôt annoncé le 2 juillet 2003 un « changement de philosophie » à l'assistance sociale visant le retour au travail de 25 000 ménages<sup>15</sup>.

En octobre 2003, le Collectif lance sa campagne « Au nom de la loi, sortez le plan d'action » et envoie une mise en demeure citoyenne « pour demander au gouvernement d'appliquer l'article 13 de la loi 112<sup>16</sup> ».

Mise en demeure citoyenne

**AU NOM DE LA LOI,**  
**sortez le plan d'action**  
 requis par la loi 112 visant à  
 lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Le 10 novembre 2003, le journal *Le Devoir* révèle le contenu d'un éventuel plan d'action. Intitulé *Ensemble pour un Québec solidaire*, ce plan d'action, qui ne verra jamais le jour, devait mener pour les personnes assistées sociales jugées sans contraintes à l'emploi à un resserrement de leurs obligations et permettre au gouvernement de réduire, sur une période de cinq ans, le nombre de ménages vivant sous le seuil de la pauvreté de 200 000<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Tommy Chouinard, « Pas un sou de plus contre la pauvreté », *Le Devoir*, 3 juillet 2003.

<sup>16</sup> « Au nom de la loi, sortez le plan d'action », *Soupe au caillou*, n° 142, 9 octobre 2003

<sup>17</sup> Tommy Chouinard et Kathleen Lévesque, « Aide sociale: par ici la sortie! », *Le Devoir*, 10 novembre 2003.

C'est avec pratiquement un an de retard, soit le 2 avril 2004, que le ministre Claude Béchard dépose finalement le premier plan d'action, *Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir*.

Les principales mesures du premier plan d'action :

- Création du Soutien aux enfants, un crédit d'impôt remboursable (1,074 milliard \$)<sup>18</sup> ;
- Création de la Prime au travail, un crédit d'impôt remboursable pour les travailleurs et travailleuses à faible revenu (510 millions \$) ;
- Création d'un barème plancher à l'assistance sociale et abolition des pénalités financières en cas de refus de participation à des mesures d'employabilité (38 millions \$)<sup>19</sup> ;
- Augmentation de 20 \$ par mois de l'allocation d'aide à l'emploi pour les personnes assistées sociales qui participent à des mesures d'employabilité (129 millions \$) ;
- Indexation partielle des prestations d'assistance sociale pour les personnes considérées sans contraintes à l'emploi ou avec contraintes temporaires à l'emploi (146 millions \$) ;
- Exemption mensuelle de 100 \$ de la pension alimentaire pour tous les ménages à l'assistance sociale ayant un enfant à charge (46 millions \$)<sup>20</sup>.

Le gouvernement prévoyait investir près de 2,5 milliards \$ sur cinq ans pour la mise en œuvre du plan d'action.

Le Collectif « aperçoit dans le plan d'action gouvernemental annoncé aujourd'hui par le ministre responsable de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion*, M. Claude Béchard, un effort louable pour respecter les obligations qui lui sont faites par la loi, avec des omissions graves qui vont laisser la situation des personnes les plus pauvres se détériorer encore<sup>21</sup> ». Le Collectif salue l'abolition des pénalités financières à l'assistance sociale, mais déplore l'indexation partielle des prestations pour les personnes considérées sans contraintes à l'emploi et l'absence de mesure en vue d'assurer la gratuité des médicaments aux personnes assistées sociales et aux personnes âgées.

18 Le 1<sup>er</sup> janvier 2019, ce crédit a changé de nom pour devenir l'Allocation famille.

19 Cette mesure répond à l'article 15.2 de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* qui stipule que le gouvernement se doit « d'introduire le principe d'une prestation minimale, soit un seuil en deçà duquel une prestation ne peut être réduite en raison de l'application des sanctions administratives, de la compensation ou du cumul de celles-ci ».

20 Cette mesure répond à l'article 15.4 de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* qui stipule que le gouvernement se doit, « à l'égard de toute famille ayant un enfant à sa charge, d'exclure un montant provenant des revenus de pension alimentaire pour enfants ».

21 « Une loi appliquée... avec de graves omissions », *Soupe au caillou*, n° 165, 6 avril 2004.

### 3.1.2 Un deuxième plan d'action encore insatisfaisant

Le 3 novembre 2008, le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Sam Hamad, annonce la prolongation d'un an du plan d'action qui devait prendre fin le 31 mars 2009. Cette année supplémentaire allait permettre au gouvernement de mener une consultation nationale et des consultations régionales en vue du second plan d'action.

Le 15 juin 2009, le gouvernement tient le *Rendez-vous national de la solidarité* au Centre des congrès de Québec, lequel donne le coup d'envoi des consultations en vue du second plan d'action. Cette rencontre, regroupant des organisations communautaires, syndicales, patronales et des personnes en situation de pauvreté, a pour but d'établir «un dialogue constructif et dégager des consensus autour de certains axes d'intervention<sup>22</sup>». Peu après l'ouverture de la rencontre, neuf organisations communautaires, dont la Ligue des droits et libertés du Québec, le Front commun des personnes assistées sociales du Québec et le Front d'action populaire en réaménagement urbain, quittent la salle pour aller rejoindre les quelque 350 manifestant-es réuni-es devant le Centre des congrès. Elles protestent contre le déroulement des consultations et l'attitude négative du gouvernement face à leurs revendications. En après-midi, quinze autres organisations, dont le Collectif, claquent la porte<sup>23</sup>. À l'automne 2009 ont lieu les *Rendez-vous régionaux de la solidarité*, dans chacune des régions du Québec<sup>24</sup>.

C'est finalement le 6 juin 2010 que le ministre Sam Hamad publie le second plan d'action : *Le Québec mobilisé contre la pauvreté*.

Les principales mesures du second plan d'action :

- Création du Crédit d'impôt pour solidarité (540 millions \$);
- Exemption mensuelle de 100 \$ par enfant de la pension alimentaire pour tous les ménages prestataires d'assistance sociale (alors qu'il s'agissait dans le premier plan d'action d'une exemption de 100 \$ *par ménage*, il s'agit ici d'une exemption de 100 \$ *pour chaque enfant* du ménage);
- Indexation automatique des prestations d'assistance sociale;
- Construction de 3 000 unités de logement social sur cinq ans (476 millions \$) et de 340 unités dans le Nord (105 millions \$);
- Augmentation de 115 millions \$ du financement du Fonds québécois d'initiatives sociales;
- Création des Alliances pour la solidarité en vue de l'élaboration de plans d'action régionaux de lutte contre la pauvreté.

