

AVIS DU COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

LES RÉPERCUSSIONS DES HAUSSES TARIFAIRES SUR LES CONDITIONS DE VIE DES PERSONNES À FAIBLE REVENU



Des tarifs qui excluent...
Des solutions qui rassemblent

Le présent avis a été adopté par le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale à sa réunion du 13 février 2008 et transmis au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, M. Sam Hamad, le 19 février 2008, conformément aux articles 32 et 33 de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Cet avis a été préparé sous la responsabilité d'un groupe de travail du Comité consultatif formé de :

Michel Bellemare, président du groupe de travail
Tommy Kulczyk, président du Comité consultatif
Monique Toutant

Coordination et rédaction

Paul Dechêne, secrétaire général
Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Soutien technique

Loren Mc Cabe

Conception graphique et mise en page

Sonia Dufour, Direction des communications
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

On utilise généralement dans ce document les formes masculine et féminine pour désigner les personnes. Il arrive cependant que l'on ait recours au générique masculin dans le but d'alléger le texte.

La reproduction totale ou partielle de cet avis est autorisée à la condition que la source soit mentionnée.

This document is available in English.

**Comité consultatif de lutte contre la pauvreté
et l'exclusion sociale**

425, rue Saint-Amable, rez-de-chaussée, bureau 145
Québec (Québec) G1R 4Z1

Téléphone : 418 528-9866
Télécopieur : 418 643-6623
Courriel : infoclp@mess.gouv.qc.ca
Site : <http://www.cclp.gouv.qc.ca>

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2008
ISBN 978-2-550-52380-2 (imprimé)
ISBN 978-2-550-52381-9 (en ligne)

© Gouvernement du Québec



Imprimé sur du papier contenant 100 % de fibres recyclées postconsommation,
certifié Éco-Logo, Procédé sans chlore et fabriqué au Québec à partir d'énergie biogaz.

À André Mignault,

*un homme de cœur et de vision qui nous a amenés à nous intéresser
à l'enjeu des répercussions des hausses tarifaires*

REMERCIEMENTS

Le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale souhaite remercier :

Micheline Belisle et Jean-Pierre Hétu du Collectif pour un Québec sans pauvreté, Lyse Brunet de Centraide du Grand Montréal, Geneviève Caillé et Karine Genest de la FADOQ – Mouvement des aînés du Québec, Nicole Jetté du Front commun des personnes assistées sociales du Québec, Francine Labrecque de Centraide Québec, Michelle Pelletier de la Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec et Isabelle Thibeault de la Coalition des associations des consommateurs du Québec, qui nous ont fait bénéficier de leurs précieux conseils dans l'élaboration de la démarche qui a mené au présent avis;

Pierre Lanctôt et Alexandre Morin du Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, qui nous ont fourni les données sur les augmentations des hausses tarifaires pour les personnes à faible revenu;

les personnes à faible revenu, personnes âgées, responsables de familles monoparentales, travailleurs et travailleuses prestataires d'aide sociale qui, en participant aux groupes de discussion, nous ont permis de mieux comprendre comment les hausses tarifaires affectaient leur vie;

Yves Déziel, qui a coordonné la réalisation de ces groupes de discussion;

Lise Boulanger de l'Association des usagers du transport de Sherbrooke, Annie Caron, Étienne Mailhot et Claudine Vigneault d'Hydro-Québec, Francis Cortellino, France Latreille et Charles Tanguay de l'Union des consommateurs du Québec, Isabelle Thibault de la Coalition des associations de consommateurs du Québec, Ann Picard et Réjean Carrier de l'Agence de l'efficacité énergétique, Normand Parisien et Myroslaw Smereka de Transport 2000 Québec, qui ont aidé le Comité consultatif à voir plus clair dans les enjeux du transport collectif et des coûts d'énergie;

Lucie Richard, qui a contribué à l'organisation de la Journée nationale de réflexion sur les répercussions des hausses tarifaires;

Monique Bélanger d'Hydro-Québec, Sylvie Bellerose de Solidarité rurale, Lise Boulanger de l'Association des usagers du transport de Sherbrooke, Pascale Caron de la Caisse d'économie solidaire Desjardins, Richard Dagenais de l'ACEF de Québec, Jean-Paul L'Allier du cabinet Langlois, Kronström, Desjardins, France Latreille de l'Union des consommateurs, André-Philippe Lefebvre d'Oka Express, André Noël de la Fédération des coopératives d'habitation intermunicipale du Montréal métropolitain, Micheline Pelletier, maire de Sainte-Anne-des-Monts, Ann Picard de l'Agence de l'efficacité énergétique, Myroslaw Smereka de Transport 2000 Québec, Louise Tardif de l'ACEF des Bois-Francs, dont les interventions lors de la Journée nationale de réflexion sur les répercussions des hausses tarifaires ont aidé à dégager des consensus sur les pistes de solutions possibles...

ainsi que l'ensemble des personnes qui ont participé à la Journée nationale de réflexion sur les répercussions des hausses tarifaires, le 22 novembre 2007, au Centre Saint-Pierre, à Montréal.

TABLE

DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	9
MESSAGE DU PRÉSIDENT	11
LES HAUSSES TARIFAIRES	
UNE BRÈCHE	13
Le principe de l'utilisateur payeur	13
Quand les coûts progressent plus vite que les revenus	14
Vivre tous les jours avec les effets des hausses tarifaires	14
DES TARIFS	
QUI CONTRIBUENT À L'EXCLUSION	16
Le transport : un besoin de base essentiel mal reconnu	17
Quelques expériences pour accroître la mobilité	18
Des coûts d'énergie difficiles à supporter	19
Des mesures insuffisantes	21
DES SOLUTIONS	
QUI RASSEMBLENT	23
Protéger les personnes à faible revenu des hausses tarifaires	23
L'accès au transport : un outil d'inclusion	25
Affirmer le droit à la mobilité	25
Pour un transport en commun qui concilie environnement et justice	26
Transport collectif en milieu rural : vaincre l'isolement	27
Des coûts d'énergie à la hausse : l'espoir à la baisse	28
Efficacité énergétique : rejoindre les personnes et répondre à leurs besoins	28
Améliorer le revenu des personnes et des familles : un impératif	29
ANNEXE 1	
LISTE DES MEMBRES DU COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE	32

AVANT-PROPOS

Le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été formé en vertu d'une loi issue d'un grand mouvement citoyen et qui visait à tracer les jalons vers un Québec sans pauvreté et plus inclusif. Il a un rôle de conseil et de vigie relativement aux politiques et aux décisions gouvernementales ayant des effets sur la pauvreté et l'exclusion sociale.

Le Comité consultatif est composé de 17 hommes et femmes provenant d'une douzaine de régions du Québec et représentant tous les secteurs de la société, y compris les personnes en situation de pauvreté. Les valeurs d'égalité, de participation et de confiance constituent les fondements de ses réflexions et de ses actions.

L'égalité – égalité des droits et droit à l'égalité – constitue une valeur centrale de toute action visant à améliorer la situation économique et la capacité d'agir des personnes et des collectivités. Il faut réduire les inégalités qui nuisent à notre cohésion sociale : inégalités de revenu d'abord, mais aussi inégalités d'accès à la formation, à l'emploi, au logement, aux loisirs et à la culture, à la santé et au bien-être.

Le Comité consultatif est convaincu de l'importance de la participation de chaque personne et de chaque groupe aux actions visant à faire du Québec une société sans pauvreté et plus inclusive. La participation des personnes elles-mêmes touchées par la pauvreté et l'exclusion est elle aussi essentielle : leur parole et leur vécu doivent contribuer à trouver de nouvelles approches dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Le Comité consultatif affirme sa confiance quant à la volonté des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale d'être les premières à agir pour transformer leur situation et celle de leurs proches. Renforcer la capacité d'agir des personnes et des collectivités permettra d'enrichir l'ensemble de la société et de favoriser le développement durable.

Quand les Québécoises et les Québécois s'interrogent sur leur identité et leur capacité d'accueil, quand les coûts de la santé et la qualité des soins nous inquiètent chaque jour davantage et quand l'état des infrastructures exige des investissements faramineux, la réduction de la pauvreté s'éloigne du cœur du débat public. Pourtant, tendre vers un Québec sans pauvreté et plus inclusif demeure plus que jamais une des conditions de notre développement durable et l'une des stratégies les plus efficaces pour relever les défis auxquels nous faisons face : cohésion sociale, pénurie de main-d'œuvre, coûts de la santé, etc.

Collectivement plus riches de moins de pauvreté, nous serons mieux...

MESSAGE DU PRÉSIDENT

C'est avec plaisir et fierté que le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale publie son Avis sur les répercussions des hausses tarifaires sur les conditions de vie des personnes à faible revenu. En juin 2006, les membres du Comité consultatif ont convenu des trois grandes orientations autour desquelles s'articulent leurs priorités de travail. L'une d'entre elles consiste à « contribuer à ce que la parole et le vécu des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale soient pris en compte dans les décisions gouvernementales les concernant ».

Guidés par cette orientation, une priorité s'est rapidement imposée aux membres du Comité consultatif. À leur avis, les hausses tarifaires des dernières années faisaient en sorte d'atténuer les effets des mesures gouvernementales visant à améliorer le revenu des personnes et des familles. Pour le Comité consultatif, ces hausses constituaient une brèche dans les efforts pour réduire la pauvreté et cela, d'autant plus que tous les groupes n'avaient pas bénéficié également des mesures mises en place : un certain progrès avait été réalisé pour les familles alors que la situation des personnes seules pauvres demeurait inquiétante.

Rapidement, nous avons constaté que les coûts d'énergie et les coûts de transport constituaient des priorités, tant en raison de l'importance qu'ils ont quant au budget des personnes à faible revenu et à leur capacité d'insertion que parce qu'il s'agit de domaines où des actions publiques cohérentes, s'inscrivant dans une vision intégrée du développement durable, peuvent avoir des retombées considérables.

Le 22 novembre dernier, à Montréal, le Comité consultatif tenait une Journée nationale de réflexion sur les répercussions des hausses tarifaires. À cette occasion, des intervenants de tous les milieux concernés par la question du transport et de l'énergie ont échangé des idées sur les mesures à prendre pour contrer les répercussions des hausses tarifaires sur les conditions de vie des personnes à faible revenu. C'est riche de ces discussions et des consensus qui se sont dégagés lors de cette journée que le Comité consultatif a complété sa réflexion et vous soumet aujourd'hui cet avis. J'espère qu'il sera reçu avec intérêt et que vous nous rejoindrez concernant l'urgence d'agir pour maintenir le cap vers la cible de réduction de la pauvreté que le Québec s'est donnée. Pour devenir l'une des sociétés industrialisées où il y a le moins de pauvreté, nous nous devons de mettre en œuvre des solutions rassembleuses. C'est ce que nous proposons.

Le président,

A stylized, handwritten signature in black ink, appearing to read 'Tommy Kulczyk'.

Tommy Kulczyk

LES HAUSSES TARIFAIRES

UNE BRÈCHE

Le principe de l'utilisateur payeur

L'impôt des particuliers représente un système progressif où, plus on a de revenus, plus on contribue. Ce système est la base de la solidarité sociale dans la fiscalité canadienne et québécoise. En 2001-2002, 32,2 % des revenus du Québec provenaient de l'impôt des particuliers, mais seulement 29,7 % en 2005-2006¹. Pendant cette même période, la part des impôts des sociétés est demeurée stable (environ 8,12 %). Parallèlement, les taxes à la consommation, les dividendes des sociétés d'État, les droits et permis occupent une place de plus en plus importante dans les revenus du Québec. L'État privilégie davantage le principe de l'utilisateur payeur.

De nombreux spécialistes croient que le Québec, compte tenu du vieillissement de la population et du niveau élevé des dépenses publiques par rapport à la production de richesses, devrait avoir recours davantage à la tarification pour répondre aux besoins énormes en matière de santé et d'infrastructures². Ces spécialistes voient dans cette option de nombreux avantages et peu d'inconvénients. Parmi les inconvénients, il y a celui d'un financement régressif : « Le fait de charger un prix à chaque utilisateur pour un bien ou un service public risque d'empêcher certains contribuables moins fortunés de bénéficier de ceux-ci ». Pour les auteurs, « le législateur se retrouve alors face au dilemme d'offrir des modalités d'assouplissement pour ces personnes ou de choisir délibérément de les exclure³ », ce qui n'est pas envisageable, compte tenu des valeurs communes promues par tous les gouvernements du Québec.

En analysant le contexte et les enjeux qui influencent les actions visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les membres du Comité consultatif ont vite fait de s'inquiéter des hausses tarifaires qui se sont multipliées au cours des dernières années pour des biens essentiels, d'une part, ainsi que des effets qu'aurait la tendance à recourir davantage à la tarification sur les conditions de vie des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, d'autre part. Ils y ont vu une brèche dans les efforts pour réduire la pauvreté et assurer une meilleure redistribution des revenus.

Ce dossier est devenu l'une des priorités du premier plan de travail du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les hausses, surtout celles qui affectent les besoins essentiels comme le transport et l'énergie, risquent d'atténuer les bénéfices des mesures gouvernementales visant à améliorer la situation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale.

1. Voir les tableaux J.2, C.1, C.4 et C.6 du Plan budgétaire, budget 2007-2008. Rappelons par ailleurs que plus de 40 % des contribuables ne paient pas d'impôt sur le revenu parce qu'ils disposent d'un revenu inférieur aux seuils d'imposition.

2. Gilles N. Larin et Daniel Boudreau, *La tarification des services publics, financement différent ou taxe supplémentaire* – Fascicule 1 : *Un contexte favorable*, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke, 2008, 46 p.

3. *Ibid.*, Fascicule 2, *L'état de la situation*, p. 17.

Quand les coûts progressent plus vite que les revenus

Les répercussions des hausses tarifaires sur les conditions de vie des personnes à faible revenu révèlent l'insuffisance des revenus des personnes en situation de pauvreté. Déjà, le Comité consultatif avait noté que les mesures mises en œuvre pour lutter contre la pauvreté avaient contribué à améliorer la situation des familles alors que celle des personnes seules pauvres demeurait inquiétante. Le Comité se préoccupait aussi des travailleuses et des travailleurs à faible revenu, dont la situation devient plus précaire au rythme des changements du marché du travail et des hausses tarifaires.

Selon le bilan de la troisième année du Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2004-2009, le revenu disponible d'une famille monoparentale à l'aide sociale avec un jeune enfant s'était amélioré de 21,9 % entre 2003 et 2007⁴. Au cours de la même période, le revenu disponible d'une personne seule sans contraintes sévères à l'aide sociale ne s'était accru que de 4,8 %⁵. Pendant ce temps, l'indice des prix à la consommation (IPC) a augmenté de 7,7 % au Québec, à un rythme moins rapide que celui des biens de base.

Si l'on s'attarde à examiner l'augmentation des prix de certains biens de base comme l'électricité, le chauffage, le transport ou l'alimentation, on constate qu'entre 2003 et 2007, les coûts d'électricité ont augmenté de 13,5 %⁶, et qu'entre 2000 et 2006 le prix du gaz naturel a augmenté de 37,2 % et celui du mazout de 49,5 %. Par ailleurs, toujours entre 2000 et 2006, l'indice des prix associés au transport en commun pour le Québec s'est accru de 29,2 %⁷.

Si on regarde du côté de l'alimentation, le coût pour s'alimenter en respectant les normes alimentaires a progressé de 11,1 % en deux ans, selon les calculs établis par le Dispensaire diététique de Montréal (DDM). La diététiste, M^{me} Marie-Paule Duquette, qui travaille au DDM depuis 1969, estime que les gouvernements devraient adopter des mesures qui permettraient de diminuer le pourcentage du revenu des familles pauvres consacré au logement afin qu'elles puissent utiliser cette marge de manœuvre pour mieux manger. De 2000 à 2006, le coût du logement a augmenté plus vite que l'IPC : 15,3 % contre 13,6 % (et ceci est largement dû à l'augmentation des coûts d'énergie).

À la lumière de ces données, on saisit aisément les répercussions des hausses tarifaires sur les conditions de vie des personnes à faible revenu : le logement, l'électricité, le chauffage, l'alimentation et le transport constituent l'essentiel de leurs dépenses. Les hausses importantes des coûts pour ces biens ont affecté négativement la qualité de vie de personnes qui, pour un grand nombre, composent avec un revenu fixe.

Vivre tous les jours avec les effets des hausses tarifaires

Afin de mieux comprendre comment les personnes à faible revenu faisaient face aux répercussions des hausses tarifaires dans le concret, le Comité consultatif a fait réaliser une étude auprès de divers groupes de personnes à faible revenu, tant en milieu urbain qu'en milieu rural : personnes âgées, responsables de famille monoparentale, travailleuses et travailleurs et prestataires d'aide sociale.

4. *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale – Bilan de la troisième année*, gouvernement du Québec, octobre 2007, p. 25.

5. *Ibid.*, p. 27.

6. Les tarifs d'électricité ont été dégelés en janvier 2004. Ils étaient gelés depuis 1998.

7. *Évaluation et atténuation des impacts des hausses de tarifs d'électricité et de transport en commun sur les ménages à faible revenu : réflexions et propositions de la CACQ*, document préparé pour la Journée nationale de réflexion sur les répercussions des hausses tarifaires par Richard Dagenais, de l'ACEF de Québec, et disponible sur le site Internet du Comité consultatif au www.cclp.gouv.qc.ca.

Cette étude qualitative⁸, menée sous la forme de groupes de discussion, visait à répondre à des questions telles les suivantes : Les hausses tarifaires affectaient-elles les personnes autant que les membres du Comité consultatif l'anticipaient? Quels choix les hausses de tarifs les amenaient-elles à faire? Quels effets avaient ces hausses sur leur vie et leurs espoirs?

Cette étude nous a permis de constater que :

- l'énergie et le transport constituaient, après le logement, les deux domaines qui affectaient le plus les personnes à faible revenu;
- comme les personnes à faible revenu ont peu ou n'ont pas de marge de manœuvre, les hausses tarifaires sont synonymes de coupures, de calculs et de réorganisation budgétaire;
- les dépenses qu'elles coupent en premier sont les loisirs, puis les vêtements et l'alimentation.

En ce qui a trait au transport, les hausses tarifaires ont des répercussions majeures parce que les personnes doivent de plus en plus se déplacer pour travailler, recevoir de la formation ou obtenir des services de santé. Il est possible de couper sur le budget vestimentaire ou alimentaire, des besoins pour lesquels des services de dépannage ont été développés. Dans le cas des vêtements et de la nourriture, les friperies et les banques alimentaires, par exemple, offrent des solutions de rechange. Plusieurs personnes ont recours régulièrement aux banques alimentaires; toutefois, cela affecte leur estime de soi.

« Tu piles sur ton orgueil et tu y vas⁹. »

Comme le soulignait la firme qui a réalisé l'étude¹⁰, le coût du transport peut difficilement être évité, voire réduit, puisque aucune autre solution réaliste n'existe.

Cette étude a permis au Comité consultatif de mieux comprendre les répercussions des hausses tarifaires sur la situation des personnes à faible revenu. Elles vivent dans des conditions financièrement très difficiles à gérer au jour le jour, avec des effets négatifs sur le moral, le niveau de stress, conséquemment sur la vie sociale et les relations familiales. Faire plus avec moins est le lot quotidien de personnes en situation de pauvreté : « La croyance selon laquelle ces personnes pourraient sans doute mieux s'en sortir si elles géraient mieux leur budget est assez contestable sur la base de cette recherche¹¹ », les personnes en situation de pauvreté étant nettement en mode de survie.

Face à tout cela, elles affichent une attitude de résignation. Elles voient les écarts de plus en plus importants entre les riches et les pauvres, ont un sentiment d'abandon et se disent « laissées pour compte ». Aujourd'hui, plusieurs personnes à faible revenu ne croient plus dans les mesures pour les aider et plusieurs n'ont plus l'espoir ni le goût d'essayer de s'en sortir.

« C'est difficile de penser au futur, quand on n'a pas de présent. »

« L'avenir est bouché, tu peux pas t'en sortir. »

« Ce qu'on te donne, on te l'enlève de l'autre bord¹². »

8. Groupes de discussion sur les impacts des hausses tarifaires sur la situation des personnes à faible revenu – Rapport d'analyse, disponible sur le site Internet du Comité consultatif au www.cclp.gouv.qc.ca.

9. Témoignage d'un participant à un des groupes de discussion.

10. Op. cit., p. 6.

11. Op. cit., p. 17.

12. Autres témoignages tirés des groupes de discussion.

DES TARIFS

QUI CONTRIBUENT À L'EXCLUSION

Dans l'analyse du contexte sur laquelle s'appuient la planification et les orientations du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale¹³, on affirme que les hausses tarifaires fragilisent la situation des personnes à faible revenu et que ces hausses viennent défaire les mailles du filet de sécurité sociale que les mesures du Plan d'action gouvernemental entendaient contribuer à resserrer.

La poursuite des travaux concernant les répercussions des hausses tarifaires sur les conditions de vie des personnes à faible revenu a mené les membres du Comité à comprendre que, dans l'état actuel des revenus dont disposent les plus pauvres dans notre société, la tarification contribue au processus d'exclusion qui accompagne la pauvreté. Le recours de plus en plus important à la tarification et les hausses de tarifs excessives pour des biens essentiels contribuent à faire en sorte que trop de nos concitoyennes et de nos concitoyens sont privés « des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour acquérir et maintenir son (leur) autonomie économique ou pour favoriser son (leur) intégration et sa (leur) participation à la société¹⁴ ».

L'étude réalisée pour le Comité consultatif¹⁵, et dont nous avons présenté les faits saillants à la section précédente, a permis de constater que l'énergie et le transport représentaient deux domaines où les hausses de tarif ont fait particulièrement mal aux personnes à faible revenu. Par ailleurs, il s'agit aussi de domaines où le gouvernement peut jouer un rôle important afin de contrer les répercussions négatives de ces hausses.

De plus, l'énergie et le transport représentent des lieux de convergence potentielle entre la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, d'une part, et la défense de l'environnement, d'autre part : l'efficacité énergétique et le développement du transport collectif et de son accessibilité peuvent contribuer tant à améliorer la vie des personnes qu'à aider le Québec à relever les défis environnementaux. L'énergie et le transport apparaissent ainsi comme deux champs d'action d'une approche de développement durable en voie de se définir et de s'affirmer actuellement au Québec, et aussi, comme des lieux pour la création de nouvelles solidarités.

Dans les prochaines pages, nous analysons les répercussions concrètes des augmentations des coûts d'énergie et de transport sur la vie des personnes à faible revenu et présentons brièvement les différentes approches pour atténuer ces répercussions.

13. *Collectivement plus riches de moins de pauvreté, nous serons mieux... Planification et orientations 2006-2009*, Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, p. 26, disponible sur le site Internet du Comité consultatif au www.cclp.gouv.qc.ca.

14. Définition de la pauvreté retenue dans la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, voir article 4.

15. *Groupes de discussion sur les impacts des hausses tarifaires sur la situation des personnes à faible revenu – Rapport d'analyse*, loc. cit.

Le transport : un besoin de base essentiel mal reconnu

L'accès au transport constitue un problème bien différent selon que l'on est en milieu urbain ou rural. Comme le Comité consultatif l'avait souligné¹⁶, entre 2004 et 2006, les coûts de transport pour les personnes à faible revenu ont augmenté de 18 %, quand elles utilisaient le transport en commun. En milieu rural, où il n'y a pas de transport en commun, l'augmentation des coûts de transport a été du double (35,5 %), ce qui s'explique essentiellement par la forte augmentation des coûts de l'essence.

L'absence d'accès au transport apparaît plus dramatique en milieu rural et peut se traduire par des conséquences graves, comme l'a bien expliqué M^{me} Micheline Pelletier, maire de Sainte Anne-des-Monts, lors de la Journée nationale de réflexion sur les répercussions des hausses tarifaires. Même en milieu urbain, la forte augmentation des coûts pour se déplacer nuit à l'insertion des personnes pauvres. Selon les données compilées par M. Richard Desmarais de l'ACEF de Québec¹⁷, l'indice des prix associé au transport en commun a augmenté plus que deux fois plus rapidement que l'indice général des prix à la consommation au Québec, entre 2000 et 2006 (29,2 % contre 13,6 %).

Une personne prestataire de l'aide sociale, c'est-à-dire une ou un prestataire qui n'a pas de contraintes sévères à l'emploi, dispose d'un revenu d'environ 610 \$ par mois. Après avoir payé son loyer, son électricité et sa nourriture, il ne lui reste pas suffisamment d'argent pour se procurer une carte mensuelle de transport en commun. Quand elle doit se déplacer pour obtenir des services de santé, pour se rendre au centre local d'emploi ou pour aller passer une entrevue d'emploi, elle doit acheter des billets de transport en commun à l'unité. Or, le prix du passage à l'unité a augmenté plus vite encore que celui de la carte mensuelle.

« Se déplacer au quotidien n'a jamais été aussi facile qu'aujourd'hui, grâce à la diffusion de l'automobile et aux progrès des transports publics. Jamais aussi facile, certes, mais jamais aussi nécessaire, tant la vie quotidienne a changé d'échelle et de rythme. [...] Or, plus on est pauvres, plus il est nécessaire de se déplacer, plus il est difficile de le faire, plus cela coûte cher, moins on accède au potentiel de la ville, et plus on risque d'être entraîné dans des spirales qui mènent à la très grande pauvreté, à la marginalité, à l'exclusion¹⁸. »

Pour une personne en milieu rural où il n'y a pas de transport en commun, l'augmentation des coûts de transport s'accompagne de conséquences importantes sur son isolement et sa capacité à accéder aux services. Comme l'a souligné M^{me} Sylvie Bellerose de Solidarité Québec, lors de la Journée nationale de réflexion sur les répercussions des hausses tarifaires, la concentration de services de proximité (santé, éducation, institution financière, etc.) dans les villes centres en milieu rural provoque une hausse des besoins en transport, et, pendant ce temps, le transport interurbain par autocar se voit menacé au fil des ans : les passages sont moins fréquents et de nombreuses localités ne sont plus desservies.

16. *Op. cit.*, p. 26.

17. *Évaluation et atténuation des impacts des hausses de tarif d'électricité et de transport en commun sur les ménages à faible revenu : réflexions et propositions de la CACQ*, document préparé pour la Journée nationale de réflexion sur les répercussions des hausses tarifaires, disponible sur le site Internet du Comité consultatif au www.cclp.gouv.qc.ca, p. 3.

18. Soit 7 307 \$ par année, ce qui inclut la prestation d'aide sociale, le remboursement de la TPS, le remboursement de la TVQ et le remboursement d'impôts fonciers.

19. *Transports, pauvreté, exclusions : pouvoir bouger pour s'en sortir*, J.P. Orfeil, éditeur, Éditions de l'Aube, 2004.

La capacité des personnes en situation de pauvreté de se déplacer pour participer à la vie sociale et acquérir leur autonomie est donc de plus en plus menacée dans un monde où l'automobile est reine, avec tous les problèmes que cela pose pour l'environnement et la santé. Ce « tout à l'automobile » contribue aussi à élargir les inégalités entre les personnes qui ont les moyens d'avoir une ou des autos individuelles, celles qui n'ont pas vraiment les moyens d'en avoir une ni de l'utiliser, mais doivent en avoir une pour aller travailler, et celles qui n'ont plus les moyens de l'utiliser (avec la flambée des coûts de l'essence) ou qui n'ont même pas les moyens d'en avoir une.

En 2002, 90 % des travailleurs et travailleuses dont le revenu était au-dessus des seuils de revenu avaient accès à un véhicule automobile. C'était le cas de 70 % des travailleurs et travailleuses en situation de pauvreté et de seulement 52 % des personnes sans emploi et en situation de pauvreté. Le transport constitue, et de loin, la troisième plus importante dépense des ménages au Québec et la part du revenu qui y est consacrée est très peu variable selon les quintiles de revenu²⁰.

« Ainsi, plus on est pauvres et exclus socialement, plus on devient captifs du transport public pour assurer sa mobilité. Puis, plus le transport en commun connaît des hausses tarifaires, plus l'exclusion sociale s'enracine²¹. »

On aurait pu compléter cette citation de M. Myroslaw Smereka en ajoutant que moins le transport en commun ou public est disponible, plus l'exclusion sociale des personnes à très faible revenu est inévitable. C'est pourquoi le développement du transport collectif en milieu rural et la tarification sociale du transport en commun en milieu urbain deviennent de plus en plus des enjeux sociaux.

Quelques expériences pour accroître la mobilité

À l'heure actuelle, il y a plus de 12 millions d'automobiles sur les routes au Canada, soit presque une pour deux habitants²². La dépendance à l'automobile a augmenté entre 1992 et 2005. Selon les données de l'Enquête sociale générale sur l'emploi du temps, la proportion des personnes de 18 ans et plus qui avaient effectué tous leurs déplacements en automobile est passée de 68 % en 1992 à 74 % en 2005²³. Les automobiles ont des conséquences importantes sur l'environnement. « Elles sont une source de bruit et d'embouteillages, et la principale cause des morts accidentelles. Elles ont en outre modifié radicalement le paysage, que ce soit directement, par la construction de voies rapides, de routes et autres infrastructures, ou indirectement, par leurs effets sur les types de peuplement²⁴. » On dénote une prise de conscience de plus en plus importante au sujet des problèmes causés par l'automobile et les carburants fossiles.

Après s'être désintéressés pendant longtemps du transport en commun, les gouvernements prennent conscience qu'ils ont intérêt à mettre en place des mesures incitatives afin de favoriser son utilisation. C'est ainsi que des crédits d'impôt ont été adoptés pour les personnes qui utilisent le transport en commun²⁵. Les sociétés de transport ont mis en place des mesures incitatives pour convaincre les automobilistes de laisser leur auto à la maison et d'utiliser le transport en commun. Dans plusieurs villes canadiennes, d'abord en collaboration avec les universités, la tarification réduite du transport en commun pour les étudiants a été poussée plus loin. Ainsi, à Sherbrooke, il en coûte 9,00 \$ par mois pour les étudiants d'université et 10,00 \$ par mois pour les étudiants de cégep. À Victoria, pour les étudiants d'université, le coût est de 7,00 \$ par mois. Ce coût est de 13,00 \$ à London, Ontario, pour les étudiants de l'Université Western.

20. *L'exclusion sociale reliée au transport des personnes – Au cœur du développement durable*, Myroslaw Smereka, Présentation lors de la Journée nationale de réflexion sur les répercussions des hausses tarifaires, disponible sur le site Internet du Comité consultatif au www.cclp.gouv.qc.ca, p. 26.

21. *Ibid.*, p. 27.

22. *Les incidences environnementales de l'automobile*, feuillet d'information EDE, 93-1, Environnement Canada, p. 1.

23. Martin Turcotte, *Dépendance à l'automobile dans les quartiers urbains, la vie dans les régions métropolitaines*, Statistique Canada, 2008, p. 1.

24. Voir la note 22.

25. Malheureusement, il s'agit d'un crédit non remboursable qui n'aide en rien les personnes en situation de pauvreté.

En Europe et plus particulièrement en France où, depuis 1982, on a introduit le droit à la mobilité dans le cadre de la Loi d'orientation des transports intérieurs, la tarification sociale s'applique bien plus qu'aux personnes âgées ou qu'aux étudiants, que ce soit en milieu urbain ou pour le transport interurbain. L'accès au transport à coût réduit dans plusieurs villes et régions est accessible aux bénéficiaires des minima sociaux ou aux chômeurs et demandeurs d'emploi. Parfois, le transport est entièrement gratuit pour tous sur certaines lignes principales.

Au Québec, en octobre dernier, lors de la Journée mondiale pour l'élimination de la misère, le transport en commun a été gratuit pour tous à Sherbrooke. Ici, cependant, l'idée d'une tarification sociale pour les personnes à faible revenu a fait beaucoup moins de chemin qu'en Europe, même si M^{me} Lise Boulanger, présidente des usagers du transport de Sherbrooke, consacre beaucoup d'efforts en ce sens²⁶.

En matière de transport collectif en milieu rural, depuis le début des années 2000, Transports Québec a encouragé des expériences pilotes de mise en commun de services. Dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique de la ruralité, le ministère du Transport a implanté un Programme d'aide gouvernementale au transport collectif en milieu rural.

Ce programme était doté d'une enveloppe de 10 millions de dollars sur cinq ans (2003-2007). Même si la majorité des municipalités régionales de comté (MRC) admissibles ont participé au programme, un constat général a été fait quant à l'insuffisance du soutien financier accordé et du temps alloué pour développer un service adéquat.

En juin 2006, une politique québécoise de transport collectif était adoptée et Transports Québec lançait en 2007 un nouveau programme : le Programme d'aide gouvernementale au transport collectif régional. Ce programme, qui prévoit une enveloppe de 11 millions pour la période de 2007 à 2012, continuera à aider les MRC à développer leur transport collectif en milieu rural. Il vise aussi à aider les régions à mieux planifier les efforts de transport collectif et à soutenir l'accès au transport interrégional par autocar.

Des coûts d'énergie difficiles à supporter

De 1998 à 2004, les tarifs d'électricité ont été gelés au Québec. Depuis le dégel, comme nous l'indiquons auparavant, soit de 2004 à 2006, ces tarifs ont augmenté de plus de 13 %. Pendant ce temps, les tarifs du gaz et du mazout ont augmenté à un rythme encore plus important. Les coûts d'énergie, rappelons-le, constituent la troisième dépense la plus importante (après le logement et l'alimentation) des ménages à faible revenu.

Déjà en 2005, soit avant plusieurs des hausses qui ont été autorisées depuis ce temps, la part du revenu consacrée à l'électricité par les ménages du premier décile (revenu de 15 600 \$ et moins) était, en moyenne, de 7,7 % de leur revenu, soit deux fois plus que la moyenne de la population et quatre fois plus que les 20 % de personnes ayant les revenus les plus élevés (83 400 \$ et plus²⁷). Un peu plus du cinquième des personnes à faible revenu sont des propriétaires majoritairement en milieu rural et la part de leurs revenus consacrée à l'électricité dépasse, en moyenne, les 10 %.

Pour les personnes à faible revenu responsables de familles nombreuses et qui vivent dans des logements mal isolés, des entretiens avec des responsables d'Hydro-Québec nous ont indiqué que la proportion des revenus consacrée à l'électricité pouvait souvent se situer à 15 % et même atteindre 20 %, et cela d'autant plus que les augmentations sont plus élevées après les premiers 30 kWh/jour utilisés²⁸.

26. M^{me} Boulanger a été l'une des récipiendaires des prix Guy-Chartrand 2007 pour ses efforts de mobilisation des usagers. Elle était l'une des conférencières lors de la Journée nationale de réflexion sur les répercussions des hausses tarifaires.

27. *Stratégie clientèle à faible revenu*, document présenté par Hydro-Québec Distribution lors de sa demande d'augmentation de tarifs en 2007, p. 5.

28. *Coût de l'énergie pour les ménages à faible revenu et Allocation énergie*, Union des consommateurs, document préparé pour le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, disponible au www.cclp.gouv.qc.ca, p. 4.

Pendant combien de temps les personnes à faible revenu peuvent-elles composer avec une part croissante de leurs revenus consacrée aux coûts d'énergie au fur et à mesure que les tarifs d'électricité augmentent, et dans un contexte où certains leaders d'opinion souhaitent que ces tarifs augmentent encore plus vite afin d'assurer la pérennité du financement des services publics? On comprend que les personnes à faible revenu soient de plus en plus préoccupées par des coûts qui les obligent à faire des sacrifices dans d'autres postes essentiels.

Dans le cadre de la stratégie énergétique du gouvernement du Québec 2006-2015²⁹, le gouvernement se montre préoccupé par les répercussions des hausses des prix de l'énergie sur les personnes à faible revenu.

« La pression à la hausse des prix de l'énergie et la volatilité du prix de certaines formes d'énergie préoccupent grandement le gouvernement du Québec, particulièrement au regard de la capacité des ménages à faible revenu d'y répondre adéquatement. »

« À cet égard, le gouvernement souhaite la mise en place de certains ajustements, réglementaires ou autres, qui permettraient aux ménages à faible revenu connaissant des difficultés à supporter leurs coûts d'énergie de mieux faire face à leur situation. »

« En s'assurant que la Régie de l'énergie, dans le cadre des requêtes tarifaires des distributeurs d'énergie déposées pour son approbation, demande que des études soient faites relativement aux impacts sur les ménages à faible revenu. » (p. 97)

Hydro-Québec Distribution estime à 40 000 le nombre de clients à faible revenu qui se retrouvent en situation de sérieux retards de paiement, et la moitié d'entre eux convient d'une entente de paiement « client à faible revenu ». En réponse à la préoccupation du gouvernement, Hydro-Québec Distribution a mené en 2003 et 2004 une importante étude auprès des clients n'ayant pas respecté les conditions d'une telle entente. Cette étude³⁰, malgré les mesures prises depuis pour éviter les interruptions de courant ou pour convenir de l'étalement des dettes ou de remises partielles de ces dettes, illustre bien les difficultés de ces clients. Voici leur profil type, tel que révélé par l'étude :

- Ils avaient un revenu annuel moyen se situant en moyenne à 64 % du seuil de faible revenu (SFR).
- Leur endettement moyen était de 8 659 \$, y compris ce qu'ils devaient pour leur électricité.
- Dans les deux tiers des cas, la personne responsable du compte était une femme.
- Il s'agissait majoritairement de ménages monoparentaux.
- Plus de la moitié des responsables du compte n'avaient pas terminé leur 5^e secondaire et 23 % seulement occupaient un emploi.

Par ailleurs, selon les données compilées dans l'étude, ces ménages avaient une consommation annuelle d'électricité moyenne de 1 148 \$, soit 27,5 % de plus que celle de la moyenne des ménages à faible revenu en 2006³¹. Cela illustre que, dans plusieurs cas, il ne s'agit pas uniquement d'un problème de revenus, mais aussi d'un problème de logements vétustes et énergivores.

29. *L'énergie pour construire le Québec de demain – La stratégie énergétique du Québec 2006-2015*. Le texte est accessible sur le site Internet du ministère des Ressources naturelles et de la Faune : www.mrnf.gouv.qc.ca/energie/strategie.

30. *Actions commerciales destinées à la clientèle à faible revenu*, Hydro-Québec Distribution, document présenté lors de la demande de hausses de tarifs en 2006, pp. 14-15.

31. Rappelons que cette étude a été réalisée en 2003-2004 et que la consommation annuelle moyenne était basée sur la consommation 12 mois avant l'entente « client à faible revenu ».

Selon les propres conclusions d'Hydro-Québec Distribution, ces ménages ne disposent pas des revenus nécessaires pour couvrir tous leurs coûts d'électricité, ils sont dans l'impossibilité de faire face à leurs dépenses de base et éprouvent souvent une multiplicité de problèmes psychosociaux.

Toutes ces données indiquent clairement que la Régie de l'énergie ne peut continuer à autoriser les hausses d'électricité, malgré tous les bons arguments invoqués à l'appui d'une politique de « prix du marché » des tarifs d'électricité, sans que cela ait des conséquences majeures sur les conditions de vie des personnes à faible revenu, ou encore, sans que l'on mette en place des mesures visant à accroître substantiellement leur revenu.

Des mesures insuffisantes

Les mesures implantées par les distributeurs d'énergie, et en particulier par Hydro-Québec Distribution – le principal fournisseur d'énergie des ménages à faible revenu –, bien qu'elles aident à soulager des personnes en grande détresse sur le plan économique, ne s'attaquent pas aux causes du problème : l'insuffisance des revenus et, ce qui est en partie une conséquence de cette insuffisance, la mauvaise qualité des logements occupés par les personnes et les familles en situation de pauvreté qui n'ont pas accès au logement social ou aux coopératives d'habitation. C'est le cas de 80 % des ménages à faible revenu, malgré les investissements importants consentis pour le logement social dans le cadre du Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Si la création de l'Agence de l'efficacité énergétique a indiqué une volonté de mieux coordonner les actions afin d'accroître l'efficacité énergétique spécialement en ce qui a trait aux mesures destinées aux ménages à faible revenu, les consultations menées par le Comité consultatif auprès des distributeurs d'énergie et de l'Agence ont permis de constater qu'il y a beaucoup à faire pour intervenir efficacement auprès de la grande majorité des personnes à faible revenu.

Éconologis est le principal programme d'efficacité énergétique destiné aux personnes à faible revenu. Ce programme est sous la responsabilité de l'Agence de l'efficacité énergétique. Il est financé par une quote-part des principaux distributeurs d'énergie et dispensé en collaboration avec des organismes communautaires, dont un bon nombre sont des associations coopératives d'économie familiale (ACEF). Il comporte deux volets : l'un comprend une visite de sensibilisation et l'installation de produits économiseurs d'énergie, l'autre prévoit le remplacement des thermostats en place par des thermostats électroniques.

Intervenant au nom de la Coalition des associations de consommateurs du Québec, lors de la Journée nationale de réflexion sur les répercussions des hausses tarifaires, M^{me} Louise Tardif, de l'ACEF des Bois-Francis, un des organismes qui dispensent les services du programme Éconologis, soulignait les avantages de ce dernier : l'amélioration du confort et la réduction des coûts pour les personnes, et une occasion pour les organismes de rejoindre une clientèle qui a de nombreux besoins et qui est plutôt isolée.

Elle mentionnait toutefois que ce programme a de nombreuses limites. L'une d'entre elles est le faible taux de pénétration du programme. D'octobre 1999 à avril 2007, 38 741 ménages ont reçu la visite des équipes Éconologis au Québec. Sur une population de ménages à faible revenu estimée à 500 000, il s'agit d'un taux de pénétration de 7,7 %.

Ce constat rejoint les propos des responsables d'Hydro-Québec qui ont lancé l'ancêtre de ce programme. En effet, ils soulignaient aux membres du groupe de travail du Comité consultatif sur les répercussions des hausses tarifaires que, si le taux de pénétration était important dans le secteur social et communautaire, on avait du mal à rejoindre les ménages à faible revenu qui sont locataires de propriétaires privés ou qui sont eux mêmes propriétaires.

M^{me} Tardif a aussi souligné le fait que de plus en plus de personnes vivent dans des conditions de vie inacceptables en raison de déficiences légères, de maladies mentales ou de problèmes psychosociaux aigus. Son propos rejoint les conclusions de l'enquête menée par Hydro-Québec Distribution auprès des personnes en grande difficulté de paiement.

Enfin, beaucoup de ménages, selon M^{me} Tardif, ne peuvent se payer un logement décent et bien isolé, et se retrouvent dans des appartements « où les murs sont une passoire et les fenêtres qu'un trou béant pour l'infiltration d'air ». Il faut penser à concevoir des programmes qui touchent l'enveloppe thermique des bâtiments.

Pour le moment, de telles mesures ne sont développées que dans le secteur social et communautaire. Cela s'explique, entre autres, par la difficulté d'amener les propriétaires pauvres à partager les frais des rénovations. Dans le cas des locataires, cela pose le problème de la responsabilité des propriétaires et du contrôle du coût des loyers après les rénovations.

En complément à cette analyse, les membres du Comité consultatif souhaitent souligner qu'au Québec, contrairement à plusieurs États américains, il n'existe pas non plus de mesures visant à aider au remplacement des appareils électroménagers énergivores. Or, lorsqu'on est pauvre et que le réfrigérateur brise, on remplace souvent son vieil appareil par un plus vieux encore fourni par un organisme caritatif (magasin Emmaüs, comptoir Ozanam, etc.), ce qui contribue à augmenter encore la facture d'électricité.

DES SOLUTIONS

QUI RASSEMBLENT

Protéger les personnes à faible revenu des hausses tarifaires

Devant les nombreux constats établis quant aux répercussions des hausses tarifaires sur les conditions de vie des personnes à faible revenu et, plus particulièrement, sur la pauvreté et l'exclusion sociale, un certain nombre de recommandations générales s'imposent. Déjà, nous avons noté que le recours à la tarification devenait un moyen de plus en plus utilisé pour assurer la pérennité du financement des services publics.

À l'automne 2007, la ministre des Finances, M^{me} Monique Jérôme-Forget, mandatait un comité de sages, présidé par M. Claude Montmarquette, pour présenter des recommandations au gouvernement sur l'ensemble de la tarification gouvernementale. En réponse à notre invitation à participer à la Journée nationale sur les répercussions des hausses tarifaires, M. Montmarquette nous indiquait : « Soyez assuré que nous sommes sensibilisés aux aspects de redistribution des ressources associées à la tarification et, en particulier, aux répercussions des hausses tarifaires sur les personnes à faible revenu. »

Au moment où nous rédigeons cet avis, nous ne connaissons pas encore les conclusions de ce groupe de travail. Il est cependant impératif que le gouvernement, dans son recours futur à la tarification ou au moment de l'autorisation de nouvelles hausses de tarifs pour des biens essentiels, se préoccupe de leurs répercussions sur les conditions de vie des personnes à faible revenu. Il faut non seulement que les impacts sur le revenu des personnes en situation de pauvreté soient évaluées, comme le prescrit la Loi, mais encore, que ce recours à un mode de taxation basé sur la consommation s'accompagne de mesures correctrices, comme les gouvernements l'ont fait dans le cas des taxes de vente.

Le gouvernement doit viser à en atténuer les répercussions sur les personnes à faible revenu ainsi qu'à éviter la détérioration des conditions de vie des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale.

RECOMMANDATION 1

Lorsqu'il autorise une hausse de tarif pour un bien ou un service essentiel ou lorsqu'il introduit une nouvelle tarification, que le gouvernement du Québec, en plus d'analyser les impacts sur le revenu des personnes et des familles en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, mette en œuvre des mesures correctrices visant à compenser ces répercussions, dans le cas où les décisions prises ne sont pas cohérentes avec les buts de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Pour les personnes les plus pauvres parmi les pauvres, soit celles qui n'ont que les ressources du programme d'aide sociale pour vivre, les répercussions des hausses tarifaires contribuent davantage à leur exclusion, comme nous l'avons démontré auparavant. Depuis la mise en œuvre du Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ces personnes ne bénéficient que d'une demi-indexation de leur prestation, et ce, à partir d'un indice d'indexation des prix à la consommation qui sous-estime les augmentations touchant les biens de base (logement, nourriture, habillement, transport).

Cette décision d'une indexation partielle des prestations des bénéficiaires d'aide de dernier recours qui n'ont pas de contraintes sévères à l'emploi, apparaît avoir été une contrepartie à l'établissement d'une prestation minimale, ou plutôt, à l'abolition des pénalités pour refus d'entreprendre des démarches d'aide à l'emploi ou pour refus d'emploi. Dans le contexte des dernières années, où les augmentations des coûts de logement, d'énergie, de transport, etc., ont toutes dépassé l'indice d'augmentation des prix du ministère des Finances, cette indexation partielle a eu l'effet inverse à celui recherché : elle a accentué l'exclusion sociale.

La réduction du pouvoir d'achat des prestataires sans enfants, soit celles et ceux qui n'ont pas bénéficié des importantes améliorations du revenu pour les familles, n'est pas acceptable quand on sait que la grande majorité de ces personnes, surtout celles qui sont éloignées du marché du travail depuis un certain temps, ont peu de chances d'espérer intégrer un emploi sans une aide importante, laquelle, trop souvent, n'est pas disponible. En s'appauvrissant, ces personnes se retrouvent dans un mode de survie, sans les ressources nécessaires pour pouvoir s'en sortir. Or, l'augmentation des coûts de logement, y compris des coûts d'énergie, ainsi que celle des coûts de transport au cours des dernières années ont contribué à appauvrir davantage ces personnes.

De nombreux groupes qui interviennent auprès des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale ne cessent de réclamer au gouvernement la pleine indexation des prestations pour l'ensemble des prestataires des programmes d'aide financière de dernier recours. À ces voix, dans le dernier rapport annuel du Protecteur du citoyen, s'est ajoutée celle de la protectrice du citoyen, M^{me} Raymonde Saint-Germain, pour revendiquer cette « garantie minimale ».

Le présent avis ne porte pas sur le niveau auquel devrait se situer la prestation minimale à l'aide sociale. Le Comité consultatif considère toutefois que, compte tenu des objectifs que le Québec s'est fixés dans la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, il faut assurer à l'ensemble des personnes et des familles québécoises un revenu minimum leur permettant de combler, à tout le moins, leurs besoins de base. Comme nous l'avons vu précédemment, le logement, y compris les coûts d'énergie, l'alimentation, l'habillement et le transport constituent l'essentiel des dépenses des personnes en situation de pauvreté.

À ce moment-ci, eu égard aux répercussions importantes des hausses tarifaires, il faut s'assurer d'une indexation complète des prestations d'aide sociale, une indexation qui tienne compte pleinement des augmentations de coûts pour ces besoins de base. Ce principe devrait aussi s'appliquer à toutes les prestations ou allocations visant à soutenir le revenu des personnes ou des familles.

RECOMMANDATION 2

Que le gouvernement du Québec procède, dès maintenant, à la pleine indexation des prestations d'aide sociale pour l'ensemble des prestataires, et qu'il applique cette pleine indexation annuelle jusqu'à ce que soit complété le processus prévu dans la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale pour établir le montant de la prestation minimale à l'aide sociale.

RECOMMANDATION 3

Que l'indice d'augmentation des prix utilisé pour indexer les prestations versées en vertu de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles soit fondé sur les augmentations des prix des besoins de base : logement, nourriture, habillement et transport.

RECOMMANDATION 4

Que ce principe d'indexation en fonction de l'augmentation des prix des biens et services visés par les allocations ou par les autres mesures fiscales ou d'aide financière qui ont pour objectif de soutenir le revenu des personnes et des familles, s'applique à l'ensemble des mesures ou programmes gouvernementaux.

L'accès au transport : un outil d'inclusion

Affirmer le droit à la mobilité

Lors de la Journée nationale de réflexion sur les répercussions des hausses tarifaires, tenue en novembre 2007 par le Comité consultatif sous le thème « Des tarifs qui excluent... Des solutions qui rassemblent », les propos tenus par l'ensemble des intervenantes et des intervenants ont eu pour effet de convaincre les membres du Comité consultatif de l'importance primordiale de l'accès à la mobilité dans le processus d'inclusion sociale.

Dans une société québécoise où l'on regroupe de plus en plus les services et où l'on spécialise les institutions, la nécessité de se déplacer pour avoir accès à l'emploi, à la formation, aux services de santé, aux loisirs ou à la culture représente plus que jamais une condition déterminante de l'insertion sociale des personnes. Dans le document d'orientations du Comité consultatif, nous affirmions que la lutte aux inégalités dépasse la réduction des inégalités de revenu et inclut l'égalité d'accès à la formation, à l'emploi, au logement, aux loisirs et à la culture, à la santé et au bien-être.

À l'occasion de la Journée nationale de réflexion, M. Myroslaw Smereka, de Transport 2000 Québec, livrait un vibrant plaidoyer quant à la nécessité de placer le droit à la mobilité parmi les priorités de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'accès au transport à prix raisonnable, soutenait-il, constitue un préalable à l'accès à l'emploi, à la formation, aux loisirs, aux services de santé, etc.

Les membres du Comité consultatif approuvent entièrement cette perspective, et cela d'autant plus que les travaux menés sur les répercussions des hausses tarifaires ont fait ressortir l'importance des coûts de transport dans la vie des personnes à faible revenu. Ces travaux ont aussi permis de constater les fortes augmentations des coûts de transport au cours des dernières années, qu'il s'agisse du coût du transport en commun en milieu urbain ou de celui de l'essence dans les milieux où il n'y a pas ou peu de transport collectif.

Enfin, les consultations et les échanges menés par le Comité consultatif auprès de personnes de tous les milieux et, en particulier, auprès des gens des régions, ont fait ressortir, d'une part, les diminutions de service en matière de transport en commun intrarégional et interrégional et, d'autre part, l'apport extrêmement positif dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale des efforts des municipalités régionales de comté (MRC) pour développer du transport collectif en milieu rural.

Pour toutes ces raisons, le Comité consultatif croit que le gouvernement doit reconnaître dans ses lois l'importance des actions à mettre en œuvre progressivement afin de permettre la réalisation du droit à la mobilité. Dans cette optique, il formule la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 5

Que la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale soit amendée pour ajouter à l'article 9, traitant du renforcement du filet de sécurité sociale et économique, un sixième alinéa qui se lirait comme suit : « favoriser les déplacements des personnes dans des conditions raisonnables d'accessibilité, de qualité et de prix ainsi que de coût pour la collectivité, notamment par l'utilisation de moyens de transport collectif, en accordant une attention particulière aux personnes à mobilité réduite ainsi qu'aux personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, particulièrement dans les régions lointaines ou d'accès difficile ».

L'accessibilité au transport collectif représente un enjeu essentiel pour favoriser l'inclusion sociale de l'ensemble des Québécoises et des Québécois, de même que pour le développement durable. L'augmentation significative des déplacements et de l'utilisation de l'automobile a entraîné des coûts importants et pose des problèmes sérieux dans la mise en place d'une politique de développement durable.

Compte tenu des coûts et des répercussions des changements climatiques, il faut s'orienter vers le transport durable. En 1996, à Vancouver, se tenait la Conférence internationale « Vers des transports durables », organisée conjointement par l'OCDE et Environnement Canada. Cette conférence a permis de dégager neuf principes du transport durable.

Parmi ces principes, les deux premiers concernent l'accès et l'équité, et les participants se sont entendus sur la façon de les définir. En matière d'accès, ils ont convenu que tout être humain a droit à un accès raisonnable aux personnes, aux lieux, aux biens et aux services ainsi qu'à une information sérieuse qui lui permet de s'orienter vers les transports durables. Quant à l'équité, ils ont convenu que les États et le milieu des transports doivent s'efforcer d'assurer l'équité sociale, interrégionale et intergénérationnelle, tout en répondant aux besoins fondamentaux de tous en matière de transport, y compris ceux des groupes défavorisés.

Pour un transport en commun qui concilie environnement et justice

En milieu urbain, le développement du transport en commun et les mesures visant à favoriser son utilisation représentent des éléments essentiels pour cheminer vers du transport durable. Pendant un certain temps, les divers paliers de gouvernement s'étaient désengagés du financement du transport en commun. Au cours des dernières années, ils ont compris que, pour relever le défi que pose la préservation de la qualité de l'environnement, il faut encourager l'utilisation du transport en commun. C'est ainsi que les trois paliers de gouvernement ont récemment réinvesti des sommes importantes dans le transport en commun, que ce soit sur le plan des infrastructures ou sur le plan des mesures visant à inciter les personnes à recourir au transport collectif.

Dans ce dernier cas, la plupart des mesures mises en place ont visé à amener les individus à utiliser le transport en commun plutôt que leur voiture individuelle. Elles ont ainsi, pour la plupart, touché des travailleuses et des travailleurs qui ont le moyen d'avoir une automobile individuelle ou qui paient des impôts. Peu de ces mesures ont touché la tarification sociale, sauf celles qui traditionnellement ont été mises en place pour les étudiants et les personnes âgées. Dans ce sens, les personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale ont peu eu accès à ces mesures.

Pourtant, comme le Comité consultatif l'a déjà souligné, les personnes à faible revenu ont dû faire face à des hausses moyennes de 18 % pour le transport en commun entre 2004 et 2006. Il faut, tant pour contrer les effets des changements climatiques que pour favoriser l'inclusion sociale, inverser cette tendance.

Le Québec a toujours appuyé les objectifs du Protocole de Kyoto. En septembre 2007, la Fondation Appleton a publié un classement des 27 régions métropolitaines de recensement du Canada visant à les situer en fonction de leur performance en matière de transport durable. L'un des indicateurs utilisés offre un intérêt certain pour définir une cible d'amélioration de l'accessibilité au transport en commun. Cet indicateur permet de comparer combien un adulte achetant un laissez-passer mensuel de transport en commun, dans une région métropolitaine de recensement donnée, paie pour se déplacer au cours d'une année. Ce coût, qui est pondéré par la population et ajusté au revenu total médian des ménages, est comparé à celui que l'individu devrait payer dans une situation de respect du Protocole de Kyoto. Pour les régions métropolitaines de recensement du Québec, en utilisant la méthodologie de la Fondation Appleton, cela pourrait représenter, selon les calculs faits par M. Smereka, une diminution variant de 40 à 60 % du coût actuel en dollars constants.

Le Comité consultatif estime qu'on devrait fixer une cible de réduction du coût du laissez-passer mensuel de transport en commun permettant de concilier deux objectifs incontournables, soit lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et protéger l'environnement. Comme une majorité de leurs concitoyennes et de leurs concitoyens, les membres du Comité consultatif sont convaincus que les investissements requis pour atteindre cette cible sont largement inférieurs aux coûts qui découlent de la pauvreté et de l'exclusion sociale et qui découleront de l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre.

Par ailleurs, même si son mandat concerne d'abord les conditions de vie des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, le Comité consultatif a choisi de mettre de l'avant une proposition qui touche l'ensemble de la population. Cette proposition permet de concilier plusieurs objectifs pouvant contribuer au développement durable du Québec, en plus d'être rassembleuse et d'éviter de catégoriser les personnes.

RECOMMANDATION 6

Que les divers paliers de gouvernement mettent en place, selon leurs responsabilités et leur capacité fiscale, des mesures visant à diminuer progressivement, d'ici dix ans, le prix du laissez-passer mensuel de transport en commun de 50 % dans les municipalités du Québec.

Transport collectif en milieu rural : vaincre l'isolement

Nous avons déjà parlé de l'importance, en milieu rural, du transport collectif dans les efforts de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Lors de la Journée nationale de réflexion sur les répercussions des hausses tarifaires, M^{me} Micheline Pelletier, maire de Sainte-Anne-des-Monts, a montré comment l'engagement de tous les acteurs sur le plan local est essentiel pour s'attaquer aux causes et aux conséquences de la pauvreté, et comment le développement du transport collectif créait l'espoir d'une possible inclusion dans un milieu où les distances et l'isolement s'ajoutent à des problématiques sociales et économiques importantes.

Comme elle le disait, « le jour de l'ouverture du transport collectif, nous avons vu des gens en larmes prendre conscience qu'un simple autobus mis à leur disposition à un coût minime leur ouvrait un horizon tout à coup accessible ». Elle plaidait aussi pour donner aux régions et aux MRC les moyens de pouvoir s'organiser par elles-mêmes en fonction de leurs besoins propres.

Le nouveau Programme d'aide au transport collectif régional représente un outil important pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion en milieu rural. Toutefois, les MRC à forte concentration de pauvreté ne disposent pas des ressources financières nécessaires pour profiter au maximum des possibilités offertes par ce programme. Afin de bien arrimer les efforts pour développer du transport collectif en milieu rural aux actions locales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, il faut soutenir davantage les MRC plus défavorisées.

RECOMMANDATION 7

Que le gouvernement du Québec modifie les modalités d'application du Programme d'aide gouvernementale au transport collectif régional et ajuste le budget alloué en conséquence de manière que toutes les MRC admissibles, et particulièrement celles qui sont à forte concentration de pauvreté, puissent profiter au maximum de ce programme afin de permettre aux personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale sur leur territoire de pouvoir exercer leur droit à la mobilité.

Des coûts d'énergie à la hausse : l'espoir à la baisse

Comme nous l'avons déjà illustré dans les sections précédentes, la question des coûts d'électricité et de chauffage (coûts d'énergie) apparaît comme la première préoccupation des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale en ce qui a trait aux hausses tarifaires.

C'est aussi une question qui divise plusieurs intervenants dans les grands débats sur l'avenir et les défis du Québec. La capacité hydroélectrique du Québec, souvent considérée comme une sorte d'« or bleu », en fait rêver plusieurs qui y voient la possibilité d'assurer la stabilité financière du Québec. D'autres, depuis le dégel tout récent des tarifs d'électricité, plaident pour une politique de prix du marché de manière à amener les consommateurs à diminuer leur consommation d'énergie. Au-delà des prix de l'électricité, la croissance des prix des autres sources d'énergie soulève de nombreuses inquiétudes.

Pour les personnes à faible revenu, l'augmentation rapide des coûts d'énergie entraîne deux types de problèmes. D'une part, comme nous l'avons vu, ces personnes consacrent une part de leurs revenus beaucoup plus grande aux coûts d'énergie que la moyenne de la population, une part disproportionnée par rapport aux mieux nantis. D'autre part, un nombre important de personnes à faible revenu consomment trop d'énergie parce qu'elles vivent dans des logements mal isolés et ne disposent que de vieux électroménagers énergivores.

Efficacité énergétique : rejoindre les personnes et répondre à leurs besoins

Les préoccupations du gouvernement du Québec à l'égard des hausses des prix d'énergie pour les personnes à faible revenu ont déjà été évoquées. Rappelons que dans sa stratégie énergétique, le gouvernement a souhaité qu'on se préoccupe de cette question. Les mesures mises en place ou bonifiées dans le cadre de cette volonté ont surtout consisté en des mesures légères d'efficacité énergétique (sensibilisation, installation de produits économiseurs d'énergie, remplacement de thermostats), ou en des mesures pour assurer la continuité d'accès à l'énergie et faciliter le paiement des dettes liées à la facture d'énergie pour les personnes en difficulté de paiement.

Les discussions que le Comité consultatif a menées avec les responsables de ces mesures et programmes, tant à Hydro-Québec qu'à l'Agence de l'efficacité énergétique, ont permis de constater la faible pénétration des mesures à l'extérieur du secteur social et communautaire, où l'on trouve seulement un ménage à faible revenu sur cinq. De plus, les interventions plus lourdes, telles celles qui visent à améliorer l'enveloppe thermique des logements, n'existent que dans le secteur social et communautaire alors qu'il s'agit là d'une des causes importantes des difficultés de paiement de nombreux ménages à faible revenu.

Enfin, il n'existe pas au Québec, au contraire de certains États américains, de mesures dites « moyennes », comme le remplacement des appareils ménagers de base par des appareils plus efficaces sur le plan énergétique.

Pour faire en sorte que les programmes d'efficacité énergétique rejoignent davantage les personnes en situation de pauvreté et les aident vraiment à mieux faire face à leur situation et à assumer leurs coûts d'énergie, il reste beaucoup de chemin à faire. Une concertation devient donc nécessaire entre les intervenants préoccupés par la lutte contre la pauvreté et l'exclusion et ceux préoccupés par l'efficacité énergétique.

RECOMMANDATION 8

Que le gouvernement du Québec mandate l'Agence de l'efficacité énergétique, en collaboration avec le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, pour proposer des mesures permettant de mieux rejoindre les ménages à faible revenu et d'améliorer de manière significative la capacité de ces ménages à assumer leurs coûts d'énergie. Dans la réalisation de ce mandat, l'Agence et le Comité consultatif pourront s'adjoindre les partenaires qu'ils décideront conjointement d'associer à cette démarche.

RECOMMANDATION 9

L'Agence de l'efficacité énergétique et le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale devront soumettre au gouvernement leurs propositions avant octobre 2008. Les recommandations qui seront retenues par le gouvernement seront intégrées au prochain Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, prévu en 2009, et seront financées, en ce qui a trait à la part du gouvernement, à partir de l'enveloppe qui sera allouée pour la réalisation de ce plan.

Améliorer le revenu des personnes et des familles : un impératif

L'autre volet de la réflexion menée par le Comité consultatif sur les mesures à prendre afin de contrer les répercussions des hausses des coûts d'énergie sur les conditions de vie des personnes à faible revenu, a trait au soutien financier à apporter à ces personnes pour les aider à faire face à l'augmentation des coûts d'énergie.

Lors des consultations, un assez large consensus s'est établi autour du fait que, dans le cas des coûts d'énergie, la mise en œuvre d'une allocation énergie était préférable à l'introduction d'une tarification sociale.

Tarification sociale	Réduire la dépense en énergie en abaissant les tarifs (gaz naturel ou électricité) pour les ménages à faible revenu.
Allocation énergie	Compenser par une allocation ou une prestation fiscale une partie des coûts engagés pour l'énergie par les ménages à faible revenu.

Toutefois, les discussions tenues avec les différents intervenants, lors de la Journée nationale de réflexion sur les répercussions des hausses tarifaires, ont fait ressortir que, pour qu'une telle allocation soit une solution, il faudrait procéder à une révision en profondeur des mesures d'aide au logement afin de rejoindre l'ensemble de la clientèle souhaitée. De plus, si une croissance similaire des prix survenait dans un autre domaine ou si de nouvelles tarifications étaient introduites et compromettaient l'amélioration du niveau de vie des personnes et familles en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, il faudrait s'interroger sur l'opportunité de mettre en œuvre d'autres allocations spécifiques. Malgré son intérêt, l'introduction d'une allocation énergie demeure une mesure à la pièce alors que le problème de fond est l'insuffisance des revenus d'une bonne partie de nos concitoyennes et concitoyens, qui ne disposent tout simplement pas des ressources nécessaires pour satisfaire leurs besoins fondamentaux.

Les répercussions des hausses tarifaires sur les conditions de vie des personnes à faible revenu mettent en relief l'importance du mandat confié au Comité consultatif par la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Au cours des prochains mois, le Comité consultatif formulera un avis et des recommandations sur des cibles de revenu et sur les moyens pour les atteindre afin d'améliorer la situation économique des personnes et des familles en situation de pauvreté. Tel que le prescrit la Loi, il devra aussi formuler des recommandations portant sur la prestation minimale versée dans le cadre d'un programme d'aide financière de dernier recours établi en vertu de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles.

L'article 59 et les articles suivants de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale enclenchent toute une démarche qui pourrait mener à une révision de notre régime de sécurité sociale. Les membres du Comité consultatif ont déjà indiqué que, selon eux, il faut s'assurer que l'ensemble des personnes puissent avoir les ressources nécessaires pour pouvoir se loger, se nourrir, se vêtir et se déplacer. Il s'agit là du minimum requis dans une société moderne qui entend s'attaquer sérieusement à la pauvreté, comme le Québec s'est engagé résolument à le faire.

Cependant, il reste beaucoup de travaux à entreprendre et de discussions à mener pour déterminer les meilleurs moyens d'assurer ce minimum. En attendant que ces travaux soient complétés et que les consensus nécessaires à la mise en œuvre de ces changements soient atteints, il faut éviter que les augmentations des coûts d'énergie ne viennent appauvrir davantage les personnes à faible revenu.

RECOMMANDATION 10

Que le gouvernement du Québec instaure un crédit énergie jumelé au remboursement de la TVQ dans l'attente de décisions sur les cibles de revenu et la prestation minimale à l'aide financière de dernier recours ainsi que sur les moyens de les atteindre. Ce crédit devrait être équivalent à l'impact sur les coûts d'énergie moyens des personnes à faible revenu, des augmentations de coûts approuvés par la Régie de l'énergie.

En adoptant cette recommandation, le gouvernement du Québec ne corrigera pas les effets des augmentations antérieures, mais fera en sorte que celles des prochaines années ne viennent pas aggraver la situation des personnes.

RECOMMANDATION 11

Que le gouvernement du Québec mandate le ministère des Finances et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale afin d'examiner, en collaboration avec le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la pertinence et la faisabilité de la mise en place d'un régime intégré de soutien aux personnes et aux familles permettant à tous d'avoir accès aux biens et services nécessaires pour satisfaire leurs besoins de base en matière de logement, d'alimentation, d'habillement et de transport, favorisant l'intégration économique et sociale des personnes, et enfin, faisant en sorte que les personnes qui travaillent soient en mesure de disposer d'un revenu au-dessus du seuil qui sera retenu comme indicateur de pauvreté par le gouvernement.

L'adoption d'une telle recommandation par le gouvernement favorisera la recherche de solutions adaptées à la situation du Québec, contrant les effets négatifs des hausses tarifaires sur les conditions de vie des personnes à faible revenu et donnant toute leur cohérence à la cible, aux orientations et aux buts énoncés dans la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

ANNEXE 1

LISTE DES MEMBRES DU COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

Membres votants

M. Damien Arsenault

Maire de Saint-Elzéar, comté de Bonaventure

M^{me} Lucie Bélanger

Fédération des femmes du Québec

M. Michel Bellemare

Regroupement pour la défense
des droits sociaux de Shawinigan

M^{me} Pascale Caron

Conseillère principale en recherche
et développement
Caisse d'économie solidaire Desjardins
Vice-présidente du Comité consultatif

M^{me} Édith Cloutier

Directrice générale
Centre amitié autochtone de Val-d'Or

M^{me} Jane Cowell-Postras

Membre du comité exécutif
de la Ville de Montréal

M. Richard Gravel

Directeur général
Collectif des entreprises d'insertion

M. Jean-Claude Icart

Coordonnateur de l'Observatoire international
sur le racisme et les discriminations
Centre de recherche sur l'immigration, l'ethnicité
et la citoyenneté (UQAM)

M. Tommy Kulczyk

Adjoint au vice-président et directeur
des services d'urgence, Jeunesse au Soleil
Président du Comité consultatif

M^{me} Jeanne Lavoie

Conseillère – Partenariat avec la communauté
Rio Tinto Alcan

M^{me} Réjeanne Pagé

Agente à l'information – Programme Éconologis
ACEF de l'Estrie
ATD Quart Monde

M^{me} Anne-Marie Rodrigues

Directrice générale
Centre d'action communautaire de Montréal

M^{me} Monique Toutant

Association de défense des droits sociaux du
Québec métropolitain

M^{me} Céline Trudel

Directrice du développement communautaire
Centraide Québec

M^{me} Nancy Villemure

Gestionnaire de marques
Zoom Armada

Membres non votants

M. Michel Hamelin

Sous-ministre adjoint aux aînés
Ministère de la Famille et des Aînés

M. Bernard Matte

Sous-ministre adjoint aux politiques
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Comité consultatif
de lutte contre
la pauvreté
et l'exclusion sociale

Québec 