

CHAPITRE 5

PAUVRETÉ ET EXCLUSION SOCIALE :

LE QUÉBEC SUR LA VOIE DU REDRESSEMENT

Entre 1997 et 2005, les Canadiens et les Québécois ont bénéficié d'un taux d'emploi élevé et d'une croissance économique soutenue.¹ Cette embellie économique, qui fait suite à plusieurs années difficiles, n'a toutefois pas profité à tous de manière équivalente. En même temps que certains travailleurs obtenaient des augmentations de salaires (en particulier dans les secteurs d'activité suivants : extraction minière et extraction de pétrole et de gaz, commerce de gros, finances et assurances, soins de santé et assistance sociale²), d'autres connaissaient une précarisation de leurs conditions de travail, le nombre d'emplois atypiques offrant peu ou pas d'avantages sociaux (travail sur appel, à contrat, à temps partiel) augmentant sensiblement. Par ailleurs, si la situation agrégée des personnes pauvres au Canada a semblé s'améliorer, certains groupes ont vu leur situation de dégrader (comme les immigrants).³

La situation est paradoxale. La plupart des indicateurs statistiques indiquent que la pauvreté mesurée de façon absolue a diminué durant ces années de croissance économique, passant de 12 % en 1996 à 5 % en 2005⁴ au Canada, alors que le portrait

¹ Laffut, Michel et Marie-Renée Roy, *Pauvreté et exclusion sociale, Partages d'expériences entre Wallonie et Québec*, De Boeck, 2007, Introduction, p. 22.

² *Évolution de la rémunération horaire moyenne des salariés rémunérés à l'heure selon la branche d'activité, 2003 – 2007*, Statistique Canada, http://www40.statcan.ca/102/cst01/labr74a_f.htm Site consulté, le 12 septembre 2008.

³ Picot, Garnett et Feng Hou, *La hausse du taux de faible revenu chez les immigrants au Canada*. Ottawa: Direction des études analytiques, 2003, p. 24-25.

⁴ Sarlo, Chris, *What is poverty ?, Providing clarity for Canada*, Fraser Institute, Digital Publication, mai 2008.

des inégalités socio-économiques est, lui, demeuré stable, avec même une légère aggravation depuis 1998. Par exemple, pour le Québec, le coefficient de Gini⁵ est passé de 0,363 en 1996 à 0,382 en 2005⁶. Autrement dit, pendant qu'une partie de la population s'enrichissait, une autre voyait sa situation stagner, voir se dégrader⁷.

Ce chapitre a pour objectif de comprendre l'évolution récente de la pauvreté et de l'exclusion sociale au Québec. Sans prétendre à l'exhaustivité, ce chapitre a permis de « mettre la table », en situant le cas du Québec au sein de l'ensemble canadien, et en faisant ressortir les principales logiques institutionnelles qui ont présidé au traitement politique de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Il sera alors possible d'entamer la comparaison avec les situations européennes, en sachant où se positionne le Québec sur l'échiquier international et en tirant des axes de questionnements pour l'analyse comparée. Il s'agit de bien d'informer la situation québécoise par la comparaison.

Après avoir présenté les mesures objectives de la pauvreté et des éléments qui y sont liés (taux de chômage, nature de l'emploi), nous analysons les dispositifs successifs qui ont été mis en place pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Nous verrons, notamment, que les réponses publiques adoptées

⁵ Le coefficient de Gini mesure l'inégalité des revenus dans un pays : le chiffre 0 représente une égalité parfaite (tous les revenus sont identiques), et le chiffre 1 une inégalité totale (une seule personne reçoit tout le revenu et les autres rien) <http://www.statistiques-mondiales.com/gini.htm> Site consulté le 13 septembre 2008

⁶ Tableau coefficient de Gini calculé selon des concepts différents de revenu, Québec, 1996 à 2005, ISQ, http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/revenus_de_pense/revenus/ginitab96_2005.htm site consulté le 12 septembre 2008

⁷ Scott, K, *A Lost Decade: income Equality and the Health of Canadians*. Toronto: Document présenté lors de la conférence sur les déterminants sociaux de la santé pendant toute la durée de vie (2002).

ont permis d'améliorer la situation du Québec au sein du Canada au chapitre de la réduction des taux de pauvreté. En revanche, ces actions n'ont pas permis d'éradiquer la pauvreté et plusieurs groupes demeurent particulièrement touchés ; les inégalités sociales sont également demeurées élevées au cours de la période. De plus, malgré l'intervention de l'État, la situation des personnes « au bas de l'échelle » demeure intrinsèquement liée aux conditions du marché du travail. Sur ce front là, on note un traitement différencié des travailleurs, qui varie suivant la catégorie administrative à laquelle ils appartiennent (travailleurs avec ou sans enfants, avec ou sans qualification, avec ou sans emploi). En bref, si la société québécoise est collectivement moins pauvre aujourd'hui, « l'ascenseur social »⁸ ne fonctionne pas à la même vitesse et selon les mêmes principes pour tous.

LE QUÉBEC EN TÊTE : UNE POSITION FRAGILE

Depuis la fin des années 1990, le Québec, tout comme le reste du Canada, est une société ouverte à l'économie mondiale qui obtient des résultats économiques performants. Parallèlement, le Canada et le Québec ont connu une réduction importante des taux de pauvreté au pays. Néanmoins, derrière ces bonnes nouvelles, on peut se questionner sur le fait que dans une société riche et prospère, plus de 10 % de la population soit encore considérée comme pauvre. Pourquoi est-ce si difficile de lutter contre la pauvreté ?

Par comparaison avec d'autres pays, le Canada a connu une période relativement longue d'embellie économique au cours de la décennie 1990 (et surtout dans la seconde moitié de la décennie).

⁸ Pour reprendre l'expression du Collectif pour un Québec sans pauvreté.

Tableau 5.1
Indicateurs de performance économique,
le Canada en perspective comparée

	Most recent Gini coefficients for disposable household income	GDP/capita in US\$ at PPPs, 2002	Annual real GDP/capita growth, 1960-80	Annual real GDP/capita growth, 1980-2000	Exports in percent of GDP, 2000	Average unemployment rates, 2000-03	Annual employment growth, 1990-2002
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
SMEs	.257	28,883	3.1%	1.9%	48.2	5.5%	0.5%
Austria	.266	28,872	3.7	2.0	50.1	4.0	0.9
Belgium	.250	27,716	3.6	2.0	86.3	7.3	0.5
Denmark	.236	29,328	2.7	1.7	43.8	4.8	0.2
Finland	.247	26,478	3.7	2.4	42.9	9.3	-0.4
Germany	.264	25,917	3.1	1.6	33.7	8.4	-0.2
Netherlands	.248	29,009	2.9	1.9	67.2	3.0	2.0
Norway	.251	35,482	3.7	2.5	46.6	3.9	1.1
Sweden	.252	27,209	2.7	1.6	47.2	5.3	-0.5
Switzerland	.307	29,940	2.1	1.0	46.4	3.2	0.7
LMEs	.330	29,483	2.5	2.3	40.0	5.6	1.7
Australia	.311	28,068	2.5	1.9	22.9	6.4	1.5
Canada	.302	30,303	3.2	1.5	45.9	7.3	1.4
Ireland	.325	32,646	3.5	4.7	94.9	4.3	3.5
New Zealand		21,783	1.4	1.3	36.7	5.3	2.0
United Kingdom	.345	27,976	2.0	2.0	28.1	5.1	0.5
United States	.368	36,121	2.1	2.1	11.2	5.1	1.2
France	.288	27,217	3.5	1.6	28.7	9.0	0.6
Italy	.333	25,568	4.0	1.8	28.4	9.4	0.6
Japan		26,954	6.0	2.3	10.8	5.1	0.3

Sources: (1) Luxembourg Income Study: www.lisproject.org/keyfigures/ineqtable.htm, November 2004. (2) OECD, *Main Economic Indicators*, May 2004, 252-55. (3) OECD, *National Accounts*, 2000, vol. 1. (4) OECD, *Historical Statistics*, 2001, 48. (5) OECD, *Historical Statistics*, 2001, 71. (6) OECD, *Employment Outlook*, 2004, 293. (7) OECD, *Historical Statistics*, 2001, 31, and *Main Economic Indicators*, September 2004, 17.

Note: Gini coefficients refer to 1997-2000 except for Denmark (1992), Switzerland (1992), Australia (1994) and France (1994).

Source : Pontusson, Jonas, *Inequality and prosperity : social Europe vs. liberal America*, N.Y., Cornell University Press, 2005, p. 5.

Le Québec lui aussi a connu une croissance économique enviable, avec un taux de croissance du PIB situé entre 2,4 % et 4,7 % entre 2001 et 2007⁹; l'inflation a été bien maîtrisée tout au long de la période (elle est de 1,6 % en 2007)¹⁰; le taux de chômage était en baisse, passant de 11,4 % à 7,2 % en 2007¹¹.

⁹ Tableau PIB aux prix du marché par habitant

¹⁰ cf. Tableau suivant. Taux d'inflation au Québec, Source : Statistique Canada

¹¹ Tableau Taux de chômage selon le groupe d'âge et selon le sexe, moyennes annuelles, Québec, 1976 à 2007, ISQ,
http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/march_travl_remnr/parnt_etudn_marc_h_travl/pop_active/tab17.htm Site consulté le 12 septembre 2008

Par ailleurs, un effort collectif important a été consenti en éducation et en santé. Par exemple, la province consacre au secteur de l'éducation un peu plus que le Canada (2 119\$ US PPA), ce qui se traduit par une part des dépenses d'éducation dans le PIB plus considérable¹².

Tableau 5. 2
PIB au prix du marché par habitant au Canada, en dollars et en
variation annuelle en pourcentage, 2000-2009

	C.-B.	Alb.	Sask.	Man.	Ont.	Québec	N.-B.	N.-É.	Î.-P.-É.	T.-N.-L.	T.N.-O.	Nunavut	Yukon	CANADA	Reste du Canada	Ouest	Atlantique
2000	32 515	48 184	33 567	29 683	37 719	30 573	26 762	26 404	24 662	26 365	62 100	30 327	39 118	35 080	36 501	37 395	26 408
2001	32 736	49 489	33 123	30 537	38 134	31 313	27 583	27 788	25 104	27 164	72 804	31 151	41 787	35 719	37 098	38 019	27 426
2002	33 579	48 324	34 485	31 637	39 478	32 428	28 213	28 980	27 028	31 682	73 104	33 091	41 610	36 749	38 093	38 333	29 219
2003	35 049	53 810	36 847	32 233	40 210	33 457	29 773	30 807	27 657	34 950	87 424	33 979	42 258	38 299	39 800	41 153	31 207
2004	37 434	59 074	40 624	34 051	41 609	34 825	31 294	31 999	28 971	37 313	100 929	36 212	44 405	40 344	42 049	44 601	32 767
2005	39 764	67 716	44 213	35 500	42 729	35 887	32 197	33 734	29 800	41 809	96 620	36 751	47 599	42 556	44 607	49 151	34 783
2006	41 740	71 211	46 502	38 058	43 902	36 968	33 830	34 220	31 182	50 218	97 875	38 947	49 630	44 298	46 542	51 855	37 412
2007	43 425	74 825	51 327	40 943	45 457	38 718	35 224	35 643	32 735	57 348	107 418	44 065	54 439	46 441	48 794	54 784	40 054
2008 prévisions	44 929	76 736	54 354	43 059	46 956	40 121	36 605	37 283	33 995	57 763	..	..	..	48 096	50 514	56 783	41 295
2009 prévisions	46 219	78 324	56 321	44 558	48 831	41 457	37 712	38 663	34 999	61 149	..	..	..	49 810	52 332	58 406	42 968
VARIATION																	
2001	0,7	2,7	-1,3	2,9	1,1	2,4	3,1	5,2	1,8	3,0	17,2	2,7	6,8	1,8	1,6	1,7	3,9
2002	2,6	-2,4	4,1	3,6	3,5	3,6	2,3	4,3	7,7	16,6	0,4	6,2	-0,4	2,9	2,7	0,8	6,5
2003	4,4	11,4	6,9	1,9	1,9	3,2	5,5	6,3	2,3	10,3	19,6	2,7	1,6	4,2	4,5	7,4	6,8
2004	6,8	9,8	10,3	5,6	3,5	4,1	5,1	3,9	4,8	6,8	15,4	6,6	5,1	5,3	5,7	8,4	5,0
2005	6,2	14,6	8,8	4,3	2,7	3,1	2,9	5,4	2,9	12,1	-4,3	1,5	7,2	5,5	6,1	10,2	6,2
2006	5,0	5,2	5,2	7,2	2,7	3,0	5,1	1,4	4,6	20,1	1,3	6,0	4,3	4,1	4,3	5,5	7,6
2007	4,0	5,1	10,4	7,6	3,5	4,7	4,1	4,2	5,0	14,2	9,8	13,1	9,7	4,8	4,8	5,6	7,1
2008 prévisions	3,5	2,6	5,9	5,2	3,3	3,6	3,9	4,6	3,8	0,7	..	..	..	3,6	3,5	3,7	3,1
2009 prévisions	2,9	2,1	3,6	3,5	4,0	3,3	3,0	3,7	3,0	5,9	..	..	..	3,6	3,6	2,9	4,1

Sources : Statistique Canada, Comptes économiques provinciaux, estimations annuelles provisoires 2007 ; Comptes nationaux des revenus et dépenses, estimations trimestrielles, 1^{er} trimestre 2008.
Conférence Board du Canada, prévisions de croissance du 21 avril 2008.

Source : Statistique Canada, Comptes économiques provinciaux, estimations annuelles provisoires 2007 ; Comptes nationaux des revenus et dépenses, estimations trimestrielles, 1^{er} trimestre 2008, prévisions du 21 avril 2008.

¹² Laffut, Michel et Marie-Renée Roy, *Pauvreté et exclusion sociale, Partages d'expériences entre Wallonie et Québec*, De Boeck, 2007, Introduction, p. 23.

212 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*
 Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

Tableau 5. 3
Taux d'inflation dans les provinces de 2002 à 2008

	Col.-Britan.	Alberta	Saskatchewan	Manitoba	Ontario	Québec	N.-B.	N.-É.	I.-P.-É.	T.-N.-L.	T.N.-O.	Nunavut	Yukon	CANADA
2002	2,3	3,4	2,8	1,5	2,0	2,0	3,4	3,0	2,7	2,4	3,0	...	0,7	2,3
2003	2,2	4,4	2,3	1,8	2,7	2,5	3,4	3,4	3,5	2,9	2,3	0,2	1,9	2,8
2004	2,0	1,4	2,2	1,9	1,9	1,9	1,4	1,8	2,2	1,8	1,4	0,9	1,0	1,9
2005	2,0	2,1	2,2	2,7	2,2	2,3	2,4	2,8	3,2	2,6	2,3	1,7	2,2	2,2
2006	1,7	3,9	2,0	1,9	1,8	1,7	1,7	2,1	2,2	1,8	1,3	1,6	1,5	2,0
2007	1,7	4,9	2,9	2,1	1,8	1,6	1,9	1,9	1,8	1,4	2,9	3,2	2,5	2,1
2008 mai ¹	2,1	3,7	3,2	1,6	1,8	2,3	2,1	3,5	4,1	2,8	4,0	1,7	3,7	2,2
juin ¹	3,0	4,4	3,4	2,4	2,8	3,1	2,1	4,2	4,7	3,1	4,5	2,3	4,5	3,1

1. L'IPC du mois de l'année courante par rapport à l'IPC du mois correspondant de l'année précédente. Les indices moyens annuels sont obtenus en prenant la moyenne des indices pour les 12 mois de l'année civile. Les données sont non désaisonnalisées. Les taux des T.N.-O., du Nunavut et du Yukon sont, dans l'ordre, ceux de Yellowknife, de Iqaluit et de Whitehorse.

Sources : Statistique Canada, CANSIM; *Le Quotidien*.

Source : Statistique Canada, CANSIM ; *Le Quotidien*.

Cette situation économique enviable s'est traduite par une embellie du côté du taux des personnes à faible revenu au Canada, le pourcentage passant de 15,7 % de la population à faible revenu après impôt en 1996 à 10,8 % en 2006 (voir tableau ci-dessous). Mais, ce qui est plus remarquable encore, c'est l'évolution que le Québec a connue durant cette période.

Tableau 5. 4
Personnes à faible revenu après impôt en proportion de la population totale, 1996-2005

	1996	2000	2005
Canada	15,7	12,5	10,8
Ontario	14,2	10,8	10,3
Québec	18,8	14,8	11,3

Source : Statistique Canada, *Le revenu au Canada 2005*, Ottawa, mai 2007, p.88, 89 et 100, cité par Noël, Alain, « Gouverner à plusieurs. La protection sociale au Canada et au Québec », *Informations sociales*, vol. 143, 2007, p. 25.

Au total, entre 1996 et 2005, le Québec a réussi à rejoindre la moyenne canadienne et l'Ontario au chapitre du taux de faible revenu, mais il a également entre 2000 et 2005, fourni des efforts supplémentaires. Comme le souligne Alain Noël¹³, cette

¹³ Noël, Alain, « Gouverner à plusieurs. La protection sociale au Canada et au

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

évolution est encore plus claire si on considère la situation des familles avec enfants de moins de 18 ans. Le Québec a, pour les familles, dépassé la moyenne canadienne ainsi que l'Ontario.

Tableau 5. 5
Familles comptant des personnes de moins de 18 ans à faible revenu après impôt en proportion de la population totale, 1996-2005.

	1996	2000	2005
Canada	18,6	13,8	11,7
Ontario	18,0	12,8	12,6
Québec	20,1	16,0	9,6

Source : Statistique Canada, *Le revenu au Canada 2005*, Ottawa, mai 2007, p.88, 89 et 100, cité par Noël, Alain, « Gouverner à plusieurs. La protection sociale au Canada et au Québec », *Informations sociales*, vol. 143, 2007, p. 25.

Pourtant, le Québec n'est pas aussi prospère que le reste du pays. Par exemple, le PIB aux prix du marché par habitant en 2007 y est de 6739 \$ de moins qu'en Ontario et 4707 \$ de moins qu'en Colombie-Britannique et de 36 009 \$ de moins qu'en Alberta¹⁴. De plus, depuis 2004, le ralentissement économique est plus sensible au Québec que dans ces autres provinces. Il en va de même pour les indicateurs relatifs à l'emploi. En 2007, le taux d'emploi au Québec est plus faible (respectivement 71,6 % et 73,6 %, dans la population des 15-64 ans) et le taux de chômage est plus élevé (7,2 % et 6,0 % respectivement) que dans le reste du Canada¹⁵.

Québec », *Informations sociales*, vol. 143, 2007, p. 26.

¹⁴ Tableau PIB aux prix du marché par habitant 2000-2009

¹⁵ Tableau reproduit par nos soins. Source : ISQ
http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/march_travl_remnr/parnt_etudn_marc_h_travl/pop_active/tab17.htm Site consulté le 12 septembre 2008.

- 214 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*
 Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

Tableau 5. 6
Taux d'emploi en 2007 (pourcentage)

	15 ans et plus	15 à 64 ans	15 à 24 ans	25 à 34 ans	35 à 44 ans	45 à 54 ans	55 à 65 ans	65 ans et plus
Québec	61,0	71,6	58,2	81,8	82,2	80,5	50,0	6,3
Canada	63,5	73,6	59,5	82,0	83,3	81,5	57,1	8,6
Écart Qc/Ca	2,5	2,0	1,3	0,2	1,1	1,0	7,1	2,3

Source : Institut de la Statistique du Québec, *Taux d'emploi selon certains groupes d'âge, moyennes annuelles*, Québec-Ontario-Canada, 1976-2007.

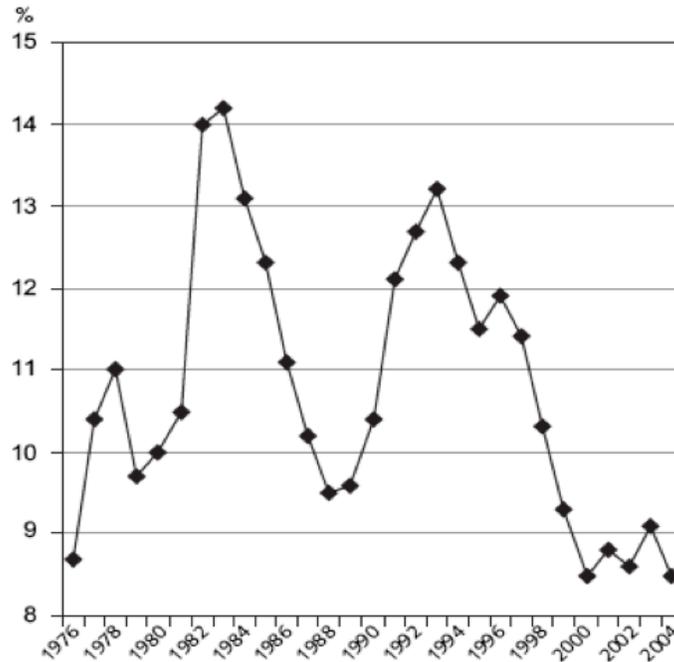
Tableau 5. 7
Taux de chômage en 2007 au Québec (pourcentage)

	15 ans et plus	15 à 64 ans	15 à 24 ans	25 à 34 ans	35 à 44 ans	45 à 54 ans	55 à 65 ans
Deux sexes	7,2	7,2	12,5	6,7	6,3	5,6	6,4
Hommes	7,9	8,0	13,9	8,2	6,4	6,2	6,7
Femmes	6,4	6,4	11,0	5,1	6,2	5,1	5,9
Écart H/F	-1,5	-1,6	-2,9	-3,1	-0,2	-1,1	-,08

Source : Institut de la Statistique du Québec, *Taux de chômage selon le groupe d'âge et selon le sexe, moyennes annuelles*, Québec, 1976 à 2007.

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

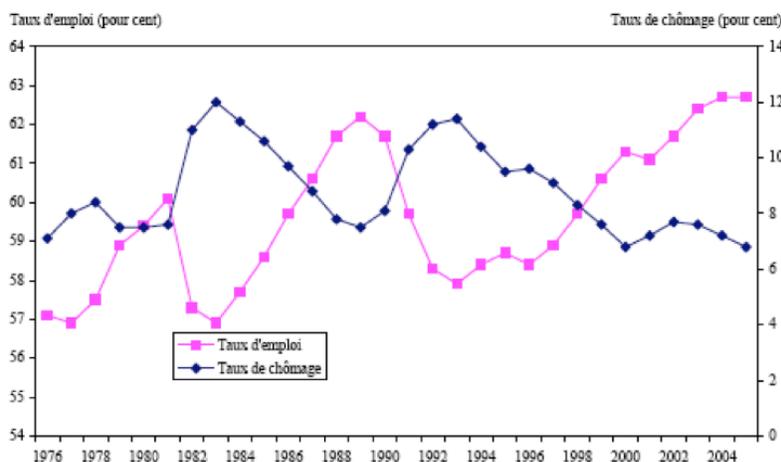
Figure 5.1
Taux de chômage, population active, 15 ans et plus,
Québec, 1976-2004.



Source : Statistique Canada, *Enquête sur la population active*.
Compilation : Statistique Canada, CANSIM.

Source : Crespo, Stéphane, *L'inégalité de revenu au Québec 1979-2004. Les contributions de composantes de revenu selon le cycle économique*. Québec: Institut de la statistique du Québec, 2007, p. 21

Figure 5. 2
Taux d'emploi et de chômage, Canada 1976-2004



Source : Statistique Canada, Enquête sur la population active.

Source : Heisz, Andrew, *Inégalité et redistribution du revenu au Canada: de 1976-2004*. Ottawa: Statistiques Canada, 2007, p. 33

Avec cette situation économique moins favorable que dans le reste du Canada, on peut raisonnablement supposer que l'intervention publique a joué un rôle positif et important eu égard à la diminution substantielle de la pauvreté au Québec.¹⁶ Les gouvernements successifs du Québec se sont en effet engagés dans une série de programmes sociaux depuis la fin des années 1990 qui avaient explicitement pour but de réduire le nombre et l'incidence de la pauvreté au Québec. Nous y reviendrons.

Cependant, au-delà des « bonnes nouvelles » et dans la perspective comparée qui est la nôtre, on peut questionner à la fois la *nature* de cette évolution, ainsi que le potentiel de *durabilité* de cette situation, tant au Québec que dans le reste du Canada.

¹⁶ Roy, Marie-Renée, Guy Fréchet et Frédéric Savard, *Travail et pauvreté au Canada*. Montréal: Options politiques, IRPP, 2008, p.57.

UNE PAUVRETÉ QUI SÉVIT

La mesure de la pauvreté en débat

Dans toutes les sociétés, la mesure de la pauvreté constitue un enjeu politique de premier plan, révélant par le fait même la difficulté qu'ont les gouvernements des pays dit « développés » à nommer, compter ce qui constitue un échec flagrant de leur mode de développement économique et social. Pour l'anecdote, on ne parlait pas de pauvreté dans l'Allemagne des années 1980 ; le modèle bismarkien de développement devant nécessairement conduire au plein-emploi et à la prospérité pour tous.¹⁷ Le Canada et le Québec ne font pas exception à la règle, bien au contraire. La pauvreté est nommée et mesurée, mais c'est précisément cette mesure qui fait débat.

Il n'y a pas de consensus au Canada sur ce que devrait être la mesure de la pauvreté¹⁸. Ainsi, suivant les indicateurs retenus, le Québec est soit présenté comme une province ayant un haut taux important de pauvreté, soit comme ayant un niveau de pauvreté parmi les plus faibles au pays¹⁹. De plus, contrairement à la situation qui prévaut au sein des pays européens, où le décompte de la pauvreté a été standardisé, il n'existe pas de seuil officiel de pauvreté. Régulièrement, des débats surgissent à ce propos²⁰, opposant deux grandes mesures de la pauvreté.

¹⁷ Dufour, Pascale, Gérard Boismenu et Alain Noël, *L'aide au conditionnel : la contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Montréal/Bruxelles, Presses de l'Université de Montréal & P.I.E.-Peter Lang, 2003,

¹⁸ *Inventaire des indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale. Conditions de vie*, Gouvernement du Québec, 2005, Introduction.

¹⁹ Roy, Marie-Renée, Guy Fréchet et Frédéric Savard, *Travail et pauvreté au Canada*. Montréal: Options politiques, IRPP, 2008.

²⁰ *Inventaire des indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale. Conditions de vie*, Gouvernement du Québec, 2005, Introduction.

Statistique Canada utilise, traditionnellement, une mesure de la pauvreté « relative », qui tient compte du niveau de vie de la population de référence²¹, mais qui ne tient pas compte du coût de la vie différencié selon les provinces²². La pauvreté est alors calculée à partir d'un seuil de faible revenu (SFR) (la mesure la plus utilisée au Canada), ou de la mesure du faible revenu (MFR) (la mesure qui est utilisée dans les comparaisons internationales, mais pas au Canada²³). Selon cette mesure de la pauvreté, depuis la fin des années 1990, le taux de faible revenu a diminué, partout au Canada, mais le Québec se classe au 8^e rang des provinces (voir figure ci-dessous).

²¹ *Inventaire des indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale. Conditions de vie*, Gouvernement du Québec, 2005, Introduction.

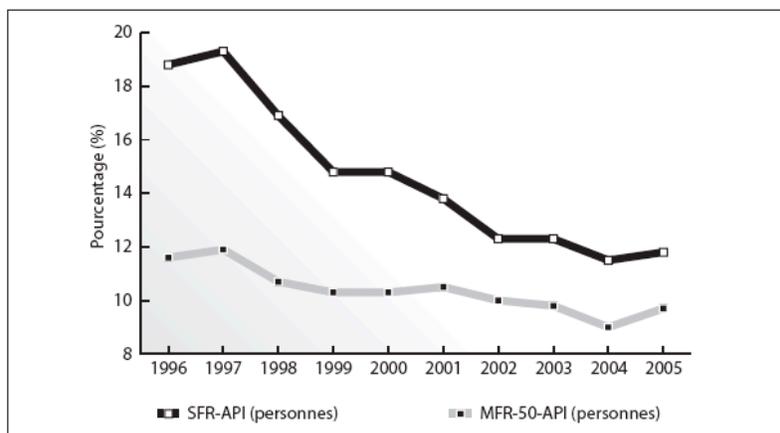
²² Roy, Marie-Renée, Guy Fréchet et Frédéric Savard, *Travail et pauvreté au Canada*. Montréal: Options politiques, IRPP, 2008.

²³ Le SFR est établi en fonction de la part du revenu dépensée par la moyenne des familles canadiennes pour les biens dits essentiels (logement, vêtement et nourriture), à laquelle on ajoute 20 points (pourcentage arbitraire établi par Statistique Canada). Les seuils sont ajustés périodiquement, d'après l'Enquête sur les dépenses des ménages (EDM). Une personne à faible revenu est une personne dont le revenu familial est inférieur au seuil de faible revenu, y compris les personnes vivant seules dont le revenu tombe sous le seuil de faible revenu.

La MFR est un pourcentage fixe (50 %) du revenu familial médian « ajusté » en fonction de la taille et de la composition de la famille. Pour chaque famille, la taille ajustée est déterminée selon l'échelle d'équivalence suivante : le membre le plus âgé de la famille est représenté par 1,0, la personne suivante en âge et tous les membres de 16 ans et plus ont un poids de 0,4 et tous les autres membres âgés de moins de 16 ans ont un poids de 0,3.

Une famille a un faible revenu lorsque son revenu, divisé par la taille ajustée de la famille, est inférieur à la moitié du revenu médian ajusté pour l'ensemble des familles. D'autres pourcentages du revenu médian peuvent être utilisés (40 % ou 60 %). D'autres échelles d'équivalence peuvent également être utilisées.

Figure 5. 3
Taux de faible revenu d'après les seuils de faible revenu (SFR — base 1992) et la mesure de faible revenu (MFR — 50) après impôt, pour l'ensemble des personnes, Québec, 1996-2005



* Voir les notes méthodologiques en fin de texte.

Source et compilation : Statistique Canada, *Enquête sur la dynamique du travail et du revenu*.

Source : Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, *Le faible revenu au Québec : état de la situation*, Direction générale adjointe de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Québec, 2008, p. 10.

Une autre manière de mesurer la pauvreté consiste à définir un montant minimal considéré nécessaire à l'achat de biens et services jugés essentiels (ce qu'on nomme un panier de consommation)²⁴. Être pauvre signifie, dans ce cas, ne pas pouvoir se procurer ce panier avec les revenus dont on dispose²⁵. Cette mesure, utilisée par le ministère des Ressources humaines et du développement social du Canada, ne tient pas compte des phénomènes de substitution (le consommateur peut choisir de modifier les biens et services composant son panier,

²⁴ *Inventaire des indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale. Conditions de vie*, Gouvernement du Québec, 2005, Introduction.

²⁵ Sur la Mesure du Panier de Consommation (MPC), voir <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/RH63-1-569-03-03F.pdf>. Cette nouvelle mesure a fait son apparition dans les années 2000, elle vient compléter les mesures dites « relatives », de seuil de faible revenu (SFR) et de mesure de faible revenu (MSR).

en fonction du coût de ceux-ci) qui peuvent exister pour le consommateur. Cependant, elle tient compte du coût différencié des biens et services selon les provinces, venant corriger un biais important des mesures de faibles revenus. Selon cette mesure, le Québec affichait en 2004, des taux de faible revenu des personnes et des familles les plus bas de toutes les provinces (voir les tableaux ci après).

Tableau 5. 8
Taux de faible revenu des familles basé sur la mesure du panier de Consommation (MPC) et le seuil de faible revenu (SFR) après impôt, Canada et provinces, 2000-2004.

	2000	2001	2002	2003	2004
Terre-Neuve	26,9	23,8	24,1	21,9	23,1
Ile-du-Prince-Édouard	19,3	19,0	16,4	15,0	16,1
Nouvelle-Écosse	20,8	20,9	19,2	18,6	17,5
Nouveau-Brunswick	19,3	18,8	19,6	17,9	17,1
Québec	16,3	15,9	14,1	13,3	12,0
Ontario	15,5	14,5	14,8	14,7	15,3
Manitoba	14,8	13,4	14,3	13,8	13,7
Saskatchewan	18,3	16,3	14,9	15,2	17,0
Alberta	15,8	15,3	14,1	16,2	15,0
Colombie-Britannique	26,2	24,1	24,3	22,2	21,7
CANADA	17,7	16,7	16,2	15,8	15,5

Source : Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC), 2008, *Le faible revenu au Canada de 2000 à 2004 selon la mesure du panier de consommation*, SP 682-10-07F, 80 pages, compilation par Roy, Marie-Renée, Guy Fréchet et Frédéric Savard, *Travail et pauvreté au Canada*. Montréal: Options politiques, IRPP, 2008.

Tableau 5. 9
Taux de faible revenu de personnes basé sur la mesure du panier de consommation (MPC), Canada et provinces, 2000-2004.

	2000	2001	2002	2003	2004
Terre-Neuve	23,9	20,3	21,3	18,1	20,0
Ile-du-Prince-Édouard	16,1	15,4	13,0	10,7	12,5
Nouvelle-Écosse	17,4	17,4	16,4	16,1	13,8
Nouveau-Brunswick	15,1	13,8	15,5	15,2	13,9
Québec	13,1	12,5	11	10,1	8,6
Ontario	12,6	11,5	12,3	12,3	12,5
Manitoba	14,0	12,2	13,7	12,6	11,5
Saskatchewan	15,9	14,2	13,2	13,4	14,3
Alberta	12,9	12,2	10,3	12,3	12,0
Colombie-Britannique	22,9	20,5	21,6	20	19,6
CANADA	14,8	13,6	13,7	13,1	12,7

Source : Ressources humaines et Développement social Canada (RHDSC), 2008, *Le faible revenu au Canada de 2000 à 2004 selon la mesure du panier de consommation*, SP 682-10-07F, 80 pages, compilation par Roy, Marie-Renée, Guy Fréchet et Frédéric Savard, *Travail et pauvreté au Canada*. Montréal: Options politiques, IRPP, 2008.

Qui sont les 10 % de personnes pauvres ?

Quel que soit les chiffres retenus, le Québec, comme le Canada, entretient une proportion de personnes pauvres située autour de 10 %. Or, nous savons que nous n'avons pas tous la même probabilité d'être ou de devenir une personne en situation de pauvreté. Qui sont les groupes les plus touchés ?

Le portrait que l'on peut dresser selon la mesure de la pauvreté dite « relative » souligne la grande vulnérabilité et la précarité des personnes seules²⁶. Elles comptent pour presque la moitié des personnes en situation de pauvreté et ont également tendance à être les plus pauvres, parmi les personnes pauvres. Les personnes seules sont soit des hommes d'âge mûr (entre 40 et 55 ans), soit des personnes âgées. Les familles monoparentales — dont la majorité sont dirigées par des

²⁶ Centre d'étude de la pauvreté et de l'exclusion, *Le faible revenu au Québec : un état de la situation*, Gouvernement du Québec, 2008, p. 4.

femmes —, les ménages qui ont un chef de moins de 25 ans, sont quelques-unes des autres catégories de population ayant plus de probabilité de connaître des épisodes de pauvreté²⁷. D'autres caractéristiques personnelles affectent également la probabilité d'être pauvre : le fait d'avoir un handicap, être un immigrant et particulièrement un immigrant récent, ou encore être un autochtone (voir tableau ci-dessous)²⁸. Une étude²⁹ montre ainsi qu'au cours des deux dernières décennies, le taux de faible revenu a baissé chez les Canadiens de naissance et augmenté chez les immigrants, renforçant l'idée d'une répartition inégale de la pauvreté et des risques qui y sont associés.

Le tableau ci-dessous nous montre que la part des personnes de 65 ans et plus dans le total de la population à faible revenu à augmenter de manière quasi-constante entre 1996 et 2005.

Tableau 5. 10
Part des personnes de 65 ans et plus dans le total de la population à faible revenu. Taux de faible revenu après impôt selon le mode de vie et l'âge, Québec, de 1996 à 2005.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ensemble	11,6	11,9	10,7	10,3	10,3	10,5	10,0	9,8	9,0	9,7
65 et plus	2,3	1,8	2,5	1,3	1,8	1,5	3,2	2,0	4,2	4,8

Source : Institut de la Statistique du Québec, Personnes à faible revenu selon certaines caractéristiques, taux et nombre estimatif, Québec, 2005.

La répartition de la pauvreté n'est pas non plus égale sur le territoire du Québec.

²⁷ Laffut, Michel et Marie-Renée Roy, *Pauvreté et exclusion sociale, Partages d'expériences entre Wallonie et Québec*, De Boeck, 2007, Introduction, p. 79.

²⁸ Voir Centre d'étude de la pauvreté et de l'exclusion, *Le faible revenu au Québec : un état de la situation*, Gouvernement du Québec, 2008.

²⁹ Picot, Garnett et Feng Hou, *La hausse du taux de faible revenu chez les immigrants au Canada*. Ottawa: Direction des études analytiques, 2003, p. 5.

Tableau 5. 11
Taux de faible revenu, ensemble des familles et des personnes hors
famille, régions administratives et le Québec, 1997-2005

Région administrative	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	%								
Bas-Saint-Laurent	16,6	15,5	15,8	16,3	13,9	14,0	13,9	13,9	13,7
Saguenay-Lac-Saint-Jean	15,4	14,7	14,3	15,1	14,3	14,5	14,3	14,3	14,1
Capitale-Nationale	15,3	14,4	14,1	14,3	13,4	13,1	12,9	13,0	12,8
Mauricie	18,0	16,9	16,7	17,1	16,6	16,7	16,5	16,9	16,7
Estrie	15,6	14,5	14,7	15,0	14,0	14,1	14,3	14,5	14,6
Montréal	21,1	19,6	19,8	20,3	20,1	20,9	21,3	21,4	21,5
Outaouais	16,7	15,4	15,3	15,0	13,5	14,0	14,1	14,2	14,2
Abitibi-Témiscamingue	16,8	15,9	16,2	17,1	15,3	15,3	15,3	15,0	14,6
Côte-Nord	18,9	18,0	16,1	16,3	14,1	14,1	13,3	13,6	13,5
Nord-du-Québec	28,7	28,1	18,5	18,8	16,6	16,0	15,8	16,3	16,4
Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	21,4	19,5	18,9	19,1	15,7	15,7	15,1	15,3	15,1
Chaudière-Appalaches	12,5	11,7	11,6	11,7	10,3	10,5	10,4	10,5	10,3
Laval	12,7	11,4	11,4	11,6	11,4	11,7	11,7	12,0	12,1
Lanaudière	14,2	13,4	13,4	13,7	12,7	12,7	12,4	12,4	12,1
Laurentides	15,1	13,9	13,7	14,0	13,0	13,2	12,7	12,6	12,4
Montérégie	13,5	12,5	12,5	12,8	12,0	12,2	12,2	12,1	12,0
Centre-du-Québec	14,9	13,8	13,8	14,0	13,3	13,4	13,7	13,9	13,9
Le Québec	16,7	15,5	15,4	15,7	14,9	15,3	15,2	15,2	15,1

Source : cité par Crespo, Stéphane, *Le taux de revenu, édition 2007*. Québec: Institut de la statistique du Québec, 2007.

Comme dans plusieurs autres pays, les régions des grands centres urbains sont les plus durement touchées par la pauvreté. Au Québec, la situation de la métropole s'est dégradée ces dix dernières années³⁰. Au cours de la période 1997-2005, le taux de faible revenu est demeuré élevé et stable à Montréal, autour de 20 %. Dans toutes les autres régions, le taux de faible revenu a eu tendance à diminuer, se situant entre 10 et 16 % en 2005. Même les régions les plus durement touchées au début de la période (Gaspésie, Nord du Québec) ont connu une amélioration très nette de leur situation.

Au-delà de ces variables socio-spatiales, les variables économiques jouent un rôle fondamental dans la définition des contours de la pauvreté. En effet, en tant qu'adulte, le risque de

³⁰ Crespo, Stéphane, *Le taux de revenu, édition 2007*. Québec: Institut de la statistique du Québec, 2007.

connaître des épisodes de pauvreté est directement relié à notre rapport à l'emploi. Ainsi, les situations de pauvreté touchent fortement les personnes sans emploi (22,3 % des personnes à faible revenu après impôt n'ont pas travaillé durant l'année de référence en 2005³¹), qui dépendent de la générosité des programmes sociaux pour leur survie³². Mais, elle touche également les personnes en emploi, révélant un des aspects les plus contemporains de la pauvreté. En effet, comme pour la Grande-Bretagne et les États-Unis, la pauvreté des travailleurs apparaît de plus en plus importante au Canada.

Les travailleurs pauvres : le nouveau visage de la pauvreté

L'existence des travailleurs pauvres, c'est-à-dire de personnes dont le travail rémunéré ne leur permet pas de gagner un revenu suffisant pour subvenir à leurs besoins, incite à repenser l'automatisme avec lequel nous avons tendance à associer la pauvreté et l'exclusion à l'inactivité, au chômage et à l'absence d'emploi³³. L'existence même de « travailleurs pauvres » contredit le discours selon lequel l'emploi est le principal mécanisme de redistribution sociale et elle infirme surtout la croyance que, dans une société basée sur l'économie de marché,

³¹ Tableau Personnes à faible revenu selon certaines caractéristiques, taux et nombre estimatif, Québec, 2005, Source ISQ
http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/revenus_depense/revenus/faiblerevpers2005.htm site consulté le 13 septembre 2008

³² Dufour, Pascale, Gérard Boismenu et Alain Noël, *L'aide au conditionnel : la contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Montréal/Bruxelles, Presses de l'Université de Montréal & P.I.E.-Peter Lang, 2003. Ils ont montré que suivant la nature du programme considéré (assurance-chômage, assistance-sociale), le pays de résidence et le parcours du prestataire, les risques de pauvreté vont considérablement varier.

³³ Ulysse, Pierre Joseph, *Travail et pauvreté. Quand le travail ne protège plus contre la pauvreté*. Montréal: Forum régional de développement social de l'Île de Montréal, 2006, p. 5-8.

la pauvreté ne peut résulter que de l'absence de travail³⁴. Les conséquences de l'existence d'une catégorie de personnes « pauvres qui travaillent » vont bien au-delà des questions de salaire et de revenu³⁵. C'est une question d'accès à la pleine citoyenneté et de reconnaissance de la contribution des personnes à la vie collective.

Le phénomène des travailleurs pauvres résulte d'un ensemble de décisions politiques, économiques et sociales prises au cours des 20 dernières années, qui avaient pour principal objectif de garantir au marché du travail une flexibilité sans cesse accrue, lui permettant de répondre aux normes de la concurrence internationale³⁶. La déréglementation du marché du travail est un phénomène généralisé dans les économies des pays industrialisés depuis le début des années 1980. Cependant, elle a été plus soutenue en Amérique du Nord qu'en Europe continentale (France, Espagne). Elle a également été appliquée avec plus de violence qu'en Europe du Nord (Danemark), où flexibilité ne rime pas toujours avec insécurité pour les travailleurs. C'est pourquoi le phénomène des travailleurs pauvres est plus marqué au Québec et en Grande-Bretagne, où l'assouplissement des règles régissant l'emploi s'est directement traduit par un effritement des droits des travailleurs.

Le phénomène des travailleurs pauvres est complexe. Il comporte, cependant, trois dimensions centrales : l'insuffisance de la rémunération du travail (salaire minimum trop faible) ; l'insuffisance de la quantité de travail (temps partiel, travail à

³⁴ Ulysse, Pierre Joseph, *Travail et pauvreté. Quand le travail ne protège plus contre la pauvreté*. Montréal: Forum régional de développement social de l'Île de Montréal, 2006, p. 5-8.

³⁵ Ehrenreich, Barbara, *L'Amérique pauvre*, Paris, Éditions 10/18, 2004.

³⁶ Cité par Ulysse, Pierre Joseph, *Travail et pauvreté. Quand le travail ne protège plus contre la pauvreté*. Montréal: Forum régional de développement social de l'Île de Montréal, 2006, p. 8.

contrat, à la pige, etc.) ; l'insuffisance de la protection sociale liée aux statuts (travailleurs ou chômeurs) ou aux changements de statuts. Au Canada, le premier cri d'alarme a été lancé par le Conseil national du bien-être (CNBE) qui, dans un rapport daté de 1977, maintient qu'une large proportion des personnes pauvres au Canada sont en fait des employés ou des personnes qui travaillent.³⁷ Dans la première moitié des années 1990, la proportion d'emplois non-standard (c'est-à-dire tous les emplois différents de l'emploi salarié à temps plein permanent) a considérablement progressé puis s'est stabilisée³⁸. Cependant, l'insécurité liée à ces emplois a continué de progresser. Ces travailleurs sont de moins en moins assurés de leur avenir et peuvent, très rapidement, basculer dans une pauvreté qui peut devenir chronique.

Les définitions entourant la problématique des travailleurs pauvres, comme pour le taux de pauvreté, sont sujettes à débat. On distingue, notamment, les « travailleurs à faible revenu » et « les travailleurs à faibles gains ». Un « travailleur à faibles gains » se définit comme une personne qui démontre un effort de travail, mais dont le *revenu de travail* est faible. Il n'est cependant pas considéré comme « un travailleur à faible revenu » si ses besoins sont comblés par son revenu et à l'aide du revenu des autres membres de sa famille. Ainsi, « un travailleur à faible revenu » est un individu démontrant un effort de travail considérable durant toute l'année (plus de 910 heures), mais dont le *revenu familial* se situe sous le seuil de faible revenu.³⁹

³⁷ Ulysse, Pierre Joseph, *Travail et pauvreté. Quand le travail ne protège plus contre la pauvreté*. Montréal: Forum régional de développement social de l'Île de Montréal, 2006.

³⁸ Vosko, Leah F, Nancy Zukewich et Cynthia Cranford, « Precarious jobs: A new typology of employment », *Perspectives on labour and income*, vol. 4, n°10, 2003, p. 1-11.

³⁹ Québec. *Inventaire des indicateurs de pauvreté et d'exclusion sociale*. Québec: Institut de la statistique du Québec et Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 2005.

Selon cette définition, Roy, Fréchet et Savard⁴⁰ ont déterminé que les travailleurs à faible revenu représentent 31 % de toutes les personnes à faible revenu familial. Selon une étude menée par le Québec en 2005, les travailleurs indépendants à temps plein travaillant toute l'année (42 %) sont plus susceptibles d'être à faible revenu que les employés se trouvant dans les mêmes conditions (11 %). Le faible revenu est plus fréquent chez les femmes travaillant à temps plein toute l'année (16 %) que chez les hommes (7 %). Les personnes n'ayant pas de diplôme, les immigrants récents, les personnes seules, les mères de familles monoparentales représentent 37 % de tous les travailleurs à temps plein mais 71 % de tous les travailleurs occupant des emplois rémunérés et à faible revenu⁴¹.

Au final, les travailleurs pauvres québécois sont surtout des femmes, des jeunes immigrants et des Montréalais appartenant aux minorités visibles. Parmi ces derniers, les personnes de couleurs constituent le groupe des travailleurs les plus pauvres⁴².

Un marché du travail fragilisé

L'économie québécoise, nous l'avons souligné, a enregistré une croissance économique annuelle moyenne de 2,7 % entre 1997 et 2004, ce qui a permis une création d'emplois à un taux annuel de 2,1 %⁴³. Le taux de chômage est passé, quant à lui, de

⁴⁰ Roy, Marie-Renée, Guy Fréchet et Frédéric Savard, *Travail et pauvreté au Canada*. Montréal: Options politiques, IRPP, 2008, p. 59.

⁴¹ Chaykowski, Richard P, *Non-standard Work and Economic Vulnerability: Defining Vulnerability in the Labour Market*. Ottawa: Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, 2005; Morissette, René et Garnette Picot, *Le travail peu rémunéré et les familles économiquement vulnérables depuis 20 ans*. Ottawa: Rapport de recherche de la Direction des études analytiques, Statistiques Canada, 2005.

⁴² Cité par Ulysse, Pierre Joseph, *Travail et pauvreté. Quand le travail ne protège plus contre la pauvreté*. Montréal: Forum régional de développement social de l'Île de Montréal, 2006, p. 22.

⁴³ Québec, 2005, Source ISQ

9,4 % à 7% en 2007. Au total, en 2007, le taux d'emploi était de 61,0 %. Cependant, en 2007, il y a eu 28,8 % de plus d'emplois à temps partiel par rapport à 2006.

Tableau 5. 12
Variation de l'emploi par rapport à l'année précédente selon le sexe,
l'âge, le niveau d'études, le lien, le régime de travail, et le statut de
l'emploi, moyennes annuelles, Québec, 1998 à 2007

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Régime de travail										
Temps plein	81,8	84,1	60,0	18,7	81,4	26,9	54,5	31,4	35,8	57,4
Temps partiel	2,9	-13,5	14,7	18,7	48,3	32,0	-2,8	5,4	12,4	28,8
Statut de l'emploi										
Permanent	57,6	57,4	57,9	36,6	117,4	60,8	49,2	-9,2	35,4	46,2
Temporaire	23,4	4,4	25,3	31,9	13,4	-19,0	1,4	26,2	14,0	-9,5

Source : ISQ : http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/march_travl_remnr/parnt_etudn_march_travl/pop_active/tab12.htm site consulté le 13 septembre 2008

Le marché du travail est d'une manière générale de plus en plus fragilisée : la mondialisation, le changement technologique et les changements démographiques ont tous joué en faveur d'une déréglementation accrue du marché du travail et d'une multiplication des emplois non-protégés⁴⁴.

Or, comme nous l'avons vu, le niveau de revenu est directement lié à la nature de l'emploi, les emplois atypiques étant plus souvent « mal payés » et sans protection pour le travailleur que les emplois à temps plein à durée indéterminée. Il y a donc un lien direct, mais souvent occulté, entre la nature des emplois et les questions de pauvreté et d'exclusion sociale.

http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/revenus_depense/revenus/faiblerevpers2005.htm site consulté le 13 septembre 2008

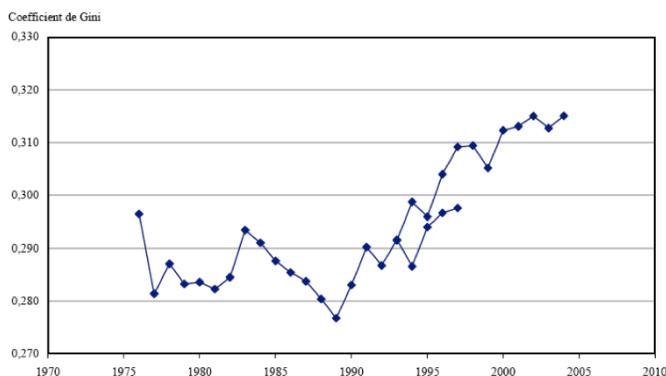
⁴⁴ Saunders, Ron, *Risques et possibilités: à la recherche d'options pour les travailleurs vulnérables*. Ottawa: Canadian Policy Research Networks, 2006, p. 9.

Les inégalités socio-économiques

Au-delà de la question de la « quantité » de pauvreté, il est aussi nécessaire de considérer celle de l'aggravation de l'incidence de la pauvreté. S'il la proportion de personnes pauvres en chiffres absolu a diminué, ceux qui sont en situation de pauvreté sont plus pauvres qu'avant ET surtout, c'est l'écart entre les riches et les pauvres qui s'est accru⁴⁵.

Au Québec, comme dans le reste du Canada, l'inégalité du revenu familial après impôt croît très fortement depuis les années 1990, en partie à cause d'une accélération de l'inégalité par la distribution primaire des revenus par le marché.

Figure 5. 4
Indices d'inégalité du revenu après impôt
— Coefficient de Gini, 1976 à 2004

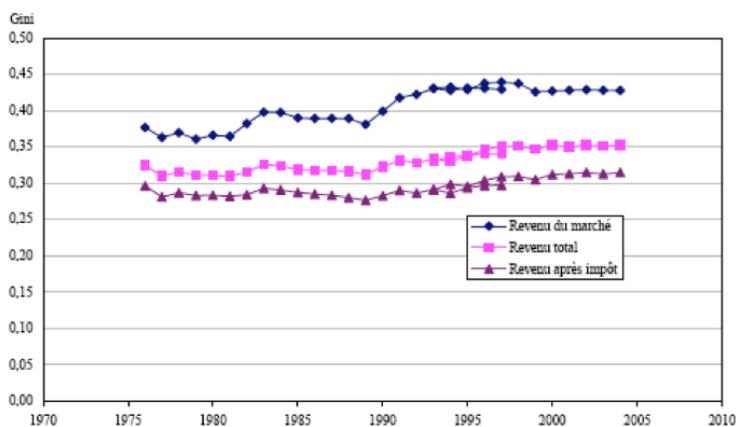


Sources : Statistique Canada, Enquête sur les finances des consommateurs et Enquête sur la dynamique du travail et du revenu.

Source : Heisz, Andrew, *Inégalité et redistribution du revenu au Canada: de 1976-2004*. Ottawa: Statistiques Canada, 2007, p. 42

⁴⁵ Écart riches/pauvres, cf. Tableau Coefficient de Gini, http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/famls_mengs_niv_vie/revenus_depense/revenus/ginitab96_2005.htm

Figure 5. 5
Inégalité du revenu du marché, du revenu total et du revenu après impôt (coefficient de Gini) — Toutes les familles, 1976 à 2004



Sources : Statistique Canada, Enquête sur les finances des consommateurs et Enquête sur la dynamique du travail et du revenu.

Source : Heisz, Andrew, *Inégalité et redistribution du revenu au Canada: de 1976-2004*. Ottawa: Statistiques Canada, 2007, p. 48.

La croissance de l'inégalité a été telle, que même avec un effet de redistribution très significatif, l'indice d'inégalité en 2004 est le plus élevé depuis au moins 30 ans.⁴⁶ Ainsi, la polarisation des revenus devient de plus en plus grande.

⁴⁶ Tableau Coefficient de Gini et contributions des composantes de revenu, toutes les familles, Québec, 1979-2004.

Tableau 5. 13
Coefficient de Gini et contributions des composantes de revenu, toutes
le familles, Québec, 1979-2004

	Marché	Transfert	Impôt	Gini
	Points de pourcentage			
1979 (sommet)	45,3	-3,2	-10,8	31,4
1983 (creux)	45,7	-3,8	-11,2	30,7
1989 (sommet)	44,8	-4,0	-12,1	28,7
1993 (creux)	45,7	-3,8	-12,9	28,9
2004 (fin de période)	48,3	-3,2	-13,5	31,6
Moyenne de 1979 à 2004	47,0	-3,6	-12,8	30,7
1996 (fin de série – EFC)	49,2	-4,0	-15,1	30,1
1996 (début de série – EDTR)	49,0	-3,3	-14,1	31,7
Variation absolue				
Toute la période (1979-2004)	3,2	-0,7	-3,7	-1,3
Cycle des années 1980 (1979-1989)	-0,5	-0,9	-1,3	-2,7
Récession (1979-1983)	0,4	-0,7	-0,4	-0,7
Expansion (1983-1989)	-0,9	-0,2	-0,9	-2,0
Cycle actuel (1989-2004)	3,7	0,2	-2,4	1,4
Récession (1989-1993)	0,9	0,2	-0,9	0,2
Expansion (1993-2004)	2,8	-0,1	-1,6	1,2

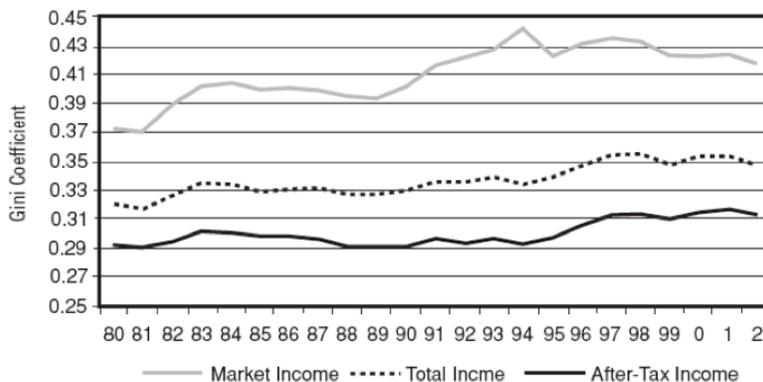
Notes : Les totaux peuvent différer en raison de l'arrondissement. Pour neutraliser le
bris de série EFC-EDTR, la variation pour une période qui recouvre les deux
enquêtes (1979-2004, 1989-2004, 1993-2004) est la somme de la variation
entre l'année initiale et l'année 1996 selon l'EFC, et de la variation entre
l'année 1996 et l'année terminale selon l'EDTR.

Source : Statistique Canada, EFC et EDTR.

Compilation : Institut de la statistique du Québec.

Source : Crespo, Stéphane, *L'inégalité de revenu au Québec 1979-2004. Les contributions de
composantes de revenu selon le cycle économique*. Québec: Institut de la statistique du
Québec, 2007, p. 32.

Figure 5. 6
Inégalité entre les familles,
coefficient de Gini de trois mesures de revenu 1980 à 2002,



Source : Banting, Keith G., « Do We Know Where We Are Going? The New Social Policy in Canada », *Canadian Public Policy*, vol. 31, n°4, 2005, p. 424.

Au total, du mieux, mais pas pour tous

Pendant que la croissance économique de la première moitié des années 2000 permettait à une fraction de la population active d'augmenter son pouvoir d'achat et ses revenus, une autre partie subissait les coûts de la déréglementation du marché du travail qui a entraîné une stagnation des salaires moyens⁴⁷ ; une baisse ou au moins une stagnation du salaire minimum (en tenant compte de l'indice des prix à la consommation) (voir tableaux ci-dessous)⁴⁸ et une croissance de l'insécurité en emploi.

⁴⁷ Tableau ISQ Rémunération horaire moyenne des employés http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/march_travl_remnr/remnr_condt_travl/c001_rem_hor_emp_9707.htm Site consulté le 13 septembre 2008

⁴⁸ En mai 2007, le salaire minimum a été augmenté de 0,25\$, passant à 8\$/h; en mai 2008, il a connu une hausse encore plus importante de 0,50\$. Plus élevé qu'aux États-Unis et qu'en Ontario, le salaire minimum québécois permet une incidence moins forte de la pauvreté au Québec. Tableau ISQ Taux de salaire minimum sur une base horaire pour les travailleurs adultes Québec,

Ce portrait statistique pourrait ressembler à beaucoup de ceux que nous dresserons pour les autres sociétés qui composent cet ouvrage. Il s'en distingue tout de même par deux éléments centraux : le marché du travail au Québec, comme dans le reste du Canada est beaucoup plus fluide qu'en Europe continentale et donc plus ouvert à toutes les catégories de population. Autrement dit, les populations « à risque de pauvreté », ne sont pas forcément en situation de chômage (même si le taux de chômage est plus important parmi ces populations). Cependant, la possibilité d'avoir un emploi, ne signifie pas la possibilité concrète de sortir de la pauvreté. Ici, le Québec se distingue du Danemark et se rapproche de la situation britannique et espagnole. Dans ce contexte, les gouvernements fédéral et du Québec ont agi sur deux fronts : les soins palliatifs pour soulager les situations les plus criantes de pauvreté ; des actions plus ciblées en direction de certaines catégories de personnes (enfants, travailleurs à faible revenu avec familles) et, dans le cas du Québec, le développement d'une vision de long terme devant réduire drastiquement la pauvreté. Dans la partie suivante, nous présentons les grandes lignes de l'intervention publique au Québec au regard de son impact sur les questions de pauvreté et d'exclusion sociale.

DES MESURES ET DISPOSITIFS DE PROTECTION SOCIALE QUI SOULAGENT... SANS PLUS

Au Canada, l'intervention publique en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale fait intervenir les deux gouvernements (fédéral et provincial)⁴⁹. Certaines compétences

http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/march_travl_remnr/remnr_condt_travl/e001_taux_hor_sal_min_janv97_mai08.htm site consulté le 13 septembre 2008

⁴⁹ Laffut, Michel et Marie-Renée Roy, *Pauvreté et exclusion sociale, Partages d'expériences entre Wallonie et Québec*, De Boeck, 2007, p. 20.

- 234 *De la pauvreté à l'exclusion sociale : les pouvoirs publics interpellés*
Gérard Boismenu et al., Étude déposée au Fonds québécois de recherche sur la société et la culture, Montréal, Centre d'excellence sur l'Union européenne, Centre de recherche sur la politique et le développement social, janvier 2009, 611 pages.

sont partagées (emploi, famille, logement), d'autres non (éducation, santé). Le Québec est responsable de la gestion des programmes d'assistance sociale, une politique d'aide de dernier recours pour les personnes sans-emploi, des programmes d'activation qui les accompagnent et de certaines mesures en direction des familles (soutien du revenu et services), alors que le gouvernement fédéral gère le régime d'assurance-chômage (qui se nomme assurance-emploi), ainsi que des programmes de soutien du revenu en direction des familles⁵⁰.

Au plan fédéral, l'assurance-emploi comprend deux éléments : une mesure temporaire de soutien du revenu et des mesures de réemploi. Depuis la réforme de 1997, les conditions d'admissibilité aux programmes sont basées sur le nombre d'heures travaillées plutôt que sur le nombre de semaines. Le travailleur doit accumuler entre 420 heures et 700 heures de travail selon son lieu de résidence et le taux de chômage de sa région pour avoir droit aux prestations.⁵¹ Pour les personnes nouvellement arrivées sur le marché du travail, celles s'en étant retirées ou ayant peu travaillé durant les deux ans précédant la période de chômage, 910 heures de travail sont nécessaires pour être admissible. Les prestations sont égales à 55 % du salaire moyen de la personne durant la période de 26 semaines qui a précédé la dernière journée travaillée et sont fonction du taux de chômage qui existe dans sa région. La prestation maximale est de 413 \$ par semaine.

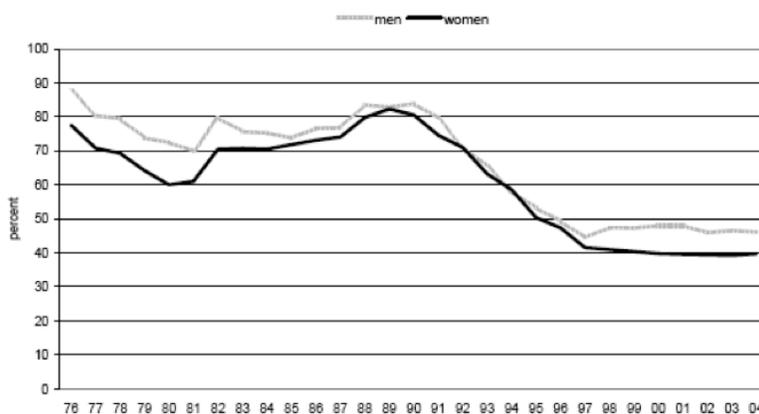
En ce qui concerne les mesures de réemploi, plusieurs ont été créées depuis juillet 1996, comme le versement de subventions

⁵⁰ Laffut, Michel et Marie-Renée Roy, *Pauvreté et exclusion sociale, Partages d'expériences entre Wallonie et Québec*, De Boeck, 2007, p. 20.

⁵¹ *Loi sur l'assurance-emploi*, Partie I, Prestations de chômage, http://www1.servicecanada.gc.ca/fr/ac/legislation/ac_lois_partie1_7.shtml#7_1 site consulté le 13 septembre 2008

aux entreprises qui embauchent des chômeurs, l'aide au travail indépendant et le supplément de revenu versé aux personnes qui se trouvent un emploi dont le salaire est moindre que la prestation d'assurance-emploi qu'ils devraient recevoir. Il existe également d'autres mesures de soutien, comme les services d'aide à l'emploi et la création de partenaires au niveau local. Pour être admissible à ces différents programmes, le chômeur doit recevoir ou avoir reçu au cours des 36 derniers mois des prestations d'assurance-emploi ou des prestations de maternité ou parentales au cours des 60 derniers mois⁵².

Figure 5.7
Pourcentage des hommes et des femmes en chômage
percevant des prestations d'assurance-chômage
ou d'assurance emploi, 1976-2004

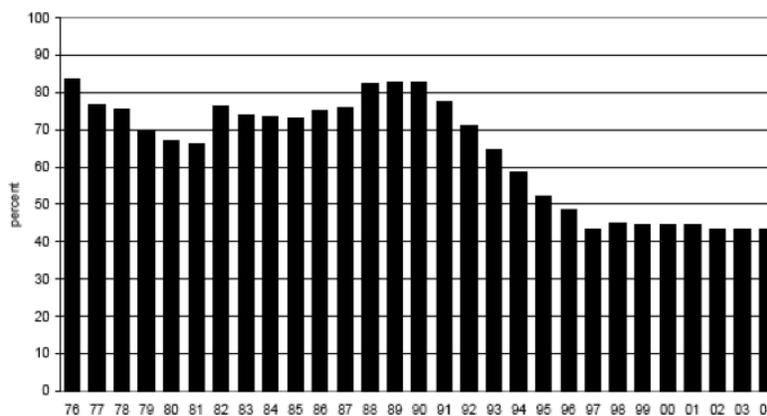


Source : Battle, Ken, Michael Mendelson et Sherri Torjman, *Towards a New Architecture for Canada's Adult Benefits*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy, 2006, p. 18.

⁵² Dufour, Pascale, Gérard Boismenu et Alain Noël, *L'aide au conditionnel : la contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*, Montréal/Bruxelles, Presses de l'Université de Montréal & P.I.E.-Peter Lang, 2003, p. 199-204.

Les changements introduits dans le régime d'assurance-
chômage à la fin des années 1990 ont eu pour principal effet de
diminuer le taux de personnes couvertes par la prestation. En
2007, seul 1 chômeur sur 2 était admissible au programme⁵³.

Figure 5. 8
Pourcentage de chômeurs

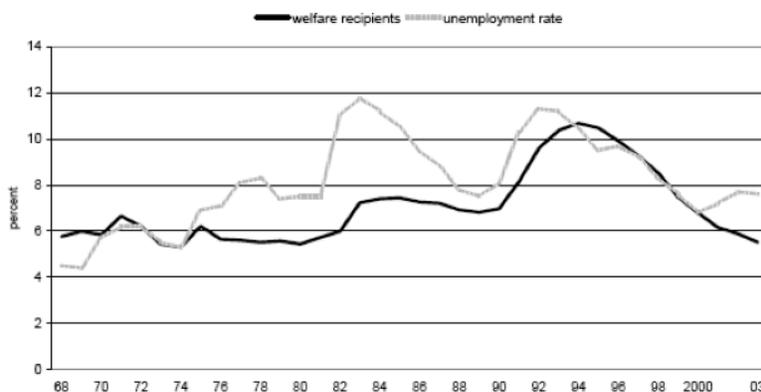


Source : Battle, Ken, Michael Mendelson et Sherri Torjman, *Towards a New Architecture for Canada's Adult Benefits*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy, 2006, p. 16.

Par un effet quasi-mécanique, cette diminution du taux de couverture a directement influencé le nombre de personnes prestataires des programmes provinciaux d'assistance.

⁵³ http://www.statcan.ca/francais/freepub/71-222-XIF/2004000/chart-k62_f.htm

Figure 5. 9
Part relative des bénéficiaires d'aide sociale de la population
et taux de chômage, 1968-2003

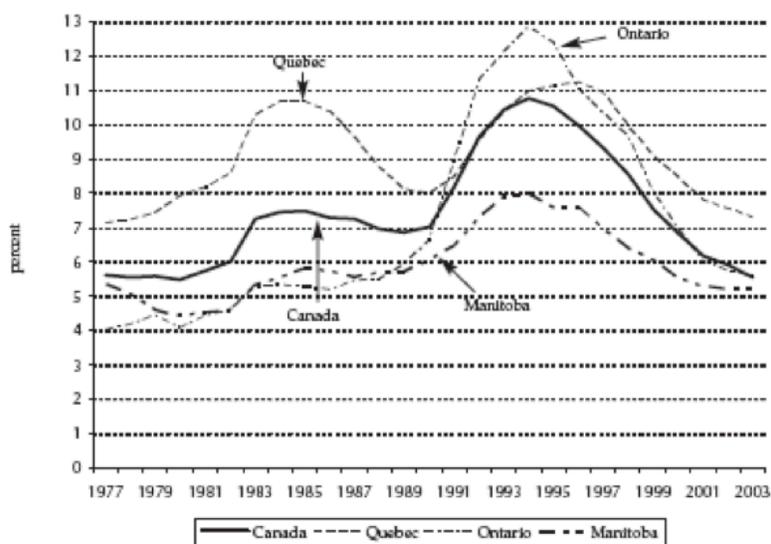


Source : Battle, Ken, Michael Mendelson et Sherri Torjman, *Towards a New Architecture for Canada's Adult Benefits*. Ottawa: Caledon Institute of Social Policy, 2006, p.5.

Alors qu'à l'origine, les programmes d'assistance servaient d'aide de dernier recours et s'adressaient surtout aux personnes éloignées ou assez éloignées du marché du travail, aujourd'hui, le nombre de prestataires de l'aide sociale est fortement lié à la conjoncture économique. Une amélioration de la situation du marché du travail se traduit par une contraction du nombre de prestataires, beaucoup de ces prestataires étant des chômeurs et non des personnes ayant de la difficulté à exercer un emploi. D'ailleurs, sur l'ensemble des provinces du Canada, le pourcentage de la population bénéficiaire de l'aide sociale suit plus ou moins les mêmes cycles, rappelant les cycles économiques de l'économie canadienne (voir graphique). Suite aux réformes du système de sécurité sociale canadien au milieu des années 1990, et aux nouvelles responsabilités sociales qui incombaient aux provinces par ricochet, les gouvernements provinciaux se sont, eux aussi, penchés sur des restructurations de leurs programmes, modifiant parfois substantiellement le

traitement politique de la pauvreté. De fortes variations existent entre les provinces, qui ont été documentées et analysées.⁵⁴ En gardant en tête ses différences, nous nous concentrons, dans la section suivante, sur les réformes mises de l'avant au Québec.

Figure 5.10
Bénéficiaires d'aide sociale au Canada
et dans les provinces centrales, 1977-2003,



Source : Richards, John, *Reducing poverty: what has worked, and what should come next*. Toronto: C.D. Howe Institute, 2007, p. 10.

⁵⁴ Bernard, Paul et Sébastien Saint-Arnaud, « Du pareil au même? La position des quatre principales provinces canadiennes dans l'univers des régimes présidentiels », *Canadian Journal of Sociology*, vol. 29, n°2, 2004, p. 209-239 ; Boychuk, Gerard, *Patchworks of Purpose: The Development of Provincial Social Assistance Regimes in Canada*, Kingston & Montreal, McGill-Queen's University Press, 1998

Ce rapport résulte d'une subvention obtenue du programme Actions concertées du FQRSC, dans le cadre de l'Action concertée « Pauvreté et exclusion sociales » mené en partenariat avec : Ministère des Affaires municipales et des Régions (MAMR), Fondation Lucie et André Chagnon, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), Ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), Société d'habitation du Québec (SHQ).

Une société mobilisée par des enjeux de pauvreté

Le Québec est engagé depuis la fin des années 1990 dans une politique globale de lutte contre la pauvreté. Reconnaisant que celle-ci mine le potentiel collectif d'une société et coûte cher en programmes sociaux, le Québec s'est fixé des objectifs ambitieux qui ont été partiellement atteints. Ces coûts sont directs— par exemple, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), le principal ministère en charge de la lutte contre la pauvreté, avait un budget de 4 milliards de dollars en 2007⁵⁵ -, mais les coûts indirects sont également de plus en plus mentionnés (dépenses de soins de santé ; lutte contre le décrochage scolaire, etc.)⁵⁶.

Cette vision globale de la pauvreté et de l'exclusion sociale (bien au-delà d'une question de ressources), qui semble prévaloir aujourd'hui au Québec,⁵⁷ est le fruit d'un travail de mobilisation effectué au départ au sein des groupes de la société civile autour de l'enjeu de « pauvreté zéro », aujourd'hui devenu celui d'un « Québec sans pauvreté »⁵⁸. L'action des groupes et des coalitions a ensuite été relayée par le gouvernement qui en 2002 a adopté une Loi cadre contre la pauvreté et l'exclusion sociale, une première en Amérique du Nord. Lors de son adoption, l'objectif général de la Loi était de mettre en mouvement

⁵⁵ Pour l'année 2006-2007, les crédits du ministère de l'Emploi et de la Solidarité Sociale s'élevaient à 4 033,3 millions de dollars.

<http://www.mess.gouv.qc.ca/ministere/credits-effectifs/credits-effectifs2006-2007.asp> Site consulté le 13 septembre 2008

⁵⁶ Laffut, Michel et Marie-Renée Roy, *Pauvreté et exclusion sociale, Partages d'expériences entre Wallonie et Québec*, De Boeck, 2007.

⁵⁷ Noël, Alain, « Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale du Québec », *Perceptions*, vol. 29, n°3-4, 2008, p. 16-22.

⁵⁸ Dufour, Pascale, « L'adoption de la loi n°112 au Québec: le produit d'une mobilisation ou une simple question de conjoncture politique? », *Politique et Sociétés*, vol. 23, n°2-3, 2004, p. 159-182.

l'ensemble des acteurs du Québec (gouvernement, partenaires socio-économiques, collectivités régionales et locales, organismes communautaires) pour non seulement diminuer substantiellement la pauvreté au Québec à long terme, mais aussi (et surtout, comme nous le verrons plus loin), veiller à ne pas l'aggraver. La loi-cadre a été suivie par l'adoption d'un *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 (2004)*, une réforme substantielle des programmes sociaux touchant directement les personnes en situation de pauvreté (2007 et 2008).

Au total, le Québec se distingue par l'ampleur de son action en matière de lutte contre la pauvreté cette dernière décennie. Depuis, Terre-Neuve a emboîté le pas en lançant une stratégie de lutte contre la pauvreté et l'Ontario et la Nouvelle-Écosse s'y préparent. Bien sûr, la pauvreté et l'exclusion sociale ont constitué des enjeux politiques de premier plan autour des années 2000 partout au Canada. Ainsi, sous le règne de Jean Chrétien, le gouvernement fédéral a progressivement mis en place des programmes destinés à soutenir les familles à faible revenu. Cependant, l'objectif était plus ciblé que dans le cas du Québec, puisqu'il s'agissait notamment de « sortir » les enfants de la pauvreté⁵⁹. L'action fédérale en matière de pauvreté a progressivement opté pour une finalité principale de lutte contre la pauvreté des enfants, perçue comme le domaine d'intervention le plus rentable à long terme pour l'État.

Avec l'adoption de la Loi 112, en 2002, le Québec semblait prêt à prendre des mesures radicales pour construire « un Québec sans pauvreté ». Si l'esprit général de la Loi correspond

⁵⁹ Jenson, Jane et Denis Saint-Martin, « Building Blocks for a New Social Architecture: The LEGO TM paradigm of an active society », *Policy and Politics*, vol. 34, n°3, 2006, p. 429-451.

bel et bien à cet état d'esprit, son application ne s'est pas déroulée sans heurt, révélant les tensions existantes au sein de notre société dans le traitement que nous réservons aux personnes démunies.

La loi 112 et ses suites : tensions dans l'application de principes généreux

Il aura fallu pas moins de dix ans de mobilisation pour que le Collectif pour un Québec sans pauvreté (nom actuel de la coalition depuis l'adoption de la loi), puisse inscrire à l'agenda public la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale⁶⁰. En novembre 2002, à la suite de la présentation d'une pétition formulée par le Collectif, l'Assemblée nationale s'est engagée par résolution à adopter une stratégie de lutte contre la pauvreté. En juin 2002, après une vaste consultation, l'énoncé de politique *La volonté d'agir, la force de réussir* (2002) fut rendu public. En décembre de la même année, l'Assemblée nationale adopta à l'unanimité et avec une grande fierté la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale⁶¹.

Le texte de la loi

L'objectif premier de la loi est de guider le gouvernement et l'ensemble de la société québécoise vers la planification et la réalisation de stratégies et d'actions pour combattre la pauvreté, prévenir les causes de la pauvreté, en atténuer les effets sur les individus et les familles, contrer l'exclusion sociale et tendre vers

⁶⁰ Pour une histoire de cette mobilisation, voir Dufour, Pascale, « L'adoption de la loi n°112 au Québec: le produit d'une mobilisation ou une simple question de conjoncture politique? », *Politique et Sociétés*, vol. 23, n°2-3, 2004, p. 159-182.

⁶¹ Laffut, Michel et Marie-Renée Roy, *Pauvreté et exclusion sociale, Partages d'expériences entre Wallonie et Québec*, De Boeck, 2007, p. 55.

un Québec sans pauvreté (a. 1). Le gouvernement du Québec s'était même fixé l'objectif de faire figurer le Québec, au bout de dix ans, parmi les nations industrialisées comptant le moins de personnes pauvres⁶².

La démarche du Québec, qui se situait dans un mouvement international (la France a adopté une loi semblable à la même période), constituait une première en Amérique du Nord. En adoptant une loi, le Québec inscrivait la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale de manière formelle et durable dans le temps. Il modifiait aussi, et de manière substantielle, l'acceptation officielle de la pauvreté. Selon le préambule de la loi, la pauvreté et l'exclusion sociale peuvent porter atteinte aux droits et libertés des personnes ainsi qu'à leur dignité, qui sont des fondements de la justice et de la paix. Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale devient alors un impératif national qui concerne tous les acteurs impliqués, au premier rang duquel se trouvent les personnes en situation de pauvreté.

Loin d'une définition quantitative de la pauvreté, la loi la définit comme étant « la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé de ses ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour acquérir et maintenir son autonomie économique et pour favoriser son intégration et son inclusion active dans la société québécoise » (a. 2). À l'égard des personnes et familles en situation de pauvreté, la loi prévoit de promouvoir le respect et la protection de leur dignité et de lutter contre les préjugés à leur égard, d'améliorer leur situation économique et sociale, de réduire les inégalités qui peuvent nuire à la cohésion sociale, de favoriser leur participation à la vie collective et au développement de la société. Enfin, la Loi vise à

⁶² Assemblée Nationale, Deuxième session, 36^{ème} législature, Projet de loi n°112, 2002, *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Chapitre 2 « Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale », article 4, p. 6.

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.

De cette acceptation large et englobante de la pauvreté, découle une série de mesures qui devront, à l'avenir, être privilégiées par le gouvernement. Il s'agit notamment de *prévenir* la pauvreté et l'exclusion sociale, en développant le potentiel des personnes ; de *soutenir* la famille et la jeunesse pour garantir à tous un plein accès à la citoyenneté ; de *renforcer* le filet de sécurité sociale et économique, par une hausse du revenu de base garanti aux individus et aux familles et par un accent porté sur le logement social comme point d'ancrage des démarches d'insertion des personnes en difficulté ; de *favoriser* l'accès à l'emploi et de valoriser le travail, en intensifiant l'aide à l'emploi ou en favorisant l'insertion sociale des personnes qui ne peuvent intégrer l'emploi, et en améliorant la qualité des emplois ; *d'engager* l'ensemble de la société dans ces démarches (favoriser la participation citoyenne, soutenir les initiatives locales et régionales, valoriser les entreprises socialement responsables et renforcer la contribution de l'action communautaire) ; *d'assurer* la constance et la cohérence de l'action publique⁶³.

On le voit, la philosophie générale qui se dégage de la Loi marque un tournant dans l'histoire des politiques sociales au Québec. En premier lieu, la loi rompt avec la logique comptable qui fait de la pauvreté une question de seuil. Celle-ci devient une question sociale à part entière qui interpelle la collectivité dans son ensemble et qui questionne l'accès à la citoyenneté, et donc aux droits des personnes démunies. Deuxièmement, elle dépasse une approche technicienne de la pauvreté qui voit dans la mise en place des mesures d'emploi et d'activation la planche de salut

⁶³ Laffut, Michel et Marie-Renée Roy, *Pauvreté et exclusion sociale, Partages d'expériences entre Wallonie et Québec*, De Boeck, 2007, p. 55-58.

des personnes en situation de pauvreté. Elle propose, à l'inverse, de considérer la pauvreté sous ses multiples facettes (logement, revenu, emploi, santé) et prévoit tout une gamme intégrée d'actions pour prévenir et soutenir les personnes dans leurs parcours de vie. Finalement, la loi rompt, et là de manière radicale, avec l'approche punitive courante en Amérique du Nord, qui fait des personnes pauvres les seuls responsables de leur sort et qui pose *a priori* leur propension à choisir de ne pas travailler, de ne pas s'insérer, bref, d'être pauvre⁶⁴.

Le Collectif ne s'y est pas trompé, même si, bien sûr, il a exprimé des réticences au moment de l'adoption de la Loi⁶⁵, et il faut bien y voir le résultat d'un long apprentissage collectif, qui a permis au Québec d'innover en la matière. L'adoption de la Loi 112 a soulevé beaucoup d'espoir, tant du côté des acteurs sociaux, que du côté des fonctionnaires aux prises avec la gestion des programmes. Si le texte de la Loi-cadre laissait entrevoir un changement de cap important dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au Québec, la mise en œuvre de la loi n'apparaît pas aussi clairement campée. La Stratégie d'action adoptée en 2004 et les mesures qui ont suivi sont, en effet, en porte-à-faux par rapport aux intentions originelles.

*Le plan d'action et les mesures subséquentes :
un document attendu, en porte-à-faux*

Selon l'article 13 de la Loi, un plan d'action devait être adopté et publié dans les 60 jours de la mise en vigueur de la loi, soit avant le 5 mai 2003. Celui-ci a finalement été rendu public

⁶⁴ Laffut, Michel et Marie-Renée Roy, *Pauvreté et exclusion sociale, Partages d'expériences entre Wallonie et Québec*, De Boeck, 2007, p. 54.

⁶⁵ Colloque sur la loi 112 du Collectif, *L'horizon d'un Québec sans pauvreté vs la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale: un processus et ses questions*. Montréal, 2005.

près de 11 mois plus tard, le 2 avril 2004. Le délai de publication s'explique à la fois par le changement de gouvernement survenu en 2002, mais également par les batailles politiques auxquelles la production du Plan a donné lieu.⁶⁶

Selon l'article 14 de la loi, ce plan d'action devait fixer des cibles à atteindre, notamment pour améliorer le revenu des prestataires d'aide sociale et des travailleuses et travailleurs en situation de pauvreté. Le plan d'action devait également modifier le programme d'assistance-emploi pour abolir les sanctions financières pour partage de logement et coût minimum de logement, introduire le principe d'une prestation minimale non sujette à des réductions, améliorer le niveau permis de possession de biens et d'avoirs liquides, et enfin, pour exclure du calcul de la prestation pour toute famille ayant un enfant à charge un montant des revenus de pension alimentaire.

Le plan d'action qui a finalement été adopté prévoit un déploiement de mesures sur cinq ans, fondé sur deux principes : 1) l'emploi est la première solution pour assurer la sécurité économique et l'inclusion sociale des personnes aptes au travail et 2) une protection accrue doit être accordée aux personnes qui sont victimes d'incapacités ne leur permettant pas d'accéder à l'emploi⁶⁷. D'emblée, on peut souligner que cette centralité de l'emploi dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion réduit la portée de la Loi 112, qui faisait, comme nous l'avons vu, de la

⁶⁶ FCPASQ. *Lutte à la pauvreté. Bilan des 100 premiers jours du gouvernement Charest*. Conférence de Jean-Yves Desgagnés, 2003. ; Michaud, Mélanie, France Gagnon et Joël Gauthier, *Le Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Étude de cas - Résumé*: Groupe d'étude sur les politiques publiques et la santé, 2006. : 3-4 ; Noël, Alain, *Priorité au soutien du revenu: La mise en oeuvre de la Loi québécoise visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Ottawa: Canadian Policy Research Networks, 2004, p. 12.

⁶⁷ Laffut, Michel et Marie-Renée Roy, *Pauvreté et exclusion sociale, Partages d'expériences entre Wallonie et Québec*, De Boeck, 2007, p. 54.

pauvreté une question plus large que celle de l'accès à l'emploi.

Néanmoins, afin de reconnaître le principe de prestation minimale prévu par la Loi, le plan aboli, dès avril 2005, les mesures coercitives et les pénalités financières pour refus de mesures ou d'emploi. La prestation de base ne peut donc plus faire l'objet d'une réduction, sauf en cas de fraude. Il ne s'agit pas encore d'un barème-plancher, qui supposerait la couverture des besoins essentiels (ce que le montant de la prestation de base ne permet pas), mais il s'agit d'un tournant majeur dans l'histoire du traitement politique des personnes prestataires de l'aide sociale. En effet, dans les régimes libéraux de bien-être, dont fait partie le Québec, la logique punitive vis-à-vis des personnes sans-emploi a fortement teinté les mesures prises à leur égard, les personnes sans-emploi mais en mesure de travailler étant considérées avant tout comme responsable de leur situation et devant faire la preuve de leur volonté « à s'en sortir ».

De plus, le gouvernement a investi plus de 2,5 milliards de dollars sur cinq ans autant dans des mesures visant à agir en direction des travailleurs à faible revenu et à valoriser le revenu de travail (mesure comme la « prime au travail », prime de participation à des mesures pour les prestataires de l'aide sociale, hausse régulière du salaire minimum), que dans le « soutien aux enfants » (un programme qui remplaçait des programmes existants tout en bonifiant substantiellement l'aide pour les familles à faible revenu)⁶⁸ et le « logement social »⁶⁹. L'ensemble de ces mesures a joué comme facteur de redistribution au sein de la société québécoise.

⁶⁸ Laffut, Michel et Marie-Renée Roy, *Pauvreté et exclusion sociale, Partages d'expériences entre Wallonie et Québec*, De Boeck, 2007, p. 62.

⁶⁹ Roy, Marie-Renée, Guy Fréchet et Frédéric Savard, *Travail et pauvreté au Canada*. Montréal: Options politiques, IRPP, 2008, p. 59.

Cependant, le Plan ne remplit pas toutes les espérances, certaines mesures étant différées (la gratuité des médicaments pour les prestataires de l'aide sociale) ; d'autres détournées (l'indexation annuelle des prestations n'est que partielle pour les prestataires aptes au travail).

Ces critiques ont été reprises en juin 2004, lors du dépôt par le gouvernement du projet de loi 57 qui proposait une réforme de l'aide sociale d'envergure. Plusieurs mesures de ce projet de loi ont été fortement décriées comme allant à l'encontre de la Loi 112, et comme remettant en question les gains obtenus pour les personnes démunies (réintroduction de la logique punitive, non respect du principe de la prestation minimale, instauration de pratiques discriminantes).⁷⁰ L'opposition au projet donnera lieu à des modifications, mais l'adoption de la Loi 57 sur l'aide aux personnes et aux familles adoptée en juin 2005, confirmera la tangente précédente. L'accent est mis sur la valorisation du travail et les efforts d'insertion des personnes et plusieurs des principes inscrits dans la Loi 112 ne sont toujours pas respectés. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007, la Loi 57 remplace les programmes d'assistance-emploi en vigueur. Trois programmes sont instaurés : le Programme d'aide sociale ; le Programme de solidarité sociale et le Programme solidarité jeunesse.

Le Programme d'aide sociale vise à accorder une aide financière de dernier recours aux personnes résidentes québécoises qui ne présentent pas de contraintes sévères à l'emploi et dont les ressources sont inférieures au montant nécessaire reconnu par règlement pour subvenir à leurs besoins essentiels (logement, nourriture) et à ceux de leur famille. Le

⁷⁰ FCPASQ. *Lutte à la pauvreté. Bilan des 100 premiers jours du gouvernement Charest*. Conférence de Jean-Yves Desgagnés, 2003, p. 13-26 ; Collectif pour un Québec sans pauvreté, Communiqué de presse : « Déclaration citoyenne : pour une sécurité du revenu couvrant les besoins dans la dignité et les droits », 8 décembre 2004.

Programme de solidarité sociale quant à lui assure une aide financière de dernier recours aux personnes qui présentent des contraintes sévères à l'emploi. Ces programmes visent entre autres à améliorer l'employabilité, à favoriser l'intégration à l'emploi ou le maintien au travail des personnes qui en ont la capacité. Pour ce faire, les prestations versées sont établies en tenant compte de la capacité à participer au marché de l'emploi. Ce programme couvre les besoins des adultes seulement, les besoins essentiels des enfants âgés de moins de 18 ans étant couvert par le paiement du programme « soutien aux enfants », administré par la Régie des rentes du Québec. Finalement, le programme solidarité jeunesse a été instauré pour aider les jeunes de moins de 25 ans à risque élevé de chômage de longue durée⁷¹.

En classant les personnes avec contraintes sévères à l'emploi dans un programme différent, dit de « solidarité sociale », on renforce, avec un traitement distinct, la division pourtant décriée entre « aptes » et « inaptes » dans les années 1980. Cette logique s'inscrit dans la lignée des transformations qu'ont connu les programmes d'assistance un peu partout dans les pays occidentaux et qui consistent à vouloir « remettre au travail » toute la population, y compris celle qui était jusque là dispensée de travailler (les personnes souffrant d'un handicap physique ou mental, notamment, mais aussi les mères seules). De même, avec la réintroduction d'un programme spécial pour les jeunes, même s'il s'agit d'un programme volontaire, on retrouve la mise en place de régimes particuliers, déjà dénoncés par le rapport Boucher en 1963. Pour Vivian Labrie, ancienne porte-parole du Collectif pour un Québec sans pauvreté, « Ce n'est pas un projet pour avancer vers un Québec sans pauvreté dans le sens de la loi

⁷¹ Source internet : site du Ministère présentant les mesures sociales.
<http://www.formulaire.gouv.gc.ca>, Répertoire des programmes services aux citoyens.
Portail Québec. Services Québec.

votée en 2002. Le projet de loi 57 attaque les bases du régime d'aide sociale pour le soumettre à la vision conservatrice et ultra-capitaliste du présent gouvernement »⁷².

Pour d'autres, la Loi 57 est en porte-à-faux vis-à-vis de la Loi de 2002, mais plutôt en continuité avec le Plan de 2004 : elle met au centre de la lutte contre la pauvreté l'emploi et l'accès à l'emploi, tout en permettant de soulager la pauvreté. En revanche, elle s'éloigne de « l'esprit » de la Loi de 2002, dans la mesure où le principe de prestation minimale n'est pas respecté en pratique et où des traitements différenciés existent entre les catégories de prestataires (ils ont même été amplifiés).

L'embellie sur le front de l'emploi a permis de réduire le nombre de personnes prestataires de l'aide sociale partout au Canada et en particulier au Québec. En juillet 2008, le gouvernement du Québec a cependant annoncé une nouvelle orientation politique, le *Pacte pour l'emploi*⁷³, qui vise à s'attaquer au volant des prestataires « irréductibles », autrement dit, ceux qui demeurent prestataires en dépit des bonnes performances de l'économie. Publié conjointement par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et le ministère de l'Éducation, des Loisirs et des Sports, le projet doit faciliter l'adéquation entre les besoins de main-d'œuvre des entreprises et les bassins de main-d'œuvre disponibles. Très clairement, le travail est considéré dans ce Pacte comme la base de la prospérité, sur une base individuelle autant que collective. Une première série de mesures vise « la mise en mouvement » rapide des nouveaux prestataires de l'aide sociale et un effort soutenu et ciblé vers les groupes davantage touchés par la pauvreté (comme les familles avec

⁷² Labrie, Viviane, « Projet de loi 57 réformant l'aide sociale : le Collectif exige le retrait du projet de loi 57 et propose des solutions pour améliorer le régime d'aide sociale », Communiqués 2004, p. 1.

⁷³ <http://www.pacte-emploi.gouv.qc.ca/presentation/index.asp>

jeunes enfants ou les travailleurs âgés) ou prestataires de plus longue date ; une autre vise l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées ; une autre les entreprises (pour les inciter à l'embauche de personnes en situation de pauvreté). Au total, la logique d'intervention conduit essentiellement vers « un accompagnement » le plus efficace possible des besoins du marché du travail, dans la continuité des décisions précédentes. On voit même, avec ce nouveau Pacte, s'esquisser une approche où la formation professionnelle et la qualification sont reléguées au second plan pour permettre une « mise au travail » immédiate et favoriser le bon fonctionnement du marché.

Tout ça pour quoi... ?

La forte progression de l'emploi dans la période de 1996-2006 a permis de résorber les effectifs de l'aide sociale. Globalement, selon le Rapport annuel de gestion 2005-2006 de la Sécurité du revenu, le taux d'assistance sociale est passé de 11,8 % en 1995-1996 à 7,7 % en 2005-2006. Le nombre d'adultes recevant une aide de dernier recours est même passé deux mois consécutifs sous le seuil de 500 000 personnes, un creux non atteint depuis décembre 1979.

Au chapitre du soulagement de la pauvreté, dans l'ensemble le bilan apparaît positif pour les familles avec enfants,⁷⁴ y compris certaines familles de parents seuls (taux d'emploi en hausse et taux de faibles revenus en baisse). Selon une étude,⁷⁵ les mesures d'aide à la famille sont parmi les principaux facteurs expliquant la baisse des familles monoparentales à l'aide sociale. En

⁷⁴Noël, Alain, *Priorité au soutien du revenu: La mise en oeuvre de la Loi québécoise visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Ottawa: Canadian Policy Research Networks, 2004, p. 5.

⁷⁵Roy, Marie-Renée, Guy Fréchet et Frédéric Savard, *Travail et pauvreté au Canada*. Montréal: Options politiques, IRPP, 2008, p. 60.

revanche, la situation des personnes seules apparaît beaucoup moins enviable ; elles ont moins que les autres profité des nouvelles mesures mises en place et continuent de constituer un groupe particulièrement vulnérable à la pauvreté. Finalement, comme nous l'avons noté, les inégalités sociales s'accroissent de manière continue depuis 10 ans, ce qui signifie que les personnes pauvres sont de plus en plus pauvres... Mais au-delà des chiffres, quels sont les principes d'action qui semblent se dégager de la mise en œuvre de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale ?

Par rapport aux objectifs premiers de la Loi de 2002, la couverture des besoins essentiels a été reléguée au second plan, la volonté politique de lutter concrètement contre la faiblesse des prestations n'ayant pas été présente. Par exemple, une des revendications majeures du Collectif était celle de l'établissement d'un barème plancher à l'aide sociale. Cette revendication n'a été reconnue que partiellement : le montant de la prestation minimale (principe affirmé par le gouvernement en place) n'est toujours pas fixé et l'indexation des prestations au coût de la vie n'est que partielle. De la même façon, la reconnaissance de nouveaux droits sociaux n'est pas garantie, les tentatives répétées du Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale pour réintroduire une approche punitive dans le traitement des personnes prestataires en est un bon exemple.⁷⁶ De plus, on note entre 2002 et 2008, une tendance forte à réduire la pauvreté et l'exclusion sociale à l'emploi. Certes, les mesures mises en œuvre témoignent d'une prise de conscience que la nature de l'emploi et la qualité de celui-ci sont des facteurs déterminants pour « sortir » de la pauvreté en même temps que de l'aide sociale. Un effort constant a d'ailleurs été noté pour redresser le

⁷⁶ Chapados, Maude, *Nation sans État autre que social? L'impact du nationalisme subétatique dans la transformation de l'État social au Canada et en Espagne (1980-2004)*. Département de science politique: Université de Montréal, 2008.

niveau de revenu des emplois au salaire minimum. Mais ces mesures ne règlent pas tout. Le marché du travail lui-même produit de l'insécurité qui dépasse de loin le contrôle que peut avoir sur son parcours de vie le travailleur. Tout miser sur l'emploi (y compris l'emploi à faible qualification, comme dans le dernier Pacte pour l'emploi) pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, c'est oublier le fait que les individus circulent au sein de structures sociales inégales auxquelles nous pourrions aussi nous attaquer. Un recul sur le front de l'emploi et combien de personnes basculeront à nouveau ?

En conclusion, nous tentons de mettre en perspective l'expérience du Québec au sein du Canada avec celles des autres cas analysés. Comment faire pour faire mieux ?

COMMENT FAIRE MIEUX ?

Première leçon que nous pouvons tirer du cas québécois : il ne faut pas confondre « sortir de l'aide sociale » et « sortir de la pauvreté ». Le défi aujourd'hui pour beaucoup de travailleurs n'est pas tant de trouver du travail que de décrocher un emploi de qualité, offrant une certaine sécurité (au plan financier, de la durée du travail, mais aussi et par ricochet, au plan psychologique). À cet égard, deux grandes stratégies sont envisageables :

- Modifier la réglementation du marché du travail afin de transformer les conditions de la création d'emploi en favorisant le développement de « bons emplois ».
- Former des individus pour qu'ils puissent obtenir de bons emplois.

Ces stratégies ne sont certainement pas exclusives, mais elles définissent deux grandes logiques d'intervention que nous

retrouverons de manière dominante ou mineure, dans nos études de cas. La première consiste à « équiper le marché pour les gens » alors que la seconde consiste à « équiper les gens pour le marché » pour reprendre l'expression de Gazier.⁷⁷

Au Québec, avec la hausse du salaire minimum, on a reconnu la nécessité de combattre la pauvreté au travail. Cependant, les autres interventions publiques consistent d'avantage à rendre disponible la main-d'œuvre pour favoriser le fonctionnement le plus efficace possible du marché du travail. En effet, il ne s'agit plus seulement d'offrir des formations à des travailleurs qualifiés, ou des plans d'accompagnement à des personnes éloignées du marché du travail ; il s'agit de fournir de la main-d'œuvre aux employeurs qui en ont besoin. Cette logique d'intervention est particulièrement claire dans le dernier Pacte pour l'emploi (2008).

Dans ce contexte où « la fourniture de main-d'œuvre » devient l'objectif premier des politiques sociales, ce qu'on risque de voir se développer de plus en plus, ce sont des mesures différenciées envers les plus démunis. N'étant plus seulement des « sans-emploi », mais un bassin de main-d'œuvre qu'il faut mettre en mouvement, le choix du « mouvement » va varier suivant le profil du prestataire. On peut alors facilement imaginer des parcours de vie très distincts suivant les personnes. Aux « irréductibles » chômeurs, le travail avec faible qualification ; aux nouveaux chômeurs, un retour accompagné au travail par le biais d'une formation de court terme et aux chômeurs qualifiés, une formation encore plus qualifiante.

Dans les chapitres suivants, nous verrons qu'en fonction des situations nationales, et malgré les grandes différences entre les

⁷⁷ Gazier, Bernard, *Tous sublimes, vers un nouveau plein emploi*, Paris, Flammarion, 2003.

cas, cette grande distinction dans les logiques d'intervention demeure valide.

Deuxième leçon : il est possible de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La Lettre de la Loi 112 préconisait une approche globale de la pauvreté et de l'exclusion sociale (par le logement, par la santé, par l'éducation, par le revenu) ; une approche par les droits sociaux ; une approche engageant l'ensemble des acteurs sociaux. La pratique de la Loi 112 a initié une approche globale et plusieurs mesures ont été mises en œuvre, qui ont *effectivement* permis de réduire la pauvreté des familles. Il semble, en revanche, qu'il soit plus difficile de conserver cette approche globale dans la durée, et les tentations sont grandes de la réduire à une conception visant surtout « l'accompagnement » du marché du travail.

Le Plan d'action laissait entrevoir la possibilité concrète d'affirmer de nouveaux droits (notamment le droit à un revenu décent par le biais de l'établissement d'une prestation minimale). En pratique, ces droits n'existent toujours pas, et tout gain obtenu demeure fragile et à la merci d'une décision politique. Les différentes versions du projet de Loi 57 sont un bon exemple de la fragilité de ces acquis. La Loi 112 prévoyait la mise en place d'un Observatoire indépendant de la pauvreté pour effectuer un suivi de la mise en œuvre, recommander des objectifs et procéder à l'évaluation de l'action gouvernementale et d'un comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Ces deux instances devaient permettre une « gouvernance partagée » de la pauvreté et permettre un mélange des savoirs à propos de la pauvreté. Aucune de ces deux structures n'a été mise en place, l'État demeure le seul maître d'œuvre à bord. Plus même, la Loi 57 accroît le pouvoir discrétionnaire du ministre dans la gestion de l'aide sociale. Les groupes sociaux à l'origine de la mobilisation ayant abouti à

l'adoption de la Loi 112, y voient une porte ouverte aux ententes particulières et à des formes privées de sécurité du revenu.

À ce chapitre, le Québec ne fait pas exception : plus peut-être que dans n'importe quel autre champ d'intervention public, le champ de la lutte contre la pauvreté demeure la chasse-gardée de l'État. Et pourtant, l'exemple du Québec le montre bien, la nature des relations de travail et la législation encadrant l'exercice d'un emploi sont des éléments incontournables pour appréhender la complexité des situations de pauvreté. D'autres acteurs que l'État interviennent dans la problématique de la pauvreté. Suivant les sociétés, une place plus ou moins grande leur est faite dans le processus politique.