Le gouvernement prévoyait investir 1,3 milliard \$ sur cinq ans pour la mise en œuvre du plan d'action.

22 *Les Rendez-vous de la solidarité 2009 : Vers un deuxième Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Québec, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2009, p. 12. [https://www.mtess.gouv.qc.ca/publications/pdf/ADMIN\\_cahier\\_consultation\\_Rendez-vous\\_2009.pdf](https://www.mtess.gouv.qc.ca/publications/pdf/ADMIN_cahier_consultation_Rendez-vous_2009.pdf)

23 « Rendez-vous national du ministre Hamad », *Soupe au caillou*, n° 303, 17 juin 2009. [https://www.pauvrete.qc.ca/wp-content/uploads/IMG/pdf/Soupe\\_303\\_-\\_Apres\\_le\\_Rendez-vous\\_de\\_la\\_solidarite.pdf](https://www.pauvrete.qc.ca/wp-content/uploads/IMG/pdf/Soupe_303_-_Apres_le_Rendez-vous_de_la_solidarite.pdf)

24 « Bilan des consultations régionales : Une question de confiance », *Soupe au caillou*, n° 320, 20 janvier 2010. [https://www.pauvrete.qc.ca/wp-content/uploads/IMG/pdf/Soupe\\_320\\_-\\_Bilan\\_des\\_consultations\\_regionales.pdf](https://www.pauvrete.qc.ca/wp-content/uploads/IMG/pdf/Soupe_320_-_Bilan_des_consultations_regionales.pdf)



Le plan ne provoque que de l'insatisfaction, exprimée notamment à travers la campagne «Retour à l'expéditeur» du Collectif. Cette insatisfaction repose sur le fait que le gouvernement québécois n'a pas prêté l'oreille aux revendications citoyennes et présente peu de nouvelles mesures.

« Ce plan reconduit le plan précédent qui, hormis le Soutien aux enfants, n'a pas su faire de différence appréciable dans les causes et les conséquences de la pauvreté au Québec. Il n'y ajoute rien pour répondre aux enjeux pressants qui ont été mis en évidence ces dernières années : la situation dramatique des personnes seules à l'aide sociale, le défi du transport en commun, la nécessité de mesures intensives et de longue durée pour assurer un cheminement vers l'emploi des personnes qui en sont éloignées, les préjugés alimentés par les catégories à l'aide sociale<sup>25</sup>. »

### 3.1.3 Un troisième plan d'action encore et toujours insatisfaisant

Le 29 mai 2015, quelques mois avant l'échéance du deuxième plan d'action, le Collectif mène une action partout au Québec (de la Gaspésie à Montréal, en passant par le Lac-Saint-Jean et l'Estrie). Sur l'heure du midi, des cloches de toutes sortes, dont celles de plusieurs églises et cathédrales, sonnent pour signifier au gouvernement que le prochain plan d'action devra permettre :

- D'assurer à tou-te-s un revenu suffisant pour couvrir l'ensemble de leurs besoins de base ;
- D'augmenter le salaire minimum afin de permettre aux gens travaillant à temps plein de sortir de la pauvreté ;
- De réduire les inégalités socioéconomiques entre les plus pauvres et les plus riches ;
- De changer les mentalités et contrer les préjugés envers les personnes en situation de pauvreté ;
- D'améliorer l'accès, sans discrimination, à des services publics universels et de qualité.

<sup>25</sup> Extrait de la campagne *Retour à l'expéditeur* du Collectif pour un Québec sans pauvreté. [https://www.pauvrete.qc.ca/wp-content/uploads/IMG/pdf/Livraison\\_refusee-2.pdf](https://www.pauvrete.qc.ca/wp-content/uploads/IMG/pdf/Livraison_refusee-2.pdf)

Le 6 novembre 2015, le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Sam Hamad, annonce la mise sur pied d'une consultation en vue du troisième plan d'action. Ceux et celles qui veulent y participer doivent le faire en ligne ou déposer un mémoire. Le Collectif, qui réclamait une consultation sous la forme d'une commission parlementaire itinérante avec consultation générale, est mécontent et se lance dans une tournée panquébécoise afin de ramener la question de la pauvreté au cœur de l'action collective et d'envisager des pistes de solution pour conduire à un Québec sans pauvreté.

Le 10 décembre 2017, le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, François Blais, présente le troisième plan d'action : *Un revenu de base pour une société plus juste*.

Les principales mesures du troisième plan d'action :

- Création du programme de Revenu de base (1,2 milliard \$);
- Augmentation des prestations d'assistance sociale (580 millions \$);
- Amélioration de l'offre de logements sociaux (242 millions \$);
- Poursuite des Alliances pour la solidarité (160 millions \$).

Le gouvernement prévoyait investir 3 milliards \$ sur cinq ans pour la mise en œuvre du plan d'action.

« Ceci n'est pas un plan de lutte à la pauvreté » : telle est la réaction du Collectif à la suite de sa présentation. Le Collectif reconnaît que la création du programme de Revenu de base représente une avancée pour les personnes assistées sociales avec contraintes sévères à l'emploi, qui verront une augmentation de leur revenu. « Mais il s'agit de la seule mesure structurante de ce plan d'action », qui ressemble à s'y méprendre à « un plan d'intégration à l'emploi<sup>26</sup> ».

### 3.2 Comité consultatif

Le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été créé le 17 octobre 2005. Ses 17 membres, dont trois sont des personnes en situation de pauvreté, ont été nommés le 8 mars 2006. Depuis lors, il a publié quatorze avis et sept mémoires, sur des sujets comme les cibles d'amélioration du revenu, l'incitation à l'emploi, la couverture des besoins de base et la fiscalité.

#### Article 25 :

**Les membres du Comité consultatif sont nommés pour un mandat d'au plus trois ans.**

Le gouvernement a procédé jusqu'ici à trois renouvellements des membres du Comité consultatif, alors qu'il aurait dû le faire à quatre reprises.

26 <https://www.pressegauche.org/Devoilement-du-Plan-d-action-gouvernemental-pour-l-inclusion-economique-et-la-33109>



### 3.3 Observatoire/Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion

L'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale n'a jamais vu le jour. Le gouvernement a plutôt choisi de mettre en place, en 2006, le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CEPE) qui reprend les principales tâches qui devaient incomber à l'Observatoire. Toutefois, le CEPE n'est pas soumis à la Loi. Depuis sa création, le CEPE a publié des états de situation sur la pauvreté et l'exclusion sociale au Québec (8), des avis (3), des notes de recherche (9), des notes méthodologiques (4) et un mémoire.

### 3.4 Fonds québécois d'initiatives sociales

Le Fonds québécois d'initiatives sociales (FQIS) a été créé le 1<sup>er</sup> avril 2003. Il finance des projets locaux et régionaux de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, notamment au moyen de l'Approche territoriale intégrée (premier plan d'action) et des Alliances pour la solidarité (second et troisième plans d'action).

En 2003, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale signe des ententes de projets-pilotes visant à lutter contre la pauvreté avec deux municipalités régionales de comté (MRC), soit celles de La Haute-Gaspésie et de Témiscouata, ainsi qu'avec la Ville de Montréal. Dans le cadre du premier plan d'action, le Ministère donne forme à l'Approche territoriale intégrée et conclut des ententes avec 53 centres locaux d'emploi<sup>27</sup>.

Dans le cadre du second plan d'action, le Ministère conclut 22 Alliances pour la solidarité dans l'ensemble des régions du Québec, lesquelles mènent à la réalisation de 3 915 projets locaux<sup>28</sup>.

Dans le cadre du troisième plan d'action, le Ministère conclut 21 Alliances pour la solidarité, lesquelles mènent, de 2017 à 2020, à la réalisation de 1 539 projets locaux<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> *Bilan de la quatrième année du Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2004-2009*, Québec, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2008, p. 32.

<sup>28</sup> *Rapport d'activités 2013-2017*, Québec, Direction des communications, ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2019, p. 13.

<sup>29</sup> *Rapport d'activité 2017-2021 du Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023*, Québec, Direction générale des communications, ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2022, axe 2, p. 4.

### 3.5 Rapport d'activités

#### Article 21:

Le ministre doit annuellement présenter au gouvernement un rapport des activités réalisées dans le cadre du plan d'action gouvernemental.

Pour le premier plan d'action, le ministre a produit cinq rapports d'activités ; pour le second, quatre ; et pour le troisième, un seul, en 2022.

#### Article 58 :

Le ministre doit, au plus tard le 17 octobre 2010 et, par la suite, à tous les trois ans, en concertation avec les autres ministres concernés et en tenant compte des avis du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale [...] présenter au gouvernement un rapport faisant état des résultats obtenus suite aux actions mises en œuvre par le gouvernement et l'ensemble de la collectivité dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

À ce jour, le ministre a produit un seul rapport (*Résultats des actions menées dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale – 2002-2013*). Cela remonte à 2014. En vertu de la Loi, ce sont quatre rapports qui auraient dû être produits jusqu'ici.

### 3.6 Cibles d'amélioration du revenu

#### Article 14 :

Le gouvernement doit, dans le cadre de ce plan d'action, fixer des cibles à atteindre, notamment afin d'améliorer le revenu des prestataires du Programme d'assistance-emploi [assistance sociale] [...] et celui des personnes qui occupent un emploi à temps plein ou de manière soutenue et qui sont en situation de pauvreté, selon les indicateurs qu'il retient.

Pour pouvoir établir des cibles d'amélioration du revenu, le gouvernement mise sur une série de recommandations que doit produire le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Comme le stipule la Loi :

#### Article 59 :

Le Comité consultatif doit, avant le 17 octobre 2007, soumettre au ministre, en tenant compte notamment des indicateurs proposés par l'Observatoire, un avis et des recommandations portant sur des cibles de revenu et sur les moyens pour les atteindre afin d'améliorer la situation économique des personnes et des familles en situation de pauvreté.

Dans *Les cibles d'amélioration du revenu des personnes et des familles, les meilleurs moyens de les atteindre ainsi que le soutien financier minimum*, un avis publié le 21 avril 2009, le Comité consultatif recommande, entre autres :

- « que les montants du soutien financier minimal soient déterminés en fonction des revenus disponibles requis pour couvrir les besoins de base établis par la Mesure du panier de consommation (MPC). Plus spécifiquement, il recommande que le seuil de référence utilisé soit celui fixé pour les municipalités québécoises de moins de 30 000 habitants »;
- « que, dans une première étape, le soutien financier minimal s'établisse de manière à garantir 80 % du seuil de revenu disponible de référence de la MPC et que ce soutien soit indexé du coût de l'augmentation annuelle du panier minimal qui a servi de base au choix de ce pourcentage »;
- « d'abolir le régime différencié d'aide de dernier recours pour les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi » (ou, autrement dit, de mettre fin aux catégories : sans contraintes, avec contraintes temporaires et avec contraintes sévères à l'emploi);
- « que les personnes dont les revenus de travail équivalent à 16 heures par semaine, en moyenne, au salaire minimum, aient accès à un revenu disponible au moins égal au seuil de référence proposé, soit la Mesure du panier de consommation pour les municipalités de moins de 30 000 habitants »<sup>30</sup>.

#### Article 60 :

Le ministre doit, avant le 17 octobre 2008, présenter au gouvernement un rapport et des recommandations portant sur les matières visées à l'article 59, en tenant compte des avis et des recommandations du Comité consultatif, et présenter un état de situation sur les actions menées dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, de même que sur les résultats obtenus.



**La cible de la ministre  
est-elle de nous maintenir  
dans la **PAUVRETÉ** ?**

Deux ans après le dépôt de l'avis du Comité consultatif, aucun rapport n'avait encore été produit et aucune recommandation n'avait été formulée. Le Collectif lance alors une campagne pour forcer la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Julie Boulet, à donner suite à l'avis du Comité consultatif. Le Collectif revendique également la mise en place « de vraies cibles de revenu afin de combattre la pauvreté et l'exclusion sociale, soit une aide sociale au niveau de la Mesure du panier de consommation et un salaire minimum qui fait sortir de la pauvreté<sup>31</sup> ».

30 *Les cibles d'amélioration du revenu des personnes et des familles, les meilleurs moyens de les atteindre ainsi que le soutien financier minimum*, Québec, Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 2009, p. 22-29-42. [https://www.cclp.gouv.qc.ca/publications/pdf/cclp\\_avis\\_2009\\_amelioration\\_revenu.pdf](https://www.cclp.gouv.qc.ca/publications/pdf/cclp_avis_2009_amelioration_revenu.pdf)

31 « Campagne sur les cibles de revenu : Que le débat (re)commence ! », *Soupe au caillou*, n° 338, 27 mai 2011. [https://www.pauvrete.qc.ca/wp-content/uploads/IMG/pdf/110527-\\_Soupe\\_338.pdf](https://www.pauvrete.qc.ca/wp-content/uploads/IMG/pdf/110527-_Soupe_338.pdf)

La ministre dépose finalement, le 8 juin 2011, *Améliorer la situation économique des personnes : un engagement continu*, un rapport dans lequel elle rejette les recommandations du Comité consultatif, prétextant que celles-ci coûteraient trop cher à l'État québécois et qu'elles auraient « des impacts négatifs majeurs au chapitre de l'incitation au travail<sup>32</sup> ». La ministre reconnaît toutefois que les cibles recommandées par le Comité consultatif « demeurent des cibles à atteindre<sup>33</sup> ».

