



**La volonté d'agir
la force de réussir**



Énoncé de politique

**Stratégie nationale de lutte contre
la pauvreté et l'exclusion sociale**

La volonté d'agir la force de réussir

Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

« Bâtir un Québec meilleur où chaque personne a sa place et où elle peut mener une vie digne et participer, selon ses capacités, à la vie sociale et au progrès collectif. »

Gouvernement du Québec
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale

ISBN 2-550-39447-X

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec, juin 2002

Vous pouvez joindre le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
aux numéros suivants :

Téléphone : (418) 643-4721 ou, sans frais, 1 888 643-4721
Télécopieur : (418) 643-4855

Ce document peut être consulté sur le site Internet :
www.mess.gouv.qc.ca

Mot

du premier ministre

Depuis toujours, la solidarité est inscrite au cœur des Québécoises et des Québécois et a su guider nos choix. Afin de poursuivre leurs idéaux de démocratie, de justice sociale, de partage et de solidarité, les citoyennes et les citoyens ont été nombreux à participer aux grands chantiers qui ont modelé l'État québécois. Néanmoins, il reste beaucoup à faire.

Alors que nous faisons face, collectivement, à des défis inédits, la participation de toutes et de tous est plus que jamais essentielle. La mondialisation, l'instantanéité, les changements technologiques rapides, les problématiques sociales de plus en plus complexes font maintenant partie de notre réalité. C'est dans cet esprit que nous présentons aujourd'hui la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Lutter contre la pauvreté et l'exclusion, c'est favoriser l'épanouissement de toutes les personnes, encourager l'équité entre les femmes et les hommes et, surtout, veiller au respect de la dignité humaine et des droits de chacun. C'est aussi créer une synergie entre le développement social et économique.

Ce document témoigne de notre intention d'aller plus loin et d'adapter l'ensemble des politiques et des outils sociaux aux réalités des plus démunis d'entre nous.

Il reflète l'engagement du gouvernement à faire du Québec une société solidaire où chacun peut s'épanouir pleinement. Je suis convaincu que cette stratégie contribuera à inspirer nos actions collectives et nous permettra de continuer à améliorer la qualité de vie des Québécoises et des Québécois.



A handwritten signature in blue ink, which appears to be "Bernard Landry".

Bernard Landry
Premier ministre du Québec

Mot

des ministres et de la secrétaire d'État

Nous sommes très fières de présenter la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette stratégie prend appui sur nos acquis et sur les progrès réalisés au cours des dernières décennies. Elle propose une vision d'avenir, celle d'un Québec plus solidaire, plus juste, plus fort parce que chaque personne y prendra davantage sa place : une vision d'avenir qui interpelle l'ensemble de la société. Convenons que lutter contre la pauvreté constitue pour toute société, un défi ambitieux. Nous faisons le pari qu'avec une volonté d'agir commune de la part de l'État, de l'ensemble des groupes ainsi que des citoyennes et des citoyens, dans toutes les régions du Québec, nous aurons la force de réussir.

Cette stratégie a été nourrie par les rencontres locales, régionales et nationales au cours de la dernière année, par les échanges fréquents et fructueux avec le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté ainsi que par les réflexions des représentantes et des représentants de la société civile qui nous ont conseillées au cours du processus.



Linda Goupil

Ministre d'État à la Solidarité sociale, à la Famille et à l'Enfance

Nicole Léger

Ministre déléguée à la Lutte contre la pauvreté et l'exclusion

Jocelyne Caron

Secrétaire d'État à la Condition féminine

Deux grands messages en ressortent nettement : l'importance d'une action globale, intégrée et intersectorielle; la nécessité d'une action qui s'inscrit dans la durée.

Le gouvernement propose d'inscrire la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans une loi qui guidera l'ensemble des actions et qui nous dotera d'outils pour encourager les initiatives de nos partenaires et pour mesurer les progrès réalisés. Faire reculer la pauvreté, c'est non seulement vouloir améliorer le bien-être et la qualité de vie de centaines de milliers des nôtres, c'est aussi, nous en sommes convaincues, une exigence pour poursuivre notre développement et faire progresser le Québec.

