

Un pas de plus pour contrer la pauvreté des familles

Mémoire

sur l'Énoncé de politique concernant la stratégie nationale
et
sur le projet de loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale

présenté à
la Commission parlementaire des affaires sociales
Assemblée nationale du Québec

par le Conseil de la famille et de l'enfance

Septembre 2002

Ce mémoire a été adopté par le Conseil de la famille et de l'enfance à sa réunion du 29 août 2002 et a été préparé sous la responsabilité d'un comité de travail formé de :

Mme Suzanne Amiot
M. François Blain
Mme Nicole Boily
Mme Louise Desjardins
Mme Vania Jimenez

Recherche et rédaction : Mme Danielle Aubert, analyste-conseil
Coordination : M. Jean-Pierre Lamoureux, secrétaire général
Soutien technique : Mme Dany David, secrétaire
Responsable
des communications : Mme Odette Plante, agente d'information

La traduction et la reproduction totale ou partielle de ce mémoire sont autorisées à la condition que la source soit mentionnée.

CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE

900, boul. René-Lévesque Est
Place Québec, bureau 800, 8^e étage
Québec (Québec) G1R 6B5

Téléphones : (418) 646-7678
(Sans frais) 1-877-221-7024
Télécopieur : (418) 643-9832
Courriel : conseil.famille.enfance@cfe.gouv.qc.ca
Site : www.cfe.gouv.qc.ca

©2002
Conseil de la famille et de l'enfance
Dépôt légal : Bibliothèque nationale du Québec
Septembre 2002
ISBN : 2-550-39848-3

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	4
INTRODUCTION.....	6
COMMENTAIRES GÉNÉRAUX.....	7
a) Des problématiques plus approfondies des multiples facettes de la pauvreté.....	7
b) Des objectifs et des moyens de suivi réalistes.....	7
c) Une perspective d'ensemble prometteuse.....	8
d) Une approche respectueuse des responsabilités parentales.....	8
e) Un développement économique associé au développement social.....	9
f) Une approche gouvernementale intégrée.....	10
COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES	11
a) Un soutien économique cohérent et efficace est nécessaire pour les familles.....	11
b) Un filet social et économique doit assurer un niveau de vie convenable à tous.....	14
c) Les principes fiscaux et les messages doivent favoriser la cohésion sociale.....	18
d) Des mesures de soutien financier aux travailleuses et aux travailleurs pauvres sont nécessaires, mais des actions plus structurantes sont aussi à favoriser.....	20
e) Les véhicules législatifs, consultatifs et administratifs doivent permettre un cadre d'intervention à long terme.....	22
CONCLUSION.....	24
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	25
COMPOSITION DU CONSEIL DE LA FAMILLE ET DE L'ENFANCE	

Résumé

En continuité avec son précédent mémoire *Prévenir la pauvreté et lutter contre elle dans une vision d'ensemble qui mise sur la famille*, le Conseil de la famille et de l'enfance dépose, à la Commission parlementaire, ce présent mémoire sur le projet gouvernemental de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui constitue pour le Conseil ***un pas de plus pour contrer la pauvreté des familles***.

Le Conseil constate que la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, telle que présentée dans l'énoncé de politique *La volonté d'agir, la force de réussir et le projet de loi n° 112*, annonce d'importantes améliorations par rapport aux orientations initiales que le gouvernement avait proposées en publiant le document *Ne laisser personne de côté*.

Tel que le Conseil l'avait recommandé, le gouvernement adopte une approche qui englobe la multiplicité des formes que peut prendre la pauvreté et qui vise à intervenir de façon intersectorielle vers l'atteinte d'un objectif réalisable dans un délai acceptable.

Le Conseil se montre particulièrement satisfait que cette stratégie fasse une place prépondérante à la famille en reconnaissant la nécessité de soutenir celle-ci par une approche globale et intégrée, respectueuse des rôles parentaux.

Il note toutefois certains écarts entre les principes véhiculés et les actions proposées, particulièrement au niveau du filet de sécurité sociale et économique. Ainsi, dans le but de collaborer à la démarche collective de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le Conseil de la famille et de l'enfance formule plusieurs recommandations concernant la stratégie et le projet de loi.

Tout d'abord, le Conseil invite le gouvernement à amorcer le processus d'analyse des mesures de soutien à la famille, qu'il s'apprête à mettre en place, avec une perspective plus large. Cet exercice devrait conduire à ajuster les règles fiscales et les programmes de transferts aux réalités modernes des familles québécoises. À cet égard, l'État doit être attentif à ne pas donner priorité à un type de composition familiale au détriment d'un autre.

Le Conseil de la famille et de l'enfance porte aussi un jugement sévère sur le concept de Revenu de solidarité et sur la notion de contrat de réciprocité qui lui apparaissent ambigus et difficilement conciliables avec une approche respectueuse des individus. De plus, l'argumentation gouvernementale n'a pas convaincu les membres du Conseil que cette approche permettrait de garantir un accompagnement personnalisé susceptible de sortir de la pauvreté l'ensemble des prestataires de l'assistance-emploi.

La nécessité de préserver la cohésion sociale est aussi un thème abordé par le Conseil, qui invite le gouvernement à considérer l'ensemble du fardeau financier porté par les pauvres et à prendre en considération une croissance plus graduelle des tables d'imposition.

Le Conseil se prononce également sur l'orientation gouvernementale de mettre en place un programme de supplément aux revenus de travail. Quoique l'aide financière aux travailleuses et travailleurs qui vivent dans la pauvreté soit nécessaire, il recommande de privilégier davantage des mesures plus structurantes, telles la formation et l'aide à l'habitation. Il insiste sur des interventions gouvernementales rigoureuses quant à l'ajustement du salaire minimum aux coûts de la vie et quant à de meilleures protections des conditions de travail.

Enfin, le Conseil de la famille et de l'enfance tient à s'assurer que les véhicules législatifs, consultatifs et administratifs que le gouvernement veut mettre en place seront à la fois « facilitants » mais suffisamment contraignants pour que la lutte contre la pauvreté demeure un enjeu qui perdurera au-delà des fluctuations économiques et politiques.

En somme, de l'avis du Conseil, l'énoncé de politique et le projet de loi constituent ***un pas de plus pour contrer la pauvreté des familles.***

Introduction

En tant qu'organisme consultatif et observateur attentif de l'évolution des politiques sociales, le Conseil de la famille et de l'enfance porte une préoccupation soutenue à la situation économique des familles et particulièrement de celles qui se trouvent en situation de précarité financière. Le Conseil s'est déjà prononcé dès le dépôt du document *Ne laisser personne de côté*¹ en produisant un mémoire² sur les orientations gouvernementales et sur les perspectives d'action en matière de lutte contre la pauvreté.

La préoccupation majeure du Conseil était de s'assurer que les orientations et les actions gouvernementales pour lutter contre la pauvreté se prennent avec une vision d'ensemble en reconnaissant et soutenant la famille dans sa globalité. Il est heureux de constater que, par rapport au document précédent, l'énoncé de politique du gouvernement du Québec concernant la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale montre de nettes améliorations tant au niveau des problématiques que des orientations retenues. C'est aussi avec satisfaction que le Conseil constate que les orientations gouvernementales reconnaissent et intègrent le soutien des responsabilités familiales. Il s'agit là d'un pas dans la bonne direction pour contrer la pauvreté de trop nombreuses familles.

Le Conseil de la famille et de l'enfance veut contribuer de nouveau par son témoignage et par son expertise au processus de mise en place de cette stratégie nationale pour prévenir la pauvreté et améliorer la situation des personnes seules et des familles qui y sont confrontées. C'est ainsi que les membres ont convenu d'axer leur mémoire non seulement sur le projet de loi visant à doter le Québec d'un encadrement structurant, mais aussi sur le contenu de l'énoncé de politique qui conduira à l'adoption d'un plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et qui devrait influencer les plans stratégiques des divers ministères et organismes gouvernementaux.

Par son énoncé de politique, le gouvernement nomme les valeurs qu'il compte véhiculer dans ses orientations et ses actions. Plusieurs énoncés rejoignent les messages diffusés par les divers travaux du Conseil de la famille et de l'enfance. C'est pourquoi, il débutera sa présentation en appuyant sur certains éléments essentiels auxquels il tient et pour lesquels il espère une concrétisation dans les actions gouvernementales. Par la suite, le Conseil abordera des thèmes où il souhaite des améliorations. Les sujets retenus seront assurément en lien plus étroits avec la nature et la mission du Conseil. Ce mémoire veut démontrer la volonté des membres du Conseil de la famille et de l'enfance de participer à l'effort collectif de faire du Québec un lieu d'épanouissement pour les enfants et les familles.

¹ Gouvernement du Québec. *Ne laisser personne de côté*. Orientations et perspectives d'action en matière de lutte contre la pauvreté. Juin 2001, 35 pages

² Conseil de la famille et de l'enfance. *Prévenir la pauvreté et lutter contre elle dans une vision d'ensemble qui mise sur la famille*. Mémoire. Novembre 2001, 25 pages

Commentaires généraux

Le Conseil observe une concordance avec les recommandations qu'il avait formulées dans son mémoire *Prévenir la pauvreté et lutter contre elle dans une perspective d'ensemble qui mise sur la famille*, alors que le gouvernement prend en considération les multiples facettes de la pauvreté. Il identifie des objectifs précis et des moyens de suivre les résultats. Il opte pour une approche intégrée présentant une perspective d'ensemble. Dans ce sens, le Conseil accueille favorablement la démarche sous réserve que les actions gouvernementales soient cohérentes avec les principes véhiculés.

a) Des problématiques plus approfondies des multiples facettes de la pauvreté

Pour s'attaquer à la pauvreté avec succès, il faut d'abord bien la connaître. À cet égard, le Conseil de la famille et de l'enfance note que l'énoncé de politique prend en compte davantage les multiples facettes de la pauvreté qu'il ne l'avait fait dans son document d'orientations précédent. Le gouvernement convient que « des contraintes de divers ordres³ » peuvent conduire à la pauvreté et que l'accès à un emploi ne peut, pour une partie de la population, procurer une autonomie financière⁴. Il prend aussi en considération le fait que la pauvreté peut être une situation transitoire vécue par une personne et qu'elle « peut être liée à certains cycles de vie (études, retraite, etc.) ou à certains événements (divorce, perte d'emploi, fuite d'un conjoint violent, etc.)⁵ ». Le gouvernement constate aussi que « le fait de travailler n'est pas tout le temps garant d'un revenu suffisant pour échapper à la pauvreté⁶ » et qu'une « proportion significative des personnes en situation de pauvreté travaille⁷ ».

Puisque le gouvernement reconnaît la multiplicité des causes pouvant conduire à la pauvreté, la préoccupation du Conseil sera de s'assurer que les orientations soient en lien avec celles-ci.

b) Des objectifs et des moyens de suivi réalistes

De là l'importance d'établir des objectifs réalistes et réalisables et de se doter de moyens de rendre compte des progrès réalisés. À cet égard, la démarche proposée par le gouvernement apparaît judicieuse puisqu'elle tiendra compte des améliorations qui seront apportées au projet de loi, suite à la Commission parlementaire, et aux futurs travaux de l'Observatoire et du Comité consultatif de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

³ Gouvernement du Québec. Énoncé de politique *La volonté d'agir, la force de réussir. Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Juin 2002, p.42

⁴ Idem p.42

⁵ Idem p.15

⁶ Idem p.20

⁷ Idem p.20

c) Une perspective d'ensemble prometteuse

En ce qui concerne l'approche retenue, le Conseil est d'avis que le présent énoncé de politique est susceptible de constituer l'assise d'un changement durable menant vers de réels progrès en terme de diminution de la pauvreté au Québec, et de favoriser une société meilleure pour les adultes et les enfants qui souffrent de la pauvreté, mais aussi pour l'ensemble de la population.

En référence au document *Ne laisser personne de côté*, le Conseil observe une plus grande cohérence entre les problématiques et les axes d'intervention qui seront multisectoriels et qui ne s'appuieront pas seulement sur le développement de l'emploi, mais sur un ensemble de leviers majeurs dont la formation, l'aide à l'habitation et le soutien parental.

Tout particulièrement, le Conseil appuie les intentions gouvernementales de renforcer le volet formation des jeunes et des adultes. Le niveau de vie des familles étant souvent lié à celui de la scolarité des parents, il devient essentiel de favoriser le développement des habiletés personnelles et des compétences professionnelles de chacun. Le Conseil de la famille et de l'enfance voit dans l'accès à une formation de qualité et continue un élément clé d'une action durable vers la réduction de la pauvreté.

À cet égard, le Conseil rappelle que les programmes gouvernementaux ne doivent pas contribuer à l'accroissement de la pauvreté, notamment par des frais scolaires élevés et par un soutien financier insuffisant pour les adultes en démarche de formation, qu'ils soient jeunes ou moins jeunes. Ces frais sont des freins qui handicapent leur avenir compte tenu du niveau d'endettement élevé généré par les études et de la piètre qualité des emplois disponibles.

Également, soucieux d'assurer le développement d'un milieu de vie sécuritaire et propice à l'épanouissement personnel et collectif, le Conseil accueille favorablement l'intention gouvernementale de faire du logement social le point d'ancrage des démarches d'insertion des personnes en difficulté, tout en rappelant l'importance d'éviter la ghettoïsation. Compte tenu des coûts du logement qui accaparent une proportion très élevée du budget d'un nombre important de familles du Québec, le Conseil reconnaît les efforts financiers du gouvernement dans ce domaine et l'invite à poursuivre le développement des logements sociaux tout en assurant une variété de formes d'aide au logement. Il ne faut surtout pas négliger les effets bénéfiques que procure aux familles un logement salubre, sécuritaire et adapté. Dans ce contexte, il est aussi important d'assurer l'accès aux activités de loisirs et de culture qui contribuent à l'intégration sociale sous toutes ses formes des membres des familles.

d) Une approche respectueuse des responsabilités parentales

Ce qui est apparu le plus significatif et novateur aux membres du Conseil, c'est l'approche concernant les enfants et les parents. Le Conseil constate avec plaisir que, tant dans le projet de loi (article 7, 1^{er} alinéa) que dans l'énoncé de politique (l'axe 1 de la première orientation), est reconnue l'importance du soutien parental, amenant ainsi le

gouvernement à déclarer que « L'aide aux familles doit se faire dans la reconnaissance de la famille comme cellule de base du développement des personnes⁸ ». Cette avancée est non seulement un progrès, mais un gage de succès.

Le Conseil souligne aussi le changement positif, manifesté par le gouvernement, à l'égard des interventions auprès des enfants. Tel que le lui recommandait le Conseil, le gouvernement compte modifier l'approche auprès d'eux en misant sur des interventions à partir de la famille dans sa globalité. En affirmant que « les actions de prévention, qui visent de manière ultime les enfants, doivent être menées dans le respect et le soutien du rôle parental⁹ », les intentions gouvernementales rejoignent celles du Conseil qui y voit un changement important et significatif qui devrait se refléter dans les actions gouvernementales et ce, à tous les niveaux (services sociaux et de santé, éducation, protection de la jeunesse, etc.).

Le gouvernement annonce aussi son intention d'intensifier son soutien financier à la famille, notamment en favorisant une approche préventive. Le Conseil invite le gouvernement à poursuivre dans ce sens. En effet, malgré le développement économique accéléré ces dernières années, une partie importante des familles à faible revenu n'a pu accroître son niveau de vie au cours de la dernière décennie. Cela est démontré dans une récente étude de Statistique Canada, portant sur la période de 1984 à 1999. « L'étude montre que ni la valeur nette médiane ni la richesse financière médiane chez les 75 % des familles à faible revenu se trouvant au bas de l'échelle des répartitions n'ont augmenté durant cette période de 15 ans¹⁰ ».

Enfin, les membres du Conseil sont heureux de constater que le gouvernement affirme la nécessité de « soutenir les familles grâce à une approche globale et intégrée¹¹ ».

e) Un développement économique associé au développement social

Le Conseil appuie donc les intentions gouvernementales de développer une priorité d'agir de manière préventive, d'adopter des politiques gouvernementales concertées et intégrées, d'associer les partenaires du domaine privé et communautaire et de privilégier une gestion des programmes gouvernementaux adaptée aux besoins des individus et des milieux. Dans ce sens, le Conseil souscrit à tout projet qui visera un développement économique associé au développement social dans une perspective de développement durable.

Dès lors, il devient essentiel que les intentions du gouvernement se reflètent au niveau des actions qu'il entreprendra. La cohérence entre les principes et les moyens est déterminante pour l'atteinte des résultats et pour assurer la crédibilité de la stratégie de

⁸ Gouvernement du Québec. Énoncé de politique *La volonté d'agir, la force de réussir. Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Juin 2002, p.24

⁹ Idem p.24

¹⁰ Statistique Canada. Le Quotidien, le jeudi 18 juillet 2002 *Précarité financière des familles 1984 à 1999*

¹¹ Gouvernement du Québec. Énoncé de politique *La volonté d'agir, la force de réussir. Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Juin 2002, p.26

lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le Conseil invite donc le gouvernement à revoir notamment les modes de gestion et la répartition budgétaire entre les ministères et entre les régions administratives pour tenir compte des objectifs intégrés visés dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Il sera aussi important de convenir de cibles opérationnelles qui reflèteront ces orientations et de développer des indicateurs de gestion correspondants. Par exemple, n'y aurait-il pas avantage d'axer les cibles ministérielles sur la réduction de la pauvreté dans la population au lieu de se limiter à la baisse du nombre de prestataires de l'assistance-emploi? N'y aurait-il pas lieu d'établir des objectifs de résultats au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale en fonction du nombre de ménages qui sortent de la pauvreté et qui n'y reviennent pas après une période significative? Il est dépassé d'aborder l'intégration professionnelle en ne se préoccupant que des « sorties de l'aide ». Il faut viser une intégration durable dans des emplois de qualité. Ce faisant, il sera prévisible d'obtenir des changements majeurs au niveau des mentalités, des approches d'intervention et des pratiques de gestion nécessaires pour obtenir des résultats significatifs et durables qui tiendront compte de la multiplicité des formes que prend la pauvreté.

f) Une approche gouvernementale intégrée

Les plans stratégiques de plusieurs ministères et organismes devront vraisemblablement être mis à jour pour intégrer les visées gouvernementales. De l'avis du Conseil, ce sera le défi du gouvernement de pouvoir intégrer de façon judicieuse les diverses politiques et les plans d'action gouvernementaux déjà annoncés, d'où l'importance que ceux-ci atteignent leurs objectifs respectifs de façon à contribuer à l'atteinte de la réduction de la pauvreté. Une stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale exigera du gouvernement l'exercice d'une coordination serrée et d'un puissant leadership. C'est pourquoi, il doit se doter, dès le départ, d'outils législatifs et administratifs qui soient « facilitants », mais suffisamment contraignants pour l'atteinte des objectifs.

Recommandation d'ordre général

C'est ainsi que, dans un souci d'assurer la cohérence entre les principes et les actions, le Conseil de la famille et de l'enfance, tout en appuyant l'énoncé de politique qui favorise la lutte contre la pauvreté par une approche intégrée, multisectorielle et par des interventions de nature structurante et préventive reliées à la formation qualifiante, au logement et au soutien des responsabilités parentales, formule une première recommandation d'ordre général.

- 1. Que le gouvernement s'assure que le projet de loi, le plan d'action et les plans stratégiques des ministères et organismes soient en étroite concordance avec les orientations favorisant la prévention de la pauvreté et la lutte contre celle-ci, et qu'il se dote de moyens « facilitants » mais suffisamment contraignants pour pouvoir rendre compte à la population des actions et des résultats en cette matière.***

Commentaires spécifiques

Dans un deuxième temps, le Conseil de la famille et de l'enfance retient cinq thèmes de discussion dans le but d'apporter des suggestions susceptibles d'améliorer le projet déposé. Ces thèmes portent sur le soutien économique aux familles, le filet social et économique, la cohésion sociale, les mesures de supplément aux revenus de travail, enfin les dispositions concernant l'encadrement de la stratégie.

a) Un soutien économique cohérent et efficace est nécessaire pour les familles

Le Conseil reconnaît que l'offre de services intégrés aux familles en situation de pauvreté et d'exclusion sociale constitue une valeur ajoutée à la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale¹². En intervenant à la fois auprès des familles démunies qui travaillent et auprès de celles qui sont sans emploi pour diverses raisons, le gouvernement manifeste à juste titre son intention de tenir compte de la multiplicité et de la complexité des problématiques.

Le Conseil se réjouit aussi que les intentions gouvernementales veuillent associer à la stratégie de lutte contre la pauvreté, l'amélioration de la qualité des emplois et la conciliation des responsabilités familiales avec le travail. Il fait sien le libellé de l'énoncé de politique qui reconnaît qu'« Aider les parents à trouver et à conserver un emploi qui offre des conditions salariales et autres leur permettant d'accéder à un meilleur niveau de vie, tout en aidant ces mêmes parents à concilier leurs responsabilités familiales avec le travail paraît être la meilleure voie pour vaincre la pauvreté des familles¹³ ».

En continuité avec les avis et les mémoires qu'il a déjà produits, le Conseil ne peut qu'appuyer le gouvernement dans sa quête d'agir avec cohérence au niveau du soutien économique des familles. Aussi se montre-t-il favorable à ce qu'une analyse en profondeur soit menée des différents facteurs qui influent sur le revenu disponible des familles en vue d'identifier les meilleurs moyens de reconnaître et de soutenir les responsabilités et les charges familiales.

Le Conseil a toujours dénoncé les mesures trop ciblées qui s'ajoutent les unes aux autres sans évaluation réelle et qui sont susceptibles de créer des effets non désirés sur l'équilibre des mesures de soutien aux familles. C'est pourquoi, le Conseil espère que la décision gouvernementale de soumettre toute la question du soutien financier aux familles à un Comité interministériel débouche sur l'identification de mesures efficaces et substantielles d'aide à la famille qui tiendront compte de la diversité des compositions familiales, des problématiques variées et des situations particulières.

¹² Gouvernement du Québec. Énoncé de politique *La volonté d'agir, la force de réussir. Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Juin 2002, p.26

¹³ idem p.26

Il est clair que devant la « complexité du dispositif d'aide aux familles et des enjeux reliés à cette question, lesquels touchent à la fois les transferts, la fiscalité et le traitement des pensions alimentaires, ainsi que les deux paliers de gouvernement¹⁴ », le Conseil a toujours fait valoir l'urgence de revoir le régime fiscal dans son ensemble pour l'actualiser aux réalités modernes et à l'évolution de notre société. Il est donc en accord avec l'énoncé à l'effet que « toute révision du soutien financier aux familles mérite un examen approfondi¹⁵ ».

Le Conseil souscrit aussi à l'intention gouvernementale de revoir la comptabilisation des pensions alimentaires au travers des programmes et de la fiscalité. Toutefois, il invite le gouvernement à aller plus loin en incluant dans sa démarche l'ensemble des mesures et des services qui sont susceptibles d'avoir un impact direct sur le revenu disponible des familles avec des enfants à charge. Outre la question des pensions alimentaires, il y a lieu de reconsidérer d'autres éléments, parfois connexes, mais tout aussi importants, particulièrement les règles fiscales et d'admissibilité aux programmes à partir des revenus familiaux ainsi que la comptabilisation des revenus des conjoints fiscaux qui ne sont pas les parents des enfants à charge.

Il faut se rappeler que la monoparentalité est de moins en moins une condition de vie permanente. Il nous faut trouver le moyen d'éviter de pénaliser ou de rendre difficiles la cohabitation et la reconstitution des familles. Il faut aussi être conscient que toute séparation conjugale impliquant des enfants ne crée pas seulement une famille monoparentale, mais bien deux et ce, peu importe le type de garde retenu. Des coûts sont associés au maintien des liens entre le parent et l'enfant et il est important dans un contexte de soutien aux responsabilités parentales d'en tenir compte sur le plan économique.

Ce sujet déborde certes la stratégie de lutte contre la pauvreté, mais le Conseil trouve important de profiter de ce momentum où l'on examine la cohérence des mesures à l'égard de la famille pour prendre un tournant majeur qui nous permettrait d'adapter l'aide économique aux familles aux réalités contemporaines.

En invitant le gouvernement à donner priorité aux mesures qui auront le plus d'incidence sur la situation économique des familles démunies, les membres du Conseil souhaitent ardemment que sa démarche au niveau du soutien aux familles se répercute dans la politique familiale et au niveau du régime fiscal. Compte tenu de l'appauvrissement des familles cette dernière décennie, nous devons veiller à ce que la société partage adéquatement la responsabilité financière liée aux coûts des enfants. Réalisons que les parents, par l'exercice de leurs responsabilités, contribuent à l'essor économique, démographique et social du Québec.

Cela est d'autant plus vrai qu'il existe un rapport étroit entre la réalisation du désir d'enfant et un soutien économique substantiel, stable et bien adapté aux besoins des familles, tel que démontré dans le récent avis du Conseil de la famille et de l'enfance portant sur la

¹⁴ Gouvernement du Québec. Énoncé de politique *La volonté d'agir, la force de réussir. Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Juin 2002, p.38

¹⁵ Idem p.38

*Démographie et Famille : Avoir des enfants, un choix à soutenir*¹⁶. Quoique les problématiques démographiques puissent sembler, à première vue, nous éloigner du sujet, elles comportent des incidences dans différents domaines, dont celui de la pauvreté.

Le Conseil espère aussi que les travaux d'analyse qu'entreprend le gouvernement se fassent dans un délai raisonnable et qu'une priorité soit suivie pour intervenir rapidement auprès des familles qui vivent dans une pauvreté profonde et chronique.

Dans sa lutte contre la pauvreté, le gouvernement doit donc associer des mesures qui assurent la couverture des besoins de base à des mesures préventives variées et adaptées aux besoins des familles démunies, mais éventuellement, à l'ensemble des familles avec des enfants à charge par une politique familiale plus « englobante ».

D'autre part, dans l'optique de s'assurer que les actions gouvernementales ne soient pas freinées par un libellé restrictif du projet de loi, le Conseil tient à faire remarquer que l'article 7 réduit la portée des interventions en ne limitant celles-ci qu'à la pauvreté « persistante ». Ce faisant, le gouvernement serait susceptible d'exclure les familles qui travaillent et celles qui connaissent des cycles de pauvreté variant dans le temps, ce qui est fréquent pour les parents qui ont de jeunes enfants.

Recommandations concernant le soutien économique aux familles

Ainsi, tout en appuyant le gouvernement dans ses orientations d'intervenir auprès des enfants avec une approche respectueuse des responsabilités parentales, tout en souscrivant à ce que la famille soit reconnue dans le projet de loi comme cellule de base du développement des personnes et de la société, et tout en adhérant à la démarche proposée visant à assurer la cohérence des mesures de soutien aux familles démunies, le Conseil formule ses recommandations concernant le soutien économique aux familles.

Il est à noter que les recommandations ont été regroupées de façon à distinguer celles qui se rapportent à la stratégie dans sa globalité de celles qui sont spécifiques au projet de loi.

Recommandations en lien avec la stratégie

2. Que la démarche d'évaluation que se propose d'entreprendre le gouvernement au niveau du soutien aux familles comprenne l'ensemble du soutien économique aux familles, intégrant la révision des mesures fiscales, des mesures de transferts et des services spécifiques à la famille;

3. Que cette démarche soit transparente et menée dans un délai raisonnable, en donnant priorité aux mesures ayant le plus d'impact sur les familles les plus démunies;

¹⁶ Conseil de la famille et de l'enfance. *Démographie et famille : Avoir des enfants, un choix à soutenir*. Avis. Avril 2002, 110 pages

4. Que dans sa lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le gouvernement associe des mesures qui assurent la couverture des besoins de base des familles à des mesures préventives variées et adaptées aux besoins des familles démunies;

5. Que la démarche d'évaluation des mesures de soutien aux familles se reflète dans la politique familiale et le régime fiscal, reconnaissant ainsi la nécessité que la société soutienne l'ensemble des familles avec des enfants à charge.

Recommandation concernant le projet de loi

6. Que l'article 7 du projet de loi soit modifié pour ne pas limiter la portée des interventions auprès des familles à celles qui sont à risque de pauvreté persistante, le soutien gouvernemental devant aussi rejoindre les familles qui vivent des situations de vulnérabilité ou de pauvreté transitoires.

b) Un filet social et économique doit assurer un niveau de vie convenable à tous

Le filet social et économique constitue, le volet de l'énoncé de politique qui suscite le plus d'ambiguïtés. Le Conseil se questionne sur les intentions du gouvernement concernant la façon dont il compte améliorer la situation économique et sociale des personnes et des familles qui vivent dans la pauvreté ou qui sont exclues socialement¹⁷.

Le concept de Revenu de solidarité, tel que précisé à l'axe 1 de la 2^e orientation de l'énoncé de politique, laisse perplexes les membres du Conseil. D'une part, le gouvernement semble tendre vers l'objectif d'assurer à tous un niveau de revenu assimilable au seuil de faible revenu et d'autre part, il conditionne l'accès à celui-ci à un contrat de réciprocité pour certains cas. La pertinence d'associer la lutte contre la pauvreté à des obligations selon des règles administratives apparaît douteuse.

Le gouvernement propose une stratégie qui permettrait aux personnes pouvant intégrer le marché du travail et recourant au Programme d'assistance-emploi de pouvoir «elles aussi améliorer leur revenu disponible dans la mesure où elles travaillent et/ou développent les compétences requises pour s'intégrer à l'emploi dans le cadre d'une mesure active de main-d'œuvre¹⁸ ». Dans les circonstances, il est difficile de distinguer la nuance entre ce qui est annoncé et ce qui existe déjà dans la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité* qui crée le Programme d'assistance-emploi (loi de l'aide sociale). N'est-il pas déjà prévu dans cette loi des dispositions qui prévoient une hausse des prestations dans la mesure où les prestataires participent à des mesures actives dans le cadre d'un plan d'action?

En outre, l'établissement d'un contrat de réciprocité implique une évaluation adéquate des besoins et un suivi régulier et personnalisé. Sera-t-on en mesure de tenir compte des particularités de chacun des individus? De ses responsabilités familiales par exemple? Disposera-t-on d'un ensemble de mesures à leur offrir? Pourra-t-on compter sur des

¹⁷ Projet de loi n°112, article 5, 1^{er} alinéa

¹⁸ Gouvernement du Québec. Énoncé de politique *La volonté d'agir, la force de réussir. Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Juin 2002, p.35

ressources compétentes pour assurer l'accompagnement de tous les prestataires aptes au travail? Ceux-ci seront-ils pénalisés s'ils refusent ou abandonnent leur démarche? Verront-ils leur prestation diminuée, les plongeant davantage dans la pauvreté? Il ne faut surtout pas revivre l'époque où le gouvernement promettait un revenu additionnel à tous ceux qui se montraient disponibles à participer à une mesure, alors qu'il n'avait pas les ressources pour offrir à ceux-ci des opportunités d'activités qualifiantes et d'emplois stables.

Le Conseil s'interroge aussi sur la définition qui sera retenue de la notion de contraintes sévères à l'emploi. Tiendra-t-on compte de l'alourdissement des problématiques et de la multiplicité des facteurs, autres que des problèmes de santé de nature permanente, qui peuvent empêcher l'accès à un emploi? De l'avis du Conseil, une telle approche exigera une redéfinition de la notion de contraintes sévères à l'emploi et l'élargissement des critères d'admissibilité. Les personnes qui ne peuvent assurer leur subsistance compte tenu de leurs caractéristiques psycho-sociales et d'un important déficit d'employabilité doivent recevoir une prestation adéquate, malgré le fait que leur état de santé ne rencontre pas les critères établis pour être reconnues admissibles à l'allocation pour contraintes sévères à l'emploi. Le Conseil rappelle que ce sont dans plusieurs cas des enfants qui souffrent de cette situation où leurs parents sont dans les faits « inaptes » à l'emploi, mais que la loi refuse d'indemniser convenablement.

Également, le document passe sous silence les conséquences de la mise en place d'un contrat de réciprocité pour les prestataires dont les contraintes sont dites temporaires. Comment pourront-ils améliorer leur revenu? Le contrat de réciprocité s'appliquerait-il à leur cas? Ira-t-on jusqu'à obliger les personnes qui sortent de l'hôpital après une opération ou un accouchement à signer un contrat de réciprocité pour avoir droit à une prestation équivalente au seuil de faible revenu?

Ne risque-t-on pas de créer une course aux rapports médicaux et aux participations dites occupationnelles en liant une augmentation substantielle à des prestations déterminées en fonction de la maladie et de la participation à des mesures actives d'emploi? Le Conseil est préoccupé par les répercussions qui risquent de survenir au niveau des familles qui ont des enfants à charge. Ces enfants seront-ils les victimes d'une approche qui les maintiendra dans une pauvreté profonde faute d'entente entre les parents et l'administrateur public sur une démarche imposée qui ne conviendrait pas à la dynamique familiale concrète?

Il s'inquiète aussi de la situation des prestataires qui vivent dans des régions où l'accès à l'emploi est difficile et où souvent les organismes de soutien sont en nombre insuffisant. Comment se fera l'arrimage avec les autres politiques gouvernementales au niveau de l'emploi, de la formation et des services de santé, etc.? Les structures actuelles de concertation ministérielle et partenariale ne semblent pas avoir conduit aux résultats attendus en terme de diminution de la pauvreté dans certains territoires du Québec. Or, le temps est révolu de se « contenter » de vœux pieux dans des documents officiels et de résultats mineurs en terme de réduction de la pauvreté. Les contraintes budgétaires de chacun ne doivent plus servir d'excuse pour ne pas agir en profondeur sur l'amélioration des conditions de vie des plus démunis de notre société. Il y a là un défi imposant qui exige détermination et leadership des plus hautes instances gouvernementales.

Dans l'énoncé de politique, le gouvernement valorise pourtant les projets novateurs visant l'insertion sociale et une approche de développement des actifs¹⁹ en remettant en question la philosophie de dernier recours adoptée pour établir l'admissibilité à l'aide gouvernementale et qui, à plusieurs égards, accentue la difficulté de sortir de la pauvreté. Cela avait fait espérer aux membres du Conseil que les intentions du gouvernement étaient, d'une part, d'accroître le revenu de base en visant le niveau de faible revenu et, d'autre part, d'intervenir auprès des personnes en difficulté à l'aide d'une approche de soutien respectueuse des choix des individus et des cheminements particuliers.

À cet égard, l'article 4 du projet de loi n°112 visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale apparaît aux membres du Conseil moins restrictif que le concept proposé dans l'énoncé de politique. Le projet de loi reconnaît que les actions de la stratégie nationale contre la pauvreté et l'exclusion sociale, « doivent permettre d'intervenir à la fois sur les causes et sur les conséquences de la pauvreté et de l'exclusion sociale pour que chaque personne puisse disposer du support et de l'appui que nécessite sa situation afin qu'elle puisse elle-même cheminer vers l'atteinte de son autonomie et participer activement, selon ses capacités, à la vie sociale et au progrès collectif ». Rien dans cet article ne laisse entrevoir un volet conditionnel à ce soutien.

Le Conseil de la famille et de l'enfance s'inquiète en constatant que le gouvernement projette de légiférer en reconnaissant, dans son préambule, que la pauvreté constitue une atteinte à la dignité humaine et qu'il soumet un énoncé de politique qui rend conditionnelle la couverture des besoins de base. Compte tenu des imprécisions sur le sujet, il est difficile pour le Conseil d'entrevoir des résultats positifs de cette approche pour le moins ambiguë. Le Conseil souhaite que le gouvernement clarifie ses avancées.

Il est essentiel que les intentions du gouvernement présentées au Chapitre 1 de l'énoncé de politique soient de faire en sorte que « les personnes qui travaillent et celles qui ne peuvent travailler, en raison de leurs limites, puissent disposer d'un revenu leur permettant de mener une vie digne et de participer pleinement à la vie sociale²⁰ » ne soient pas annihilées par un concept complexe et confus dont des résultats mitigés sont à prévoir.

En effet, dans un contexte où l'on a reconnu l'alourdissement des problématiques et la nature variée des situations personnelles, il est facile de douter de la capacité du gouvernement d'assurer les ressources financières et humaines, tant au niveau des budgets d'intervention que des budgets de fonctionnement, nécessaires pour mettre en place une approche d'aide financière conditionnelle à un soutien personnalisé adéquat. Il faut surtout éviter le phénomène de la porte tournante qui ne génère que des successions de participations à des mesures de nature occupationnelle et des programmes d'insertion qui ne conduisent pas vers des emplois de qualité sans véritablement améliorer, à long terme, la condition des familles.

¹⁹ Gouvernement du Québec. Énoncé de politique *La volonté d'agir, la force de réussir. Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, Québec, juin 2002. p.37

²⁰ Idem, p. 13

Le gouvernement doit fournir aux personnes en situation de pauvreté, qu'elles soient prestataires ou non, les conditions favorables pour se sortir de la pauvreté de façon plus définitive. L'accès à la formation qualifiante et adaptée, ainsi qu'un encadrement adéquat sont, rappelle le Conseil, à favoriser. Or, trop souvent, assurer un encadrement adéquat est assimilé à organiser des rencontres de groupe périodiques visant à redire les obligations aux prestataires et axées sur des activités ponctuelles sans que personne ne prenne en compte la situation des individus dans leur globalité ou de leurs responsabilités familiales.

Le sens que le Conseil donne à l'accompagnement personnalisé implique que la personne-ressource se préoccupe notamment de la dynamique familiale et du contexte environnemental et qu'elle l'aide, au besoin, à surmonter certains des obstacles comme les problèmes de transport et de garde d'enfants. Introduire une approche intégrée et intersectorielle, dans ce contexte, dépasse le seul fait de signer des protocoles d'entente qui ne se limitent qu'au nombre de références. Surtout avec celles et ceux qui sont éloignés du marché du travail depuis un certain temps, l'on se doit d'intervenir à partir de projets préparés par une équipe multidisciplinaire qui interviendront à la fois sur le développement de l'employabilité, mais aussi sur les difficultés familiales et organisationnelles qu'occasionne une réinsertion professionnelle et tout cela en prenant en considération la détresse psychologique que vivent souvent ces personnes.

Les projets novateurs cités dans l'énoncé de politique ont tous un point en commun : ils favorisent le climat de confiance nécessaire pour un véritable accompagnement. Or, dans ce contexte, il ne faut pas s'attendre à des résultats immédiats en terme de retour en emploi. Plusieurs sont susceptibles de vivre des périodes de découragement et de stagnation dans leurs démarches. Il faut même garder à l'esprit qu'un certain nombre ne parviendront pas à assurer leur subsistance ni celle de leur famille et ce, peu important les mesures proposées, d'autant plus que ces personnes ont été laissées à elles-mêmes depuis de nombreuses années. La société accepte-t-elle de maintenir dans la pauvreté ces adultes, et dans le cas de celles et de ceux qui sont parents, leurs enfants?

Pour réduire la pauvreté, il faut avant tout que la société accepte de partager la richesse en accordant à chaque personne seule et à chaque famille les moyens de combler ses besoins de base. C'est pourquoi, le Conseil de la famille et de l'enfance a maintes fois insisté sur la nécessité de revoir le niveau des besoins essentiels des personnes seules et des familles. Il est indispensable, pour assurer la pérennité des principes sous-jacents à la lutte contre la pauvreté, d'inscrire dans la loi l'obligation de procéder à une révision périodique du niveau de ces besoins.

Recommandations concernant le renforcement du filet de sécurité sociale et économique

Ainsi, tout en souscrivant aux intentions du gouvernement de soutenir une insertion sociale et, lorsqu'il y a lieu, une insertion professionnelle des personnes qui doivent recourir au Programme de l'assistance-emploi, le Conseil de la famille et de l'enfance formule ses recommandations concernant le renforcement du filet de sécurité sociale et économique.

Recommandations en lien avec la stratégie

- 7. Que le concept de revenu de solidarité et la notion de contrat de réciprocité soient revus en s'assurant qu'ils respectent les droits fondamentaux des individus;**
- 8. Que l'approche d'intervention retenue soit équitable et efficiente, que les critères soient adaptés à la situation des personnes et des familles et que les ressources financières et humaines soient adéquates pour offrir une gamme de services à la population visée;**
- 9. Que le gouvernement voit à l'arrimage de ces mesures avec les autres politiques tant au niveau de l'emploi, de la formation que des autres services de base, particulièrement dans les régions en difficulté économique et en déclin démographique.**

Recommandations en lien avec le projet de loi

- 10. Que le projet de loi confie à l'État le devoir d'assurer à toutes les personnes seules et à toutes les familles, un revenu leur permettant de mener une vie digne et de participer pleinement à la vie sociale;**
- 11. Que le projet de loi établisse un niveau de prestations d'assistance-emploi qui couvrent les besoins de base des personnes seules et des familles;**
- 12. Que les modalités de révision du niveau de besoins essentiels soient inscrites dans la loi pour tenir compte notamment du coût de la vie.**

c) Les principes fiscaux et les messages doivent favoriser la cohésion sociale

Dans le cadre de la mise en place d'une stratégie de lutte contre la pauvreté, il apparaît important aux membres du Conseil d'insister, de façon particulière, sur des principes sous-jacents à la lutte contre la pauvreté. C'est ainsi que le Conseil de la famille et de l'enfance abordera maintenant les questions du partage de la richesse par la fiscalité, tout en s'attardant au message véhiculé concernant la cohésion sociale.

Dans son précédent mémoire, le Conseil de la famille et de l'enfance avait fait valoir « que dans une stratégie pour contrer l'appauvrissement des familles, la répartition de la richesse doit occuper une place prépondérante²¹ ». De l'avis du Conseil, ce qui distingue une stratégie de développement économique d'une stratégie de lutte contre la pauvreté réside dans la priorité de vouloir réduire les écarts entre les revenus de façon à partager la richesse en se préoccupant des personnes qui vivent des situations de précarité ou qui ont des responsabilités supplémentaires à assumer²².

²¹ Conseil de la famille et de l'enfance. *Prévenir la pauvreté et lutter contre elle dans une vision d'ensemble qui mise sur la famille*. Mémoire. Novembre 2001, p. 21

²² Conseil de la famille et de l'enfance. *Prévenir la pauvreté et lutter contre elle dans une vision d'ensemble qui mise sur la famille*. Mémoire. Novembre 2001, p.18

Le document d'orientation tend à démontrer que le message a été pris en considération. En effet, le gouvernement fait le constat que le développement économique peut contribuer au développement de la pauvreté d'où la nécessité pour celui-ci d'intervenir à la fois sur la redistribution de la richesse, notamment par des mesures fiscales, et à la fois sur l'amélioration de la qualité des emplois. Il reconnaît aussi que « les écarts de revenu se sont accentués au Québec²³ » faisant en sorte que « seul le quintile le plus favorisé a maintenu ou augmenté son pouvoir d'achat²⁴ ». D'où l'importance de l'engagement du gouvernement d'intégrer le développement social au développement économique et d'assurer la cohésion sociale.

Conséquemment, pour une plus grande équité verticale, le gouvernement du Québec a opté pour la fixation d'un seuil d'imposition nulle plus élevé que d'autres gouvernements. Ce faisant, 43 % des adultes ne contribuent pas, par leurs impôts²⁵, au bien-être collectif. Cette situation laisse perplexe l'ensemble des membres du Conseil qui estiment de leur devoir d'attirer l'attention du gouvernement sur les impacts que peut créer une telle situation sur la cohésion sociale.

En véhiculant le message qu'il ne taxe pas la pauvreté²⁶, le gouvernement sous-estime-t-il la contribution financière des personnes à faibles revenus? L'impôt n'est-il pas qu'un des éléments influençant le revenu des familles? Malgré des dispositions (remboursement de TVQ) cherchant à en atténuer les effets, ces familles contribuent aux charges fiscales par le biais des taxes à la consommation, d'autant plus que ces taxes s'appliquent sur les biens et services de base. Il y a lieu de se rappeler que le Québec a connu, ces dernières années, un accroissement des frais directs et indirects de toute nature, imposés par l'organisation publique, sans considération des revenus des individus ni des disponibilités familiales. Il apparaît donc essentiel pour le Conseil que les représentants de l'État, dans leurs propos, n'accroissent pas le clivage entre les contribuables fiscaux et les autres, en s'attardant uniquement aux taux d'imposition. Il y a lieu plutôt de considérer l'ensemble des charges qui sont assumées par les personnes et les familles pauvres.

D'autre part, la « satisfaction » que semble véhiculer le gouvernement d'exclure près de la moitié des adultes du Québec au financement des services publics, inquiète les membres du Conseil. Contribuer aux biens collectifs d'une société n'est-il pas un mode d'inclusion sociale? Doit-on se féliciter que l'économie du Québec ne soit pas en mesure d'offrir des occasions d'emplois « suffisamment » rémunérateurs pour exclure du paiement de l'impôt une si forte proportion de sa population? N'est-ce pas là une illustration de l'importance d'accroître la lutte contre la pauvreté par l'amélioration de la qualité des emplois?

Le Conseil se préoccupe aussi des répercussions de la situation des familles dont les revenus dépasseront les seuils fixés pour être exemptés de l'impôt. Quelles seront les conséquences réelles sur le revenu disponible de ces familles? Quel sera l'impact des taux de récupération? Ces familles seront-elles exclues des programmes de transferts? D'où l'importance d'assurer une croissance plus graduelle des taux d'imposition, tout en

²³ Gouvernement du Québec. Énoncé de politique *La volonté d'agir, la force de réussir. Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Juin 2002. Idem p.17

²⁴ Idem p.17

²⁵ idem p.34

²⁶ Idem p.36

tenant compte de la capacité de chaque individu et de chaque famille de contribuer à l'effort collectif.

Recommandations concernant la répartition de la richesse et la cohésion sociale

Ainsi, tout en reconnaissant l'importance d'associer la lutte contre la pauvreté aux principes d'équité verticale et horizontale, le Conseil de la famille et de l'enfance formule ses recommandations au niveau de la redistribution de la richesse collective.

Recommandation en lien avec la stratégie

13. Que le gouvernement se soucie de maintenir la cohésion sociale par son message et ses actions, notamment en prenant en considération l'ensemble des charges financières des personnes et des familles pauvres et une croissance plus graduelle des taux d'imposition.

Recommandation en lien avec le projet de loi

14. Que le projet de loi intègre des dispositions obligeant l'État à procéder périodiquement à l'évaluation des impacts sur la pauvreté des règles relatives à la fiscalité et à la taxation des biens et des services à la consommation, ainsi que des frais directs et indirects ayant une influence sur la réduction des écarts des revenus entre les citoyennes et les citoyens du Québec et sur le revenu disponible des plus démunis.

d) Des mesures de soutien financier aux travailleuses et aux travailleurs pauvres sont nécessaires, mais des actions plus structurantes sont aussi à favoriser

Une récente étude de l'Institut Vanier de la famille²⁷ démontre que malgré une amélioration de la situation ces dernières années, le revenu familial moyen canadien après impôt, en dollars constants, a augmenté d'à peine 1,7 % (soit 819 \$) en 9 ans (1989-1998), tandis que les dépenses des ménages augmentaient de 5 %. Il n'est donc pas surprenant de constater que l'épargne moyenne des ménages a fondu et que le taux d'endettement s'est accru de 17,4 % durant cette période. Ce contexte difficile des familles amène le Conseil à adhérer à la proposition gouvernementale de mettre en place une mesure d'appoint sous forme de suppléments aux revenus de travail.

Il faut toutefois reconnaître que ces suppléments seront souvent assimilables à des subventions aux entreprises. L'État cherche de cette manière à combler les lacunes du système économique qui ne génère pas, pour une large partie de la population, des revenus d'emploi à un niveau tel qu'il soit possible aux parents d'assurer un niveau de vie convenable à leurs enfants. La situation précaire des familles monoparentales illustre cela et le fait que les familles biparentales s'en tirent mieux « tient à ce qu'il arrive

²⁷ Roger Sauvé, Institut Vanier de la famille *L'état actuel du budget de la famille canadienne. Rapport 2000, Tendances contemporaines de la famille 2001*, 20 pages, p.4 et p.11

fréquemment que dans les familles un deuxième membre fasse partie de la population active²⁸ ». Or, ce type de mesure est susceptible d'influencer le comportement de certaines entreprises qui feront valoir que toute hausse du taux salarial conduira à la perte de l'aide gouvernementale et, de ce fait, ne procurera aucun bénéfice pour le salarié.

En convenant qu'il y a lieu d'intervenir à court terme pour augmenter les revenus de celles et ceux qui travaillent, le Conseil favorise une intervention dans des secteurs plus structurants. Par exemple, des mesures variées au niveau de l'habitation, pouvant même conduire à l'acquisition d'une propriété, sont susceptibles de réduire la part du budget consacrée au logement et, de ce fait, être plus bénéfiques que des suppléments aux revenus de travail. En effet, une famille qui bénéficie d'une aide au logement pourra compter sur celle-ci dans une perspective de continuité, tandis que les mesures de supplément aux revenus de travail seront vraisemblablement allouées en fonction des revenus gagnés mensuellement. Or, une telle mesure est souvent mal adaptée aux situations des travailleurs à statut précaire, particulièrement si ceux-ci occupent des emplois atypiques. D'où la nécessité que le programme se dote de règles souples et accessibles facilement.

En plus de favoriser des mesures davantage structurantes telles la formation et l'habitation, le Conseil encourage fortement le gouvernement à s'attaquer avec vigueur au manque de qualité des emplois. Dans ce sens, la préoccupation du gouvernement d'intervenir au niveau de l'établissement du salaire minimum est essentielle, d'autant plus que celui-ci reconnaît que « pour des personnes ayant la charge d'enfants, particulièrement des jeunes femmes chefs de familles monoparentales, il est presque impossible d'espérer une sortie durable de l'assistance-emploi si la seule perspective d'intégration en emploi se limite à un emploi précaire au salaire minimum²⁹ ».

L'établissement d'un niveau de salaire minimum permettant un niveau de vie convenable doit devenir une cible pour la prochaine décennie. De là l'importance que l'État soit astreint, par des dispositions législatives, à procéder à sa révision périodique.

Le Conseil invite ensuite le gouvernement à établir un rapprochement avec la révision de la *Loi sur les normes du travail* en prévoyant des mesures qui garantiront une plus grande protection sociale (congés maladie, régime de retraite, etc.) et freineront l'usage abusif des mises à pied récurrentes.

Recommandations concernant l'octroi des suppléments au revenu de travail et l'amélioration de la qualité des emplois

Ainsi, tout en reconnaissant le bien-fondé pour le gouvernement de soutenir le revenu des personnes qui travaillent et qui demeurent dans la pauvreté, le Conseil de la famille et de l'enfance formule ses recommandations en ce qui concerne les suppléments aux revenus de travail et l'amélioration de la qualité des emplois.

²⁸ Rapport du Conseil national du bien-être social, Vol 117. *Profil de la pauvreté, 1999*. Été 2002. 167 pages, p.16

²⁹ Gouvernement du Québec. Énoncé de politique *La volonté d'agir, la force de réussir. Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Juin 2002, p.25

Recommandations en lien avec la stratégie

15 Que les mesures de supplément aux revenus de travail soient utilisées comme mesures d'appoint et que le gouvernement privilégie davantage des mesures d'amélioration de la qualité des emplois et des mesures plus structurantes particulièrement dans les domaines de la formation et du logement, dont les effets se feront sentir à plus long terme;

16. Que le gouvernement accélère la révision de la Loi sur les normes du travail en intégrant des mesures qui garantiront une plus grande protection sociale pour les travailleuses et les travailleurs à faibles revenus.

Recommandation en lien avec le projet de loi

17. Que des dispositions du projet de loi prévoient un mécanisme périodique d'ajustement du salaire minimum qui rejoint les objectifs de la lutte contre la pauvreté.

e) Les véhicules législatifs, consultatifs et administratifs doivent permettre un cadre d'intervention à long terme

Le Conseil souligne la volonté et la détermination du gouvernement de s'attaquer à la pauvreté en se dotant d'une stratégie nationale qui présente des véhicules législatifs, consultatifs et administratifs permettant un encadrement qui devrait consolider une pérennité dans l'action. C'est pourquoi, il a insisté sur la nécessité que soit intégrée au projet de loi la révision périodique du niveau des besoins de base des personnes seules et des familles, la révision du salaire minimum, la révision des mesures fiscales et de transferts qui ont un impact sur la réduction des écarts des revenus des particuliers et des dispositions qui accorderont un soutien économique et des services adaptés à toutes celles et à tous ceux qui assurent des responsabilités parentales et qui sont touchés par la pauvreté.

Le Conseil invite le gouvernement à procéder à la révision du projet de loi dans l'optique, d'une part, d'y intégrer des éléments de base, telle une procédure de révision annuelle du salaire minimum et, d'autre part, d'y exclure les éléments qui ne se justifient pas en fonction de leur caractère ponctuel. Par exemple, les dispositions prévues concernant le partage du logement (art 14, 1^{er} alinéa) auraient avantage à se retrouver plutôt dans le plan d'action gouvernemental.

Outre un projet de loi cadre, le gouvernement annonce la formation d'un *Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* et d'un *Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale*. Certes, un organisme consultatif est une instance qui favorise la démocratie au sein d'une collectivité et il existe une nécessité évidente de se doter d'indicateurs de gestion valables sur le sujet. L'essentiel, pour le Conseil, est que soient bien définis les rôles de chacun et les processus de concertation, mais aussi que ces instances disposent de ressources suffisantes et de l'autonomie nécessaire à l'exercice de leurs mandats.

En ce qui concerne le *Fonds spécial* que le gouvernement veut mettre en place, le Conseil insiste pour qu'il soit réservé à des projets qui favorisent davantage des interventions intersectorielles en fonction de l'ensemble des dynamiques familiales.

Le Conseil rappelle que la crédibilité de la démarche tient en grande partie à l'amélioration des conditions de vie des enfants et des adultes touchés par la pauvreté. Il y a donc nécessité de réduire les délais obligeant le gouvernement à rendre compte des résultats. Il serait aussi pertinent que le projet de loi soit plus précis sur le contenu du plan d'action annuel concernant la lutte contre la pauvreté, de telle sorte que la population puisse s'attendre à y retrouver des activités de nature préventive et curative dans des domaines bien identifiés.

Il serait enfin judicieux de prévoir dès le départ un processus obligeant le gouvernement à rendre compte de la qualité du plan d'action annuel et des résultats obtenus. Ce processus doit être transparent et accessible à un large public.

Recommandations concernant l'encadrement législatif et administratif du projet gouvernemental

Le Conseil de la famille et de l'enfance formule ses recommandations au niveau des instruments législatifs, consultatifs et administratifs de lutte contre la pauvreté.

Recommandation en lien avec la stratégie

18. Que la détermination d'agir du gouvernement se reflète dans la qualité du plan d'action qui devra associer des mesures préventives et curatives.

Recommandations en lien avec le projet de loi

19. Que le projet de loi soit revu de façon à y inscrire les éléments essentiels qui consolident la pérennité de la démarche, particulièrement un processus pour rendre compte du niveau d'atteinte de l'objectif visé;

20. Que le projet de loi précise les éléments majeurs que doit contenir le plan d'action;

21. Que les délais soient réduits pour rendre compte des résultats à la population.

Conclusion

Pour le Conseil de la famille et de l'enfance, la démarche gouvernementale proposée **constitue un pas de plus pour contrer la pauvreté des familles**. Il exprime sa satisfaction vis-à-vis du changement d'approche au niveau de la famille en intégrant dans la stratégie de lutte contre la pauvreté le respect des responsabilités familiales et le soutien économique nécessaire pour que les parents assurent à leurs enfants un milieu de vie favorisant leur développement harmonieux. Le Conseil rappelle qu'une politique familiale globale, cohérente et généreuse serait un atout appréciable pour lutter contre la pauvreté et prévenir l'appauvrissement des familles.

L'amélioration des conditions de vie des plus démunis de notre société est un défi collectif qui doit dépasser les luttes partisans, d'où la nécessité que les outils proposés demeurent valables au-delà des fluctuations économiques et politiques. C'est dans ce contexte que le Conseil espère que les recommandations qu'il soumet contribueront à doter le Québec des instruments législatifs, consultatifs et administratifs susceptibles d'atteindre les objectifs proposés.

La pauvreté touche tous les volets de la vie, d'où l'importance d'adopter des politiques sociales, fiscales et économiques intégrées et des orientations qui fassent consensus. Le Conseil de la famille et de l'enfance reconnaît l'ampleur des enjeux et invite le gouvernement à poursuivre sa démarche avec détermination tout en l'assurant de sa collaboration.

Liste des recommandations

Recommandation d'ordre général

- 1 *Que le gouvernement s'assure que le projet de loi, le plan d'action et les plans stratégiques des ministères et organismes soient en étroite concordance avec les orientations favorisant la prévention de la pauvreté et la lutte contre celle-ci et qu'il se dote de moyens « facilitants » mais suffisamment contraignants pour pouvoir rendre compte à la population des actions et des résultats en cette matière.*

Recommandations concernant le soutien économique aux familles

Recommandations en lien avec la stratégie

- 2 *Que la démarche d'évaluation que se propose d'entreprendre le gouvernement au niveau du soutien aux familles comprenne l'ensemble du soutien économique aux familles, intégrant la révision des mesures fiscales, des mesures de transferts et des services spécifiques à la famille;*
- 3 *Que cette démarche soit transparente et menée dans un délai raisonnable, en donnant priorité aux mesures ayant le plus d'impact sur les familles les plus démunies;*
- 4 *Que dans sa lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le gouvernement associe des mesures qui assurent la couverture des besoins de base des familles à des mesures préventives variées et adaptées aux besoins des familles démunies;*
- 5 *Que la démarche d'évaluation des mesures de soutien aux familles se reflète dans la politique familiale et le régime fiscal, reconnaissant ainsi la nécessité que la société soutienne l'ensemble des familles avec des enfants à charge.*

Recommandation concernant le projet de loi

- 6 *Que l'article 7 du projet de loi soit modifié pour ne pas limiter la portée des interventions auprès des familles à celles qui sont à risque de pauvreté persistante, le soutien gouvernemental devant aussi rejoindre les familles qui vivent des situations de vulnérabilité ou de pauvreté transitoires.*

Recommandations concernant le renforcement du filet de sécurité sociale et économique

Recommandations en lien avec la stratégie

- 7 Que le concept de revenu de solidarité et la notion de contrat de réciprocité soient revus en s'assurant qu'ils respectent les droits fondamentaux des individus;*
- 8 Que l'approche d'intervention retenue soit équitable et efficiente, que les critères soient adaptés à la situation des personnes et des familles et que les ressources financières et humaines soient adéquates pour offrir une gamme de services à la population visée;*
- 9 Que le gouvernement voit à l'arrimage de ces mesures avec les autres politiques tant au niveau de l'emploi, de la formation que des autres services de base, particulièrement dans les régions en difficulté économique et en déclin démographique.*

Recommandations en lien avec le projet de loi

- 10 Que le projet de loi confie à l'État le devoir d'assurer à toutes les personnes seules et à toutes les familles, un revenu leur permettant de mener une vie digne et de participer pleinement à la vie sociale;*
- 11 Que le projet de loi établisse un niveau de prestations d'assistance-emploi qui couvrent les besoins de base des personnes seules et des familles;*
- 12 Que les modalités de révision du niveau de besoins essentiels soient inscrites dans la loi pour tenir compte notamment du coût de la vie.*

Recommandations concernant la répartition de la richesse et la cohésion sociale

Recommandation en lien avec la stratégie

- 13 Que le gouvernement se soucie de maintenir la cohésion sociale par son message et ses actions, notamment en prenant en considération l'ensemble des charges financières des personnes et des familles pauvres et une croissance plus graduelle des taux d'imposition.*

Recommandation en lien avec le projet de loi

- 14 Que le projet de loi intègre des dispositions obligeant l'État à procéder périodiquement à l'évaluation des impacts sur la pauvreté des règles relatives à la fiscalité et à la taxation des biens et des services à la consommation, ainsi que des frais directs et indirects ayant une influence sur la réduction des écarts des revenus entre les citoyennes et les citoyens du Québec et sur le revenu disponible des plus démunis.*

Recommandations concernant l'octroi des suppléments au revenu de travail et l'amélioration de la qualité des emplois

Recommandations en lien avec la stratégie

- 15* Que les mesures de supplément aux revenus de travail soient utilisées comme mesures d'appoint et que le gouvernement privilégie davantage des mesures d'amélioration de la qualité des emplois et des mesures plus structurantes particulièrement dans les domaines de la formation et du logement, dont les effets se feront sentir à plus long terme;
- 16* Que le gouvernement accélère la révision de la Loi sur les normes du travail en intégrant des mesures qui garantiront une plus grande protection sociale pour les travailleuses et les travailleurs à faibles revenus.

Recommandation en lien avec le projet de loi

- 17* Que des dispositions du projet de loi prévoient un mécanisme périodique d'ajustement du salaire minimum qui rejoint les objectifs de la lutte contre la pauvreté.

Recommandations concernant l'encadrement législatif et administratif du projet gouvernemental

Recommandation en lien avec la stratégie

- 18* Que la détermination d'agir du gouvernement se reflète dans la qualité du plan d'action qui devra associer des mesures préventives et curatives.

Recommandations en lien avec le projet de loi

- 19* Que le projet de loi soit revu de façon à y inscrire les éléments essentiels qui consolident la pérennité de la démarche, particulièrement un processus pour rendre compte du niveau d'atteinte de l'objectif visé;
- 20* Que le projet de loi précise les éléments majeurs que doit contenir le plan d'action;
- 21* Que les délais soient réduits pour rendre compte des résultats à la population.

MEMBRES

BOILY, Nicole
Présidente du Conseil
Québec

AMIOT, Suzanne
Vice-présidente de la
Fédération des travailleurs
et des travailleuses du Québec
Montréal

BLAIN, François
Responsable de projet en éveil à l'écrit à la
Commission scolaire Marie-Victorin
Boucherville

CHABOT, Louise
Vice-présidente de la
Centrale des syndicats du Québec
Cap-de-la-Madeleine

COUTURE, Suzanne
Conseillère municipale de Val-d'Or
Val-d'Or

DAHER, Ali
Chercheur et directeur d'école
Brossard

DESJARDINS, Louise
Conseillère en développement coopératif à la
vice-présidence régionale Saguenay-Lac-Saint-
Jean-Charlevoix-Côte-Nord
Fédération des Caisses Desjardins du Québec
Chicoutimi
Montréal

JIMENEZ, Vania
Directrice de l'Unité de médecine familiale
et médecin au CLSC Côte-des-Neiges
Montréal

KRONSTRÖM, Catrin
Avocate à Desjardins – Sécurité financière
Compagnie d'assurance-vie
Lévis

LABRECQUE, Huguette
Ex-présidente provinciale de l'Association
féminine d'éducation et d'action sociale
Saint-Jean-Chrysostome

MARCHAND, Louise
Vice-présidente Coordination des politiques
de la Chambre de commerce du Québec
Montréal

MONGRAIN, Suzelle
Coordonnatrice de la Maison de
la famille de Trois-Rivières
Trois-Rivières

PITRE-ROBIN, Claudette
Directrice du Regroupement des centres de la
petite enfance de la Montérégie
Saint-Lambert

PRUD'HOMME, Gilles
Directeur général d'Entraide pour hommes
Montréal

ROY, Josée
Adjointe au comité exécutif de la
Confédération des syndicats nationaux
Montréal

MEMBRE DÉSIGNÉ

CLICHE, Guymond
Sous-ministre adjoint au
ministère de la Famille et de l'Enfance

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

LAMOUREUX, Jean-Pierre