Il aura fallu attendre la publication du troisième plan d'action pour voir enfin le gouvernement se conformer à l'article 14 de la Loi et fixer des cibles d'amélioration du revenu. Deux des quatre cibles du troisième plan d'action ont trait à l'amélioration du revenu des personnes en situation de pauvreté :

**Cible 1 :**

Sortir d'une situation de faible revenu (déterminée selon la mesure du panier de consommation) plus de 100 000 personnes, principalement des personnes seules et des couples sans enfants ayant des contraintes sévères à l'emploi<sup>34</sup>.

Le gouvernement mise sur le programme de Revenu de base, qui sera pleinement en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023, pour atteindre cette cible. Plus de 84 000 personnes sont censées en principe recevoir une prestation à la hauteur de la MPC grâce à ce programme.

**Cible 2 :**

Augmenter les prestations des personnes seules et des couples sans enfants bénéficiant d'une aide financière de dernier recours [...] et du Programme objectif emploi afin qu'elles atteignent 55 % de la mesure du panier de consommation<sup>35</sup>.

Rien, dans le plan d'action, n'explique la décision de fixer à 55 % de la MPC la cible d'amélioration du revenu des personnes assistées sociales jugées sans contraintes à l'emploi<sup>36</sup>. Il y a tout lieu de croire que cette cible provient des travaux du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti qui, dans son rapport publié en novembre 2017, recommandait 55 % de la MPC comme « seuil de référence » pour les personnes assistées sociales sans contraintes à l'emploi<sup>37</sup>.

32 *Améliorer la situation économique des personnes : un engagement continu*, Québec, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2011, p. 50. [https://www.mtess.gouv.qc.ca/publications/pdf/ADMIN\\_lutte\\_pauvrete\\_rapport\\_ministre\\_MESS.pdf](https://www.mtess.gouv.qc.ca/publications/pdf/ADMIN_lutte_pauvrete_rapport_ministre_MESS.pdf)

33 *Ibid.*, p. 56.

34 *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023. Un revenu de base pour une société plus juste*, Québec, Direction des communications et ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2017, p. 34. [https://www.mtess.gouv.qc.ca/publications/pdf/ADMIN\\_plan\\_action\\_2017-2023.pdf](https://www.mtess.gouv.qc.ca/publications/pdf/ADMIN_plan_action_2017-2023.pdf)

35 *Ibid.*, p. 37.

36 Le Collectif a fait une demande d'accès à l'information auprès du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale afin d'obtenir une explication détaillée du calcul des augmentations à l'assistance sociale. La réponse laconique du Ministère : « Nous vous informons qu'aucune méthode de calcul n'a été utilisée pour établir ces montants ». <http://www.mtess.gouv.qc.ca/publications/pdf/M20211733.pdf>

37 *Le revenu minimum garanti : une utopie ? Une inspiration pour l'avenir*, tome 1, Québec, Comité d'experts sur le revenu minimum garanti, 2017, p. 188. Ce comité établit sa recommandation sur deux « points de repère » : d'abord, l'actualisation de travaux réalisés dans les années 1980 par Denis Fugère et Pierre Lanctôt, qui ont développé des « seuils de revenu minimum » à partir des habitudes de consommation des travailleurs et travailleuses à faible revenu; ensuite, le parallèle qui peut être fait avec la couverture de l'assurance chômage. [https://www.mtess.gouv.qc.ca/publications/pdf/RMG\\_Rapportfinal\\_volume1\\_v3\\_Accessible\\_FR.pdf](https://www.mtess.gouv.qc.ca/publications/pdf/RMG_Rapportfinal_volume1_v3_Accessible_FR.pdf)

Toute amélioration du revenu des personnes assistées sociales est toujours bienvenue. Cependant, établir une cible de revenu à 55 % de la couverture des besoins de base est loin, très loin, de répondre aux exigences de la Loi. Par exemple, l'article 9 (alinéa 1) énonce que « [l]es actions liées au renforcement du filet de sécurité sociale et économique doivent notamment viser à rehausser le revenu accordé aux personnes et aux familles en situation de pauvreté, en tenant compte notamment de leur situation particulière et des ressources dont elles disposent pour couvrir leurs besoins essentiels ». En établissant une cible à 55 % de la MPC, le gouvernement ne respecte pas sa propre Loi.

Dans son *Rapport d'activités 2017-2021 du Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023*, le Ministère affirme avoir atteint la cible 2<sup>38</sup>, mais sans offrir de chiffres pour appuyer son affirmation.

### 3.7 Les indicateurs de faible revenu

**Article 43 :**  
L'Observatoire élabore et propose au ministre une série d'indicateurs devant servir à mesurer la pauvreté et l'exclusion sociale, les inégalités sociales et économiques, dont les écarts de revenus, ainsi que les autres déterminants de la pauvreté.

Le CEPE publie, en juin 2009, *Prendre la mesure de la pauvreté*, un avis dans lequel il propose une série d'indicateurs « afin de mesurer les progrès réalisés au Québec dans la mise en œuvre de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale<sup>39</sup> ». Le CEPE recommande deux indicateurs de faible revenu : la Mesure du panier de consommation (MPC) et la Mesure de faible revenu (MFR).

#### 3.7.1 Mesure du panier de consommation (MPC)

Le CEPE recommande la MPC comme « mesure de référence afin de suivre les situations de pauvreté sous l'angle de la couverture des besoins de base<sup>40</sup> ». Celui-ci souligne toutefois que la MPC « ne permet pas de mesurer la sortie de la pauvreté selon la définition donnée par la Loi<sup>41</sup> », ses seuils ne permettant pas d'assurer ce qui est nécessaire « pour acquérir et maintenir son autonomie économique ou pour favoriser son intégration et sa participation à la société » (dernière partie de la définition de la pauvreté de l'article 2 de la Loi).

Suivant l'avis du CEPE, le gouvernement adopte, en 2009<sup>42</sup>, la MPC comme « mesure de référence ». Dès le second plan d'action, la MPC est utilisée comme indicateur pour établir le taux de faible revenu au Québec.

Le choix de la MPC comme « mesure de référence » soulève une question essentielle dans le contexte de la Loi. Si la Loi a comme objet de « tendre vers un Québec sans pauvreté » (art. 1), pour quelle raison le gouvernement a-t-il choisi, comme « indicateur de référence », une mesure dont la fonction est de chiffrer la couverture des besoins de base et non la sortie de la pauvreté ?

#### 3.7.2 Mesure de faible revenu (MFR)

Le CEPE recommande la MFR à 50 % de la médiane des revenus québécois pour les comparaisons interrégionales et la MFR à 50 % et à 60 % de la médiane des revenus québécois pour les comparaisons internationales.

38 *Rapport d'activités 2017-2021 du Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023*, Québec, Direction générale des communications et ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2022, p. 4.

39 *Prendre la mesure de la pauvreté : proposition d'indicateurs de pauvreté, d'inégalité et d'exclusion sociale afin de mesurer les progrès réalisés au Québec. Avis au ministre*, Québec, Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, 2009, p. 11. [www.mtess.gouv.qc.ca/publications/pdf/cepe\\_avis.pdf](http://www.mtess.gouv.qc.ca/publications/pdf/cepe_avis.pdf)

40 *Ibid.*, p. 7.

41 *Ibid.*, p. 30.

42 *Améliorer la situation économique des personnes : un engagement continu*, op. cit., p. 8.

# 4. Bilan chiffré

## 4.1 Comparaison internationale

### 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

En 2004, première année pour laquelle on dispose des données nécessaires pour pouvoir effectuer des comparaisons internationales, le Québec se situait au 8<sup>e</sup> rang parmi un sous-ensemble de 17 pays de l'Union européenne. Avec un taux de 14,3 % de la population ayant un revenu inférieur à la MFR-60 %, le Québec est alors près du peloton de tête, dont font partie la Suède (12 %), l'Autriche (12,1 %) et la Norvège (12,9 %)<sup>43</sup>.

En 2017, dernière année pour laquelle on dispose des données nécessaires, le Québec se situait au 13<sup>e</sup> rang. Avec un taux de 17,9 % de la population ayant un revenu inférieur à la MFR-60 %, le Québec est loin derrière le peloton de tête, dont font partie la Finlande (11,5 %), les Pays-Bas (12,2 %) et la Norvège (12,3 %)<sup>44</sup>.

43 *La pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale au Québec, vers l'horizon 2013. État de situation*, Québec, Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, 2011, p. 24. [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/emploi-solidarite-sociale/cepe/publications/RA\\_etat\\_situation\\_2011\\_CEPE.pdf?1666788069](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/emploi-solidarite-sociale/cepe/publications/RA_etat_situation_2011_CEPE.pdf?1666788069)

44 *État de situation 2020*, Québec, Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, 2021, p. 26. [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/emploi-solidarite-sociale/cepe/publications/RA\\_etat\\_situation\\_2020\\_CEPE.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/emploi-solidarite-sociale/cepe/publications/RA_etat_situation_2020_CEPE.pdf)

## 4.2 Revenu

### Article 6.2:

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

### 4.2.1 MPC<sup>45</sup>

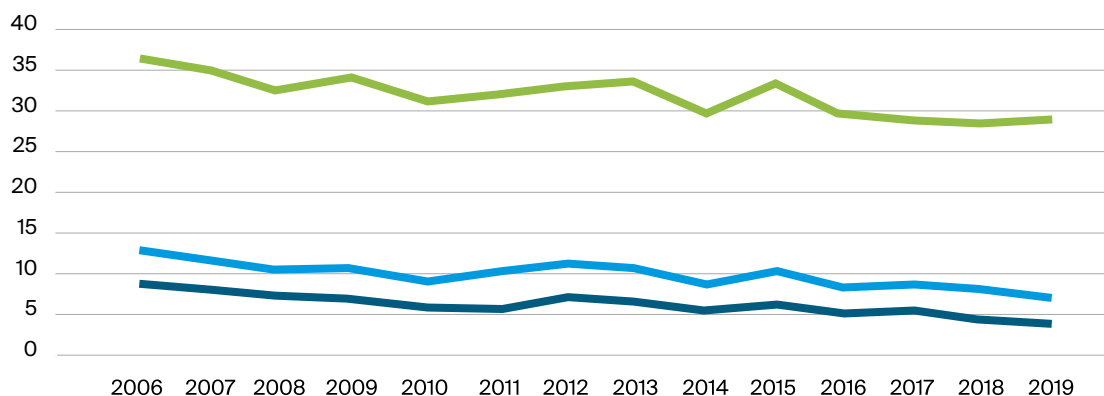
De 2006<sup>46</sup> à 2019<sup>47</sup>, la proportion de la population qui avait un revenu inférieur au seuil de la MPC était, en moyenne, de 10 %. Depuis 2016 cependant, on note une tendance à la baisse. En 2019, 7,4 % des Québécois-es vivaient sous le seuil de faible revenu établi selon la MPC.

Cette tendance est observable parmi toutes les catégories de ménages, mais à différents degrés. Par exemple, la proportion de personnes seules de moins de 65 ans à faible revenu selon la MPC est passée de 36,9 % en 2006 à 29,2 % en 2019, alors que la proportion des ménages de deux personnes ou plus à faible revenu est passée de 9,3 % à 4,2 %.

La baisse du taux de faible revenu selon la MPC des dernières années s'explique, en grande partie, par deux mesures adoptées par le gouvernement fédéral en 2016, soit l'introduction de l'Allocation canadienne pour enfants et l'augmentation de la prestation du Supplément de revenu garanti pour les personnes âgées vivant seules. C'est donc grâce à des mesures du gouvernement fédéral que le Québec a enregistré au cours des dernières années une diminution du nombre de personnes disposant d'un revenu inférieur au seuil de la MPC.

#### MPC 2006-2019 (base 2008)

Population  
Personnes seules  
Deux personnes ou plus



Source : Statistique Canada, *Statistiques de faible revenu selon l'âge, le sexe et le type de famille économique*

45 Afin de procéder à des comparaisons sur un intervalle de temps plus long, nous sommes contraints d'utiliser la MPC base 2008. Tous les chiffres de cette section proviennent de Statistique Canada, *Statistiques de faible revenu selon l'âge, le sexe et le type de famille économique*, tableau 11-10-0135-01. <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=1110013501>

46 Il s'agit de la première année pour laquelle Statistique Canada dispose de données.

47 Nous avons choisi de nous en tenir à l'année 2019 pour éviter « l'embellie statistique » causée par l'aide financière accordée dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Cette aide, avec notamment la Prestation canadienne d'urgence (PCU), a en effet presque réduit de moitié le taux de faible revenu selon la MPC de 2019 à 2020.



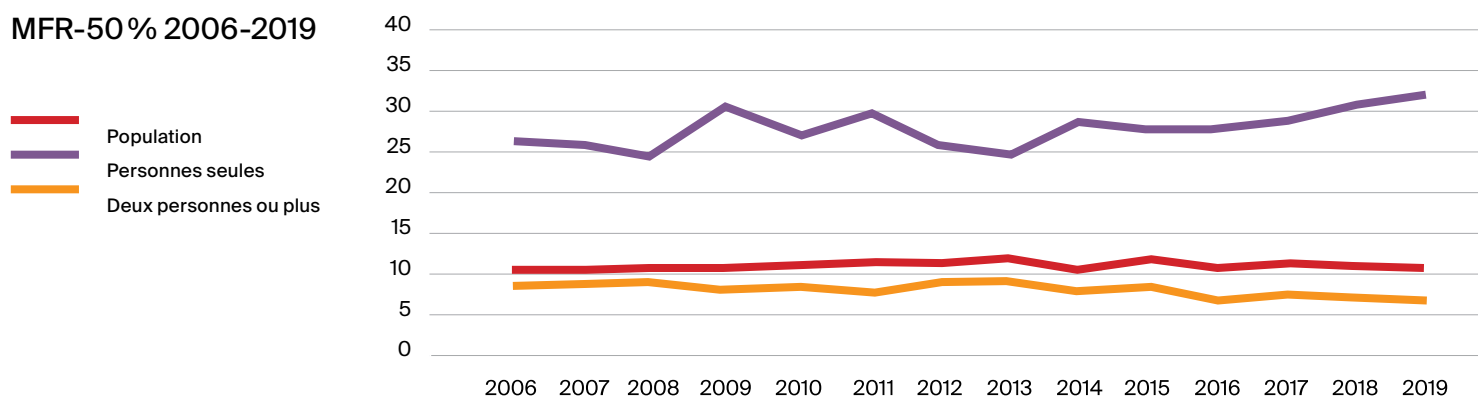
#### 4.2.2 MFR

Tandis que le taux de faible revenu selon la MPC tend à baisser, le taux de faible revenu selon la MFR-50 % demeure, lui, sensiblement le même. Depuis 2006, la proportion de la population vivant avec un revenu inférieur à la MFR-50 % tourne autour de 10 %. On note une tendance à la hausse en ce qui concerne les personnes seules, dont la proportion est passée de 26,4 % en 2006 à 31,7 % en 2019, alors que pour les ménages de deux personnes ou plus, la proportion est passée de 8,1 % à 7 % au cours de la même période<sup>48</sup>.

De 2012<sup>49</sup> à 2019, la proportion de la population avec un revenu inférieur à la MFR-60 % est demeuré sensiblement le même, soit autour de 17 %.

Les mesures comprises dans les plans d'action devraient améliorer le revenu des personnes pour qu'elles puissent non seulement couvrir leurs besoins de base, mais également sortir de la pauvreté. Si on reprend la définition de la pauvreté donnée par la Loi, pour ne plus être considérée en situation de pauvreté, une personne doit bénéficier « des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour acquérir et maintenir son autonomie économique ou pour favoriser son intégration et sa participation à la société » (art. 2). Or, avec plus de 618 000 personnes au Québec qui ne parvenaient toujours pas en 2019 à couvrir leurs besoins de base, on peut imaginer que beaucoup plus de personnes vivaient dans la pauvreté selon la définition de la Loi.

#### MFR-50 % 2006-2019



Source : Institut de la statistique du Québec, Taux de faible revenu selon la Mesure de faible revenu (MFR, seuils après impôt, particuliers, Québec, 1996-2019)

\*\*\*

L'adoption de la MPC comme indicateur de référence a un impact sur le portrait statistique de la pauvreté. Alors que les taux de faible revenu selon la MPC suivent une tendance à la baisse, les taux de faible revenu selon la MFR-50 % et la MFR-60 % augmentent ou demeurent stables. En choisissant la MPC, qui est l'indicateur dont le seuil est le plus bas, le gouvernement minimise le problème de la pauvreté, n'en donne qu'une image partielle.

48 Taux de faible revenu selon la Mesure de faible revenu (MFR), seuils après impôt, particuliers, Québec, 1996-2019. <https://statistique.quebec.ca/fr/document/faible-revenu-a-lechelle-du-quebec-selon-la-mesure-du-faible-revenu-mfr/tableau/taux-de-faible-revenu-mfr-seuils-apres-impot-particuliers-quebec>

49 Nous ne disposons pas des données antérieures à 2012 pour la MFR-60 %.

### 4.3 Assistance sociale

#### Article 14 :

Le gouvernement doit, dans le cadre de ce plan d'action, fixer des cibles à atteindre, notamment afin d'améliorer le revenu des prestataires du Programme d'assistance-emploi [assistance-sociale].

De 2004<sup>50</sup> à 2021, les prestations des personnes sans contraintes à l'emploi sont passées de 533 \$ à 708 \$ par mois, une hausse de 32,8 %. Cette hausse est sensiblement identique à celle de l'Indice des prix à la consommation (IPC), celui-ci ayant augmenté de 31,9 % au cours de la même période<sup>51</sup>.

Si les prestations des personnes sans contraintes à l'emploi ont connu une hausse semblable à celle de l'IPC, c'est grâce à l'augmentation de 45 \$ répartie sur quatre ans (2018-2021) prévue dans le troisième plan d'action. Cette augmentation vise à combler le manque à gagner dû à la demi-indexation de ces prestations de 2005 à 2008. Il s'agit donc moins d'une augmentation comme telle que d'un rattrapage rendu nécessaire en raison d'une mesure appauvrissante incluse dans le premier plan d'action.

Le gouvernement aurait cependant pu aller plus loin en matière de rattrapage. Car de 1994 à 1998, la non-indexation des prestations des personnes sans contraintes à l'emploi avait elle aussi causé un manque à gagner par rapport à l'évolution du coût de la vie. En effet, de 1994 à 2021, les prestations des personnes sans contraintes à l'emploi ont augmenté de 48,4 %, alors que l'IPC a augmenté de 59,1 %.

Les prestations des personnes avec contraintes sévères à l'emploi, elles, ont toujours été indexées. De 2004 à 2021, elles ont connu une hausse supérieure à l'IPC grâce à la mesure du troisième plan d'action qui prévoyait une augmentation de 103 \$ répartie sur quatre ans (2018-2021).

Au lieu de fonder l'assistance sociale sur le droit, et donc garantir un « niveau de vie décent » comme le prévoit la Charte des droits et libertés de la personne, le gouvernement fonde cette aide financière sur l'incitation à l'emploi. Si les personnes sans contraintes à l'emploi ont connu une hausse moins grande de leurs prestations que les personnes avec contraintes sévères à l'emploi, c'est que le gouvernement y voit une façon de les inciter à se trouver un emploi. L'aide financière minimale qui leur est accordée correspond à moins de la moitié de ce qu'il faut pour couvrir les besoins de base. Autrement dit, selon le gouvernement, le meilleur moyen d'obliger ces personnes à retourner sur le marché du travail, c'est ni plus ni moins de les affamer.

50 Date de publication du premier plan d'action gouvernemental.

51 Statistique Canada, *Indice des prix à la consommation, moyenne annuelle, non désaisonnalisé*. <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=1810000501>

## Taux de la couverture de le MPC des prestations d'assurances sociale, 2021

Catégories	Revenu disponible annuel	Taux de couverture de la MPC
Sans contraintes	10 423 \$	48 %
Contraintes temporaires	11 503 \$	53 %
Contraintes sévères	14 659 \$	68 %

Source : calculs effectués par le Collectif pour un Québec sans pauvreté

La hausse des prestations des différents programmes d'assistance sociale inscrite dans le troisième plan d'action ne doit pas faire oublier que le montant des prestations bafoue le droit à un « niveau de vie décent » des personnes assistées sociales. Ayant un revenu disponible en deçà de ce qu'il faut pour couvrir leurs besoins de base, elles sont encore bien loin de pouvoir espérer sortir de la pauvreté.

## 4.4 Salaire minimum

### Article 14:

Le gouvernement doit, dans le cadre de ce plan d'action, fixer des cibles à atteindre, notamment afin d'améliorer le revenu [...] des personnes qui occupent un emploi à temps plein ou de manière soutenue et qui sont en situation de pauvreté.

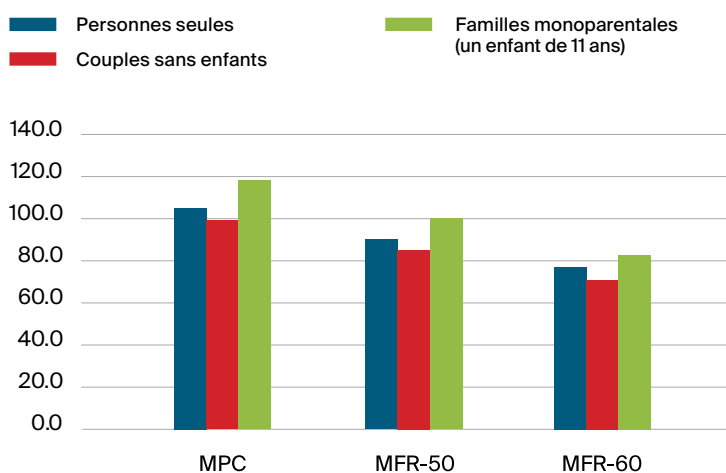
De 2004 à 2021, le taux général du salaire minimum est passé de 7,45 \$ à 13,50 \$ l'heure, ce qui représente une augmentation de 81,2 %. Cette augmentation, plus rapide que celle de coût de la vie (31,9 %), constitue une amélioration du pouvoir d'achat des personnes rémunérées au salaire minimum.

En 2002, le gouvernement s'est doté d'une nouvelle méthodologie pour la révision annuelle du salaire minimum. Cette méthodologie se fonde sur deux principaux objectifs : « assurer une rémunération équitable au bas salarié » et « maintenir une incitation au travail » pour les personnes assistées sociales<sup>52</sup>. Afin de respecter ces objectifs, le gouvernement s'est doté de 11 indicateurs. L'un d'eux est cependant prédominant : le ratio entre le salaire minimum et le salaire horaire moyen, qui ne doit pas dépasser 47 %. En 2017, le gouvernement a prévu « un rehaussement progressif de 47 % à 50 % sur quatre années de la borne supérieure du ratio entre le salaire minimum et le salaire horaire moyen<sup>53</sup> ».

Ce rehaussement est toutefois insuffisant pour permettre à une personne seule travaillant à temps plein de sortir de la pauvreté. En 2021, une personne seule travaillant 35 heures par semaine au salaire minimum avait un revenu annuel disponible de 23 121 \$, ce qui est supérieur au seuil de la MPC, mais inférieur à la MFR.

Par ailleurs, le gouvernement s'appuie, depuis 2008, sur la MPC afin d'évaluer « les effets de la hausse du salaire minimum sur le nombre de personnes et de familles à faible revenu et l'atteinte du seuil de faible revenu<sup>54</sup> ». Ce qui soulève ici aussi la question du choix de l'indicateur de référence. Car si, comme aime à le répéter le gouvernement, l'emploi constitue le chemin le plus sûr pour éviter la pauvreté, il est pour le moins paradoxal de mesurer la proportion de travailleurs et de travailleuses à faible revenu à l'aune de la couverture des besoins de base.

### MFR-50 % 2006-2019



Source : calculs effectués par le Collectif pour un Québec sans pauvreté

52 *Rapport du Comité interministériel sur la révision du salaire minimum*, Québec, ministère du Travail, 2002, p. 32. [https://www.travail.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers/Documents/normes\\_travail/salaire\\_minimum/rapport\\_complet.pdf](https://www.travail.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers/Documents/normes_travail/salaire_minimum/rapport_complet.pdf)

53 Ngom, I., Allard-Goyer, V., Landry, C., *Révision du taux général du salaire minimum*, Québec, Secrétariat du travail, Direction de la recherche et de l'innovation en milieu de travail, ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2018, p. 4. [https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/Depot-Numerique\\_v2/AffichageNotice.aspx?idn=90462](https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/Depot-Numerique_v2/AffichageNotice.aspx?idn=90462)

54 *Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale 2010-2015. Le Québec mobilisé contre la pauvreté*, Québec, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2010, p. 25. <https://numerique.banq.qc.ca/patri-moine/details/52327/1986523>

## 4.5 Inégalités

### Article 6.3: Réduire les inégalités qui peuvent nuire à la cohésion sociale

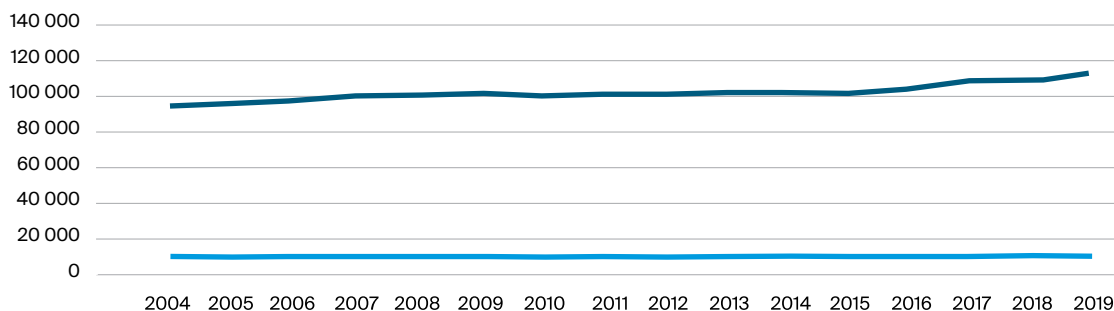
De 2004 à 2019, les inégalités se sont creusées selon le ratio interdécile<sup>55</sup>. En 2019, le revenu moyen du décile le plus pauvre était contenu 10,1 fois dans le revenu moyen du décile le plus riche, alors qu'en 2004 il l'était 8,6 fois<sup>56</sup>.

Le revenu moyen du décile inférieur est demeuré sensiblement le même de 2004 à 2019, enregistrant une légère hausse de 4,6 %, tandis que celui du décile supérieur a connu une hausse substantielle, enregistrant une augmentation de 23,4 %.

### Revenu moyen par décile 2004-2019

(dollars constants de 2020)

— 1<sup>er</sup> décile  
— 9<sup>e</sup> décile



Source : Statistique Canada, *Limite supérieure du revenu, part du revenu et revenu moyen selon le type de famille économique et le décile de revenu*.

55 Utilisé depuis quelques années par le CEPE comme indicateur des inégalités de revenu, le ratio interdécile est le « rapport entre le revenu moyen du décile inférieur [1<sup>er</sup> décile] et celui du décile supérieur [9<sup>e</sup> décile]. [Il permet] de voir combien de fois le revenu du décile inférieur est contenu dans celui du décile supérieur ». Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, *État de situation 2020*, op. cit., p. 33.

56 Statistique Canada, *Limite supérieure du revenu, part du revenu et revenu moyen selon le type de famille économique et le décile de revenu*, tableau 11-10-0192-01. <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=1110019201>

# Conclusion Générale

L'objet final de la Loi est de « tendre vers un Québec sans pauvreté ». Qu'en est-il après vingt ans d'application ? L'examen critique montre que nous sommes encore loin du compte.

Aucun des gouvernements des dernières années n'a su élever la lutte contre la pauvreté au rang « d'impératif national<sup>57</sup> ». Le manque d'ambition des trois plans d'action gouvernementaux pour lutter contre la pauvreté et les sommes faméliques qui leur ont été consacrées ne mentent pas.

### L'incitation à l'emploi comme fondement

Jusqu'à maintenant, le gouvernement fonde la lutte contre la pauvreté sur l'emploi. Les trois plans d'action ne peuvent être plus clairs à cet égard :

- le premier plan d'action affirme que « la valorisation du travail, par la mise en place de mesures incitatives à l'emploi et d'aide aux travailleurs à faible revenu, constitue [...] le principe fondamental de ce plan d'action<sup>58</sup> » ;
- le deuxième plan d'action soutient que la formation et l'accès à l'emploi représentent les « deux prémisses essentielles pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale<sup>59</sup> » ;
- le troisième plan d'action affirme que le marché du travail s'avère la « meilleure voie de sortie de la pauvreté<sup>60</sup> ».

Mais l'incitation au travail est une approche discriminatoire, qui a des conséquences néfastes sur la hauteur des prestations d'assistance sociale. D'un côté, le gouvernement réserve aux personnes assistées sociales considérées sans contraintes à l'emploi des prestations bien en deçà de ce qu'il faut pour vivre convenablement. De l'autre, il réserve, à compter de janvier 2023, des prestations à la hauteur de la MPC aux personnes assistées sociales ayant une contrainte sévère à l'emploi de longue durée. Comment justifier une telle différence de traitement ?

Par ailleurs, la logique de l'incitation au travail ne tient tout simplement pas. Qu'une personne occupe un emploi ne signifie pas pour autant qu'elle vit hors de la pauvreté. En travaillant 35 h par semaine au salaire minimum, une personne réussit à couvrir ses besoins de base, mais son revenu demeure inférieur aux autres seuils de faible revenu. Ce n'est pas vrai que le travail est un gage de non-pauvreté.

### Une question de respect des droits et de volonté politique

Chacun-e devrait avoir droit à la protection et au respect de sa dignité, en étant assuré-e de vivre hors de la pauvreté. C'est pourquoi le gouvernement doit respecter une fois pour toutes l'article 45 de la Charte des droits et libertés de la personne, qui stipule que « toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent ».

Une lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ayant comme fondement les droits et libertés de la personne aurait l'avantage de ne laisser personne de côté. La protection et le respect de la dignité humaine sont fondamentaux et le gouvernement doit, par conséquent, accorder une aide universelle et inconditionnelle.

57 *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, préambule.

58 *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir*, Québec, ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, 2004, p. 7. <https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/50624>.

59 *Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale 2010-2015. Le Québec mobilisé contre la pauvreté*, op. cit., p. 7.

60 *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023. Un revenu de base pour une société plus juste*, op. cit., p. 11.

Selon le Collectif, pour véritablement « tendre vers un Québec sans pauvreté », il faut donc tout d'abord :

- 1 Que le gouvernement fasse de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale une question de respect des droits et un impératif national.

Plus techniquement, il demeure indispensable :

- 2 Que le gouvernement adopte un indicateur capable de mesurer la pauvreté telle que définie par la Loi, et non seulement la couverture des besoins de base.
- 3 Et que les cibles d'amélioration du revenu visent les seuils établis par ce même indicateur (plutôt que les seuils de la MPC).

Souvenons-nous que la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale est le fruit d'une mobilisation citoyenne. Vraisemblablement, une nouvelle mobilisation citoyenne sera nécessaire pour amener le gouvernement et l'ensemble des élu-es à enfin considérer la lutte contre la pauvreté comme une priorité.

Le Québec a les moyens – et le devoir – de faire respecter les droits de l'ensemble de ses citoyennes et citoyens.