Que les femmes et les hommes du Québec puissent réaliser leur plein potentiel et contribuer fièrement, à la mesure de leurs capacités, au progrès collectif : voilà un projet emballant.

Table des matières

INTRODUCTION.	9
--------------------	---

CHAPITRE I	
CONTRER LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE : UN CHOIX DE SOCIÉTÉ.	11

POURQUOI LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ?	11
1.1 ASSEOIR NOS ENGAGEMENTS COLLECTIFS.	12
1.2 UNE STRATÉGIE QUI S'APPUIE SUR LA RECONNAISSANCE DES DROITS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX	12
1.3 LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ : TROIS BUTS CONVERGENTS.	13

CHAPITRE II	
LA SITUATION DU QUÉBEC.	15

LA PAUVRETÉ, UNE RÉALITÉ AUX MULTIPLES FACETTES.	15
2.1 LA PAUVRETÉ, COMMENT LA MESURER?	16
2.1.1 L'approche absolue.	16
2.1.2 L'approche relative	16
2.2 DÉVELOPPEMENT SOCIAL ET PAUVRETÉ	16
2.2.1 La réussite éducative : un atout majeur	16
2.2.2 Santé et pauvreté : prévenir, c'est guérir.....	17
2.3 ÉCARTS DE REVENUS ET PERTE DE POUVOIR D'ACHAT	17
2.4 LES GROUPES D'AVANTAGE TOUCHÉS PAR LA PAUVRETÉ.	18

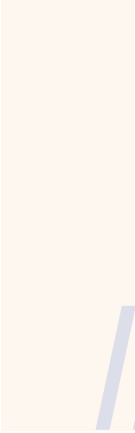
2.5	ÊTRE PAUVRES TOUT EN TRAVAILLANT	20
2.6	LES TERRITOIRES À CONCENTRATION DE PAUVRETÉ ET LES INÉGALITÉS ENTRE LES RÉGIONS DU QUÉBEC	20

CHAPITRE III

LES ORIENTATIONS ET LES AXES D'INTERVENTION D'UNE STRATÉGIE POUR LE QUÉBEC 23

PREMIÈRE ORIENTATION - PRÉVENIR : FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DU POTENTIEL DES PERSONNES.		23
AXE 1	Soutenir la famille : cellule de base du développement des personnes et de la société	24
AXE 2	Soutenir davantage la jeunesse du Québec : aujourd'hui, on bâtit l'avenir.	27
AXE 3	Les adultes appartenant à des groupes plus vulnérables : faciliter leur accès aux compétences, la clé de leur citoyenneté	31
DEUXIÈME ORIENTATION - RENFORCER LE FILET DE SÉCURITÉ SOCIALE ET ÉCONOMIQUE.		33
AXE 1	Rehausser le revenu de base garanti aux individus et aux familles	35
AXE 2	Faire du logement social le point d'ancrage des démarches d'insertion des personnes en difficulté	38
TROISIÈME ORIENTATION - FAVORISER L'ACCÈS À L'EMPLOI ET VALORISER LE TRAVAIL		41
AXE 1	Intensifier l'aide à l'emploi afin de privilégier le travail chaque fois que c'est possible.	43
AXE 2	Favoriser l'insertion sociale des personnes qui ne peuvent intégrer l'emploi	47
AXE 3	Améliorer la qualité des emplois	48
QUATRIÈME ORIENTATION - FAVORISER L'ENGAGEMENT DE L'ENSEMBLE DE LA SOCIÉTÉ		50
AXE 1	Favoriser la participation citoyenne	50
AXE 2	Soutenir les initiatives locales et régionales	51
AXE 3	Valoriser les entreprises socialement responsables	51
AXE 4	Renforcer la contribution de l'action communautaire	52
CINQUIÈME ORIENTATION - ASSURER LA CONSTANCE ET LA COHÉRENCE DE L'ACTION À TOUS LES NIVEAUX		53
AXE 1	Encadrer l'action et asseoir nos engagements collectifs.	53
AXE 2	Soutenir l'innovation en faveur des plus démunis.	55
AXE 3	Inscrire l'action dans le contexte nord-américain et international	56

CONCLUSION	57
----------------------	----



Introduction

Le Québec est une société prospère sur les plans économique, social et culturel. Il peut miser sur ses ressources naturelles, une économie ouverte, une population scolarisée ainsi que sur une grande flexibilité qui lui permet de s'adapter à la conjoncture mondiale. Les progrès importants réalisés au cours des dernières années sur le plan économique et en matière de création d'emplois ont contribué à réduire la pauvreté et ont créé les conditions permettant d'aller plus loin encore dans cet effort pour contrer la pauvreté et l'exclusion sociale.

Le défi du Québec est de soutenir des valeurs d'équité et de solidarité dans un environnement international marqué par la mondialisation. Ce phénomène a créé un contexte qui, bien qu'il soit propice à la création de la richesse, n'assure pas automatiquement sa juste redistribution, laquelle doit demeurer un élément central de l'action gouvernementale.

Faire reculer la pauvreté et l'exclusion sociale pour bâtir un Québec meilleur où personne n'est laissé de côté et où chaque Québécoise et chaque Québécois peuvent mener une vie digne et participer, selon leurs capacités, à la vie sociale et au progrès collectif, tel est le défi auquel la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale convie l'ensemble des Québécoises et des Québécois. Ce défi, quoique ambitieux, est à notre portée si l'ensemble de la société se mobilise pour le relever.

L'engagement en ce sens de tous les États qui ont à cœur le développement durable de leur société témoigne que cet objectif est intimement lié au progrès social et économique futur. Pour le Québec aussi, l'engagement à contrer la pauvreté et l'exclusion sociale constitue le défi et l'exigence d'un meilleur avenir pour toutes et pour tous.

Les valeurs de partage et de solidarité sont solidement ancrées chez les Québécoises et les Québécois et ont guidé la mise en place des nombreux dispositifs du filet de sécurité sociale et économique.

Les crises économiques du début des années 80 et 90 nous ont toutefois rappelé que ces progrès ne pouvaient pas être tenus pour acquis. Heureusement, les effets de ces crises ont été atténués grâce aux systèmes de protection sociale que nous nous sommes donnés, au prix toutefois de pressions sur ces systèmes et sur les finances publiques. Les Forums sur le développement social, la Marche mondiale des femmes et la démarche du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté ont, chacun à leur manière, affirmé l'importance d'une action continue pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion. La persistance de la pauvreté au cours des dernières années, sa concentration chez certains groupes ou dans certains territoires plus vulnérables et les conséquences qui en découlent nous invitent à intensifier nos efforts.

L'engagement à contrer la pauvreté et l'exclusion sociale constitue le défi et l'exigence d'un meilleur avenir pour toutes et pour tous.

Amener progressivement le Québec, d'ici dix ans, au nombre des nations ayant le moins de personnes en situation de pauvreté repose sur la volonté des personnes en situation de pauvreté et de tous les acteurs de la société à se mobiliser en leur faveur : entreprises privées, publiques ou d'économie sociale, syndicats, organismes communautaires, instances de coordination régionales, gouvernements locaux, citoyennes et citoyens

La mise en œuvre d'une Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale s'inscrit dans le cadre d'une démarche plus large visant le développement social de l'ensemble du Québec. Cette démarche repose sur une approche qui :

- établit comme priorité d'agir de manière préventive;
- s'appuie sur le plein exercice de la citoyenneté;
- mise sur la prise en charge par les communautés de leur propre développement;
- vise à concilier le développement économique, social, culturel et environnemental.

Cette approche oriente l'ensemble des politiques sociales du gouvernement. La Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale s'y inscrit. Elle est axée sur le soutien aux personnes plus démunies ou exclues de la société, en faisant appel certes à la responsabilité de ces personnes de se prendre en main, mais en misant également sur la solidarité de toutes et de tous pour les appuyer dans cette démarche.

La Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale représente l'occasion de nous fixer collectivement une cible : celle d'amener progressivement le Québec, d'ici dix ans, au nombre des nations industrialisées comptant le moins de personnes pauvres, selon des méthodes reconnues pour faire des comparaisons internationales.¹

L'atteinte de cette cible constitue un défi à la hauteur de nos capacités collectives et des valeurs qui nous rassemblent. Son atteinte repose sur la volonté des personnes en situation de pauvreté et de tous les acteurs de la société à se mobiliser en leur faveur : entreprises privées, publiques ou d'économie sociale, syndicats, organismes communautaires, instances de coordination régionales, gouvernements locaux, citoyennes et citoyens.

De plus en plus, les pays engagés dans cette lutte reconnaissent le besoin d'une meilleure synergie entre le développement social et le développement économique, une préoccupation qui s'inscrit également dans les grands débats entourant la mondialisation.

En étudiant plusieurs exemples de sociétés réputées égalitaires et où la population est relativement en bonne santé, des chercheurs ont constaté qu'elles possèdent toutes une caractéristique commune : leur cohésion sociale. Celle-ci suppose la présence de valeurs partagées, la réduction des écarts de revenus et des inégalités d'accès au savoir, à la santé, au logement et à la participation.

Elle demande aussi que les citoyennes et les citoyens partagent le sentiment d'être engagés dans une entreprise commune, d'affronter ensemble les difficultés et d'être membres d'une même collectivité.

¹ Les travaux de l'Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale permettront de statuer sur les mesures à privilégier.

Chapitre

Contrer la pauvreté et l'exclusion sociale : un choix de société

Pourquoi lutter contre la pauvreté?

Le Québec se doit de miser sur toutes ses forces vives, car, d'ici 20 ans, il aura à affronter un déficit démographique important. Ces changements démographiques en cours, caractérisés par l'arrivée accélérée au cours des dix prochaines années des baby-boomers à l'âge de la retraite, par un faible taux de natalité et par une difficulté à attirer et à garder les personnes immigrantes au Québec, feront en sorte de diminuer la population en âge de travailler.

Investir au cours des dix prochaines années pour faire reculer la pauvreté constitue un choix d'avenir pour le Québec. Les coûts de la pauvreté exerceront de plus en plus de pression sur les finances publiques et sur le filet de sécurité sociale et économique au fur et à mesure des changements démographiques.

La pauvreté a des coûts importants : des coûts directs sur les systèmes de protection sociale (les crédits budgétaires pour 2001-2002 étaient de près de 4 milliards de dollars au Québec pour le seul ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS), 2,5 milliards de dollars étant destinés au soutien financier des prestataires de l'assistance-emploi), mais aussi des coûts indirects qui, si on pouvait les chiffrer précisément, se révéleraient sans doute supérieurs aux dépenses de sécurité sociale.

En effet, de nombreuses études ont démontré l'impact de la pauvreté sur la santé et le bien-être, entraînant

des dépenses extrêmement importantes dans le système de santé et de services sociaux, ainsi que des conséquences humaines majeures.

Les inégalités de santé liées au revenu se traduisent notamment par :

- un taux plus élevé de mortalité infantile;
- une espérance de vie moins grande;
- une mortalité prématurée chez les hommes et les femmes;
- l'augmentation du cancer du poumon chez les hommes².

De plus, la pauvreté a des conséquences dans le domaine de la justice. Une étude sur la relation entre les inégalités de revenu et les crimes aux États-Unis³ a permis d'établir des liens entre ces inégalités et les crimes violents perpétrés à l'aide d'une arme à feu. Cela s'expliquerait par l'effritement de la cohésion sociale dans les quartiers.

La pauvreté et l'exclusion d'une partie de ces citoyennes et citoyens affecteront le potentiel collectif du Québec. Ainsi, sa capacité de développement sera diminuée. En effet, on prévoit, au cours des prochaines années, de plus en plus de pénuries structurelles de main-d'œuvre. Dans un tel contexte, on ne peut se permettre de laisser de côté une partie de la population et espérer continuer de se développer économiquement.

Le Québec se doit de miser sur toutes ses forces vives, car, d'ici 20 ans, il aura à affronter un déficit démographique important.

Investir au cours des dix prochaines années pour faire reculer la pauvreté constitue un choix d'avenir pour le Québec.

2 Robert Choinière, *Inégalités de la mortalité selon le revenu - 1986 à 1997*, Régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre, 2002.

3 Kennedy et autres, *Social Capital Income Inequality and Firearm Violent Crime*, Social Science and Medicine, 1998, 47 (1).

Si le maintien de notre capacité d'action concurrentielle vient parfois limiter notre capacité d'action sociale, inversement, le refus d'une action résolue contre la pauvreté et l'exclusion sociale peut constituer lui aussi un frein à cette même capacité concurrentielle.

Dans une ère d'économie du savoir, la richesse des ressources humaines constitue le premier facteur de progrès économique. Si le maintien de notre capacité d'action concurrentielle vient parfois limiter notre capacité d'action sociale, inversement, le refus d'une action résolue contre la pauvreté et l'exclusion sociale peut constituer lui aussi un frein à cette même capacité concurrentielle. De plus en plus de pays font ce constat, tels les pays de l'Union européenne qui lient le développement d'une Europe économique à celui d'une Europe sociale.

1.1 Asseoir nos engagements collectifs

Le gouvernement propose d'inscrire la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans une loi qui viendra encadrer l'action, préciser les engagements, définir les outils à mettre en place pour coordonner l'action, mesurer les progrès et reconnaître l'action citoyenne. C'est d'ailleurs cette action citoyenne qui a contribué à la mobilisation autour de l'enjeu de la pauvreté, notamment celle des Forums sur le développement social, celle de la Marche mondiale des femmes et celle du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté.

La résolution du 22 novembre 2000

Le 22 novembre 2000, à la suite de la présentation d'une pétition par des représentantes et des représentants des trois partis, pétition formulée par un Collectif représentant des centaines de groupes et portant la signature de 215 000 personnes, l'Assemblée nationale adoptait la résolution suivante :

« Que l'Assemblée nationale demande au gouvernement du Québec de procéder à l'adoption d'une stratégie de lutte contre la pauvreté en prenant en considération certains principes de la proposition mise de l'avant par le Collectif sur une loi pour l'élimination de la pauvreté. »

La volonté collective de faire de la lutte contre la pauvreté une priorité durable nous amènera à inscrire nos engagements dans le véhicule le plus sacré de notre démocratie : une loi votée par les représentantes et les représentants élus de l'ensemble des Québécoises et des Québécois à l'Assemblée nationale.

Le projet de loi déposé dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale fera l'objet, à l'automne 2002, d'un débat public de grande envergure dans le cadre d'une commission parlementaire, où tous les groupes et les personnes concernés seront invités à venir se prononcer.

Une fois adoptée, cette loi fournira un cadre permettant d'assurer la constance et la cohérence de l'action pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion. Elle sera l'expression de notre détermination collective et des objectifs que le Québec entend se donner pour que chaque personne ait sa place, puisse mener une vie digne et participer, selon ses capacités, à la vie sociale et au progrès collectif.

1.2 Une stratégie qui s'appuie sur la reconnaissance des droits économiques et sociaux

Le projet de loi, comme la stratégie que ce projet institue, repose sur la reconnaissance des droits économiques et sociaux conformément à la Charte québécoise des droits et libertés, et s'inscrit dans un mouvement international qui fait de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale une lutte pour les droits humains.

Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, c'est favoriser l'épanouissement intégral de toutes les personnes, l'égalité entre les hommes et les femmes, et un meilleur exercice des droits.

Ce meilleur exercice des droits ne peut se faire qu'en agissant pour lever les contraintes à la protection et au respect de la dignité humaine que constituent la pauvreté et l'exclusion sociale.

1.3 Lutter contre la pauvreté : trois buts convergents

La Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale convie toutes les Québécoises et tous les Québécois à un projet de société destiné à permettre un bond en avant : un bond vers un Québec plus prospère, parce que plus solidaire, et où la pauvreté et l'exclusion sociale perdent progressivement du terrain. Elle s'articule autour de trois buts convergents :

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

D'abord, en favorisant la création et le maintien en emploi des personnes aptes au travail. Ensuite par l'accès aux services essentiels : santé, services sociaux, éducation, soutien à la famille, logement, permettant ainsi à toutes et à tous de développer leur plein potentiel et de contribuer au mieux-être collectif. Également, en faisant 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 sociale. Finalement, en faisant en sorte que les personnes temporairement privées de revenus pour satisfaire leurs besoins essentiels soient soutenues adéquatement par l'État, à la fois financièrement et par des mesures d'aide à l'emploi.

Cela, dans une approche de responsabilité mutuelle où les personnes en situation de pauvreté doivent, si elles en ont la capacité, être les premières à agir pour transformer leur situation ainsi que celle des leurs, et où la société a la responsabilité de se joindre aux personnes en situation de pauvreté pour les soutenir et les épauler dans la solidarité.

Réduire les inégalités qui affectent plus particulièrement les personnes en situation de pauvreté

Les écarts de revenus peuvent nuire à la cohésion sociale quand l'individualisme et les valeurs du marché ne sont pas tempérés par une éthique sociale qui favorise entre autres :

- l'égalité entre les hommes et les femmes;
- la réduction des disparités régionales;

- l'accès aux compétences;
- l'accès à la santé et à la sécurité alimentaire;
- l'accès au logement et à un environnement sain et exempt de violence et d'insécurité;
- l'accès à des conditions de travail décentes;
- l'accès à des services ainsi qu'à des conditions de vie qui permettent aux parents d'assumer leurs responsabilités envers leurs enfants et qui permettent aux individus, à toutes les étapes de leur vie, de réaliser leur plein potentiel et d'être des citoyennes ou des citoyens à part entière.

Intervenir de manière globale en développant le sentiment de solidarité sociale

Le déploiement des mesures qui résulteront de cette stratégie contribuera à renforcer le sentiment de solidarité et de cohésion sociale, tant par l'amélioration des conditions de vie qu'elles entraîneront que grâce à une nouvelle façon d'agir, soit celle d'un État qui considère la personne dans sa globalité, les collectivités dans leur capacité de se prendre en charge et les partenaires comme coresponsables de l'action.

L'atteinte de la cible visée et la poursuite des buts fixés supposent que la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale s'appuie :

- sur une solide connaissance de la situation du Québec;
- sur la détermination de grandes orientations pour lesquelles des axes d'intervention précis seront définis;
- sur un ensemble d'actions à court, à moyen et à long termes, coordonnées, cohérentes et bien ciblées.

Dans le présent énoncé de politique, la situation du Québec en matière de pauvreté et d'exclusion sociale sera décrite et les orientations et les axes d'intervention seront définis.

Un bond vers un Québec plus prospère, parce que plus solidaire, et où la pauvreté et l'exclusion sociale perdent progressivement du terrain.

Favoriser une approche de responsabilité mutuelle où les personnes en situation de pauvreté doivent, si elles en ont la capacité, être les premières à agir pour transformer leur situation ainsi que celle des leurs, et où la société a la responsabilité de se joindre aux personnes en situation de pauvreté pour les soutenir et les épauler dans la solidarité.

Une nouvelle gouvernance où l'État considère la personne dans sa globalité, les collectivités dans leur capacité de se prendre en charge et les partenaires comme coresponsables de l'action.

Chapitre

La situation du Québec

La pauvreté, une réalité aux multiples facettes

On définit souvent la pauvreté comme étant l'insuffisance des ressources en vue de satisfaire les besoins essentiels que sont notamment la nourriture, l'habillement et le logement.

Elle peut également être observée sous d'autres angles et comporte de multiples dimensions d'avoir, de savoir et de pouvoir, qui limitent la possibilité de se développer et qui entravent le bien-être individuel ou collectif.

Certaines catégories de personnes dans la société sont plus affectées que d'autres par la pauvreté, que ce soit pour des raisons de sexe ou d'âge, d'origine sociale, de situation familiale (monoparentalité féminine), de nature personnelle (handicaps), etc. De plus, certains milieux dits « défavorisés », où on retrouve une plus grande concentration de pauvreté, créent un environnement moins propice pour que les ménages puissent espérer se sortir de la pauvreté. Les conditions de logement sont vétustes, la criminalité y est plus forte qu'ailleurs, les taux de grossesse à l'adolescence sont plus élevés, les écoles n'ont pas toujours les moyens de faire face aux défis auxquels elles sont confrontées (décrochage, violence, multiethnicité), l'espérance de vie observable y est plus basse, l'accès au savoir ou à la culture (bibliothèques, musées) y est moins facile, etc.

La pauvreté peut être une situation transitoire vécue par une personne. 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.). Dans le cas de l'aide sociale, on sait que la majorité des personnes (56 %) réussissent à quitter l'aide au cours de la première année suivant leur entrée. Il est faux de croire, par conséquent, que tous les prestataires y sont inscrits pour la vie. Toutefois, le taux de sortie de l'aide sociale chute de façon draconienne après deux ans⁴. La pauvreté s'avère donc particulièrement pernicieuse lorsqu'elle persiste et s'étend sur plus d'une génération, créant un cercle vicieux qu'il faut briser à tout prix.

Dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, nous retiendrons la définition suivante, qui s'inspire de celle proposée par les Nations unies :

« La pauvreté est la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé de manière durable des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour accéder à son autonomie économique et favoriser son inclusion sociale. »

La pauvreté comporte de multiples dimensions d'avoir, de savoir et de pouvoir, qui limitent la possibilité de se développer et le bien-être individuel ou collectif.

La pauvreté s'avère particulièrement pernicieuse lorsqu'elle persiste et s'étend parfois sur plus d'une génération, créant un cercle vicieux qu'il faut briser à tout prix.

4 Duclos, Fortin, Lacroix et Roberge, *La dynamique de la participation à l'aide sociale au Québec*, mars 1996.

À la condition qu'elle soit le fruit d'un large consensus et qu'elle soit mise à jour régulièrement, une mesure absolue peut procurer un étalon permettant de juger du progrès ou du recul susceptible d'être observé dans le temps.

2.1 La pauvreté, comment la mesurer?

Il n'existe pas de seuil officiel de pauvreté au Québec ou au Canada, ni de consensus sur une manière de la mesurer. Sur le plan strictement économique, on s'entend habituellement pour dire que la pauvreté peut être mesurée à l'aide de l'approche absolue ainsi qu'à l'aide de l'approche relative.

2.1.1 L'approche absolue

La mesure absolue de la pauvreté réfère aux besoins essentiels et est basée sur un panier de biens et services jugés essentiels. Il existe des définitions diverses qui font appel à des jugements subjectifs sur ce qui devrait faire partie ou non de ce panier. La pauvreté est alors fonction de la part de ce panier de biens et services que l'on peut se procurer avec les revenus dont on dispose⁵.

À la condition qu'elle soit le fruit d'un large consensus et qu'elle soit mise à jour régulièrement, une mesure absolue peut procurer un étalon permettant de juger du progrès ou du recul susceptible d'être observé dans le temps.

2.1.2 L'approche relative

La mesure relative de la pauvreté réfère aux inégalités. Être pauvre dans une société riche, cela ne s'évalue pas selon les mêmes critères que ceux applicables à un pays du Tiers Monde. Ainsi, dans les pays du Tiers Monde, la pauvreté condamne les personnes à des situations d'indigence extrême où les ressources pour subsister seront sensiblement plus modestes que celles dont la moyenne des gens dispose ici au Québec et même que celles dont dispose le cinquième le plus pauvre de la population québécoise.

L'approche relative se concentre davantage sur les inégalités entre les divers groupes sociaux ou, pour dire les choses autrement, sur les écarts qui existent entre les riches et les pauvres. La pauvreté est alors fonction du niveau de vie de la population, ce que permettront d'évaluer diverses mesures⁶. Ces divers seuils vont varier habituellement en fonction de la taille du ménage et du lieu de résidence, selon qu'on habite une région rurale ou urbaine où les différences du coût de la vie sont importantes.

Les limites de cette approche sont toutefois connues. Dans une société où la pauvreté économique mesurée de façon « absolue » (panier de biens) serait inexistante, une mesure relative pourrait quand même indiquer une proportion appréciable de personnes ayant des revenus faibles comparativement à l'ensemble de la population, du fait notamment que des personnes se retrouveront toujours au haut de l'échelle et d'autres, au bas de l'échelle.

Malgré ses limites, l'approche relative, qui met l'accent sur les écarts de revenus, demeure utile notamment pour analyser la pauvreté selon les caractéristiques des personnes touchées et établir des comparaisons avec d'autres États.

Cela dit, il faut souligner que toutes les mesures économiques fondées sur les revenus ne permettent pas de distinguer la pauvreté de transition (durant les études) ou la situation des gens qui peuvent très bien vivre des fruits de leur patrimoine. En complémentarité aux mesures économiques de pauvreté se retrouvent les mesures de développement social qui tentent de rendre compte des dimensions non seulement économiques mais aussi sociales et culturelles de la pauvreté.

2.2 Développement social et pauvreté

On ne saurait prétendre brosser un portrait complet de la pauvreté et de l'exclusion sociale sans faire le lien avec certaines dimensions du développement social qui en constituent des déterminants majeurs. En effet, l'éducation et la santé constituent deux leviers clés auxquels il est pertinent de s'attarder.

2.2.1 La réussite éducative : un atout majeur

Une éducation accessible à toutes et à tous permet une certaine égalité des chances et peut agir de façon efficace sur la prévention de la pauvreté. Depuis la démocratisation du système scolaire au début des années 60, le Québec a enregistré des gains importants et significatifs, que ce soit en ce qui a trait à l'accessibilité, à la scolarisation ou à la diplomation.

Cette progression permet au Québec de se comparer avantageusement aux autres provinces canadiennes

5 Diverses mesures sont basées sur de tels paniers de consommation : seuils de Sarlo, mesures du Dispensaire diététique de Montréal, mesure du panier de consommation (MPC), etc. C'est ainsi que certaines mesures sont dites de « subsistance » (tels les seuils de Sarlo) et d'autres, d'« honorabilité » ou d'« intégration sociale » (telle la MPC), selon les conceptions existantes de ce que sont les besoins essentiels.

6 Seuils de faible revenu (SFR), mesures du faible revenu (MFR), indices de défavorisation, etc. Dans le cas des SFR et de la MFR, on parle de mesures avant impôts ou après impôts, mesurant ou non les effets redistributifs de la fiscalité.

ainsi qu'aux pays de l'OCDE. Par ailleurs, l'augmentation du taux d'obtention du diplôme⁷, à tous les ordres d'enseignement et sur une période de 25 ans, démontre la progression importante de la réussite éducative au Québec; par exemple, pour ce qui est du secondaire, ce taux est passé de 57 à 83 % chez les moins de 20 ans depuis 1975, de 21 à 38,1 % pour les études collégiales et de 15 à 27,3 % pour les études universitaires (baccalauréat).

Toutefois, on constate que la proportion des jeunes d'une même génération qui n'obtiennent pas de diplôme d'études secondaires est beaucoup trop élevée, particulièrement chez les moins de 20 ans. Ces jeunes décrocheuses et décrocheurs sont plus susceptibles de se retrouver en situation de pauvreté, puisqu'il est démontré que le fait de ne détenir aucun diplôme constitue un obstacle majeur à l'intégration sur le marché du travail.

Pour l'ensemble de la population, les données de Statistique Canada de 1996 font état d'un bassin de population, au Québec, de près de 1,5 million de personnes âgées de 15 à 64 ans ne détenant pas de diplôme et ayant fréquenté l'école pendant moins de 13 ans. Qui plus est, 41 % de celles-ci ont fréquenté l'école pendant moins de 9 années, soit 611 000 personnes. Ce dernier constat s'explique en partie parce qu'avant la grande réforme de l'éducation du début des années 60 l'accès à l'éducation était limité, surtout après le primaire.

2.2.2 Santé et pauvreté : prévenir, c'est guérir...

La pauvreté produit souvent des effets négatifs chez les personnes. Elle peut engendrer un niveau de stress et une détresse sociale qui se traduisent trop souvent en toxicomanie, en violence, en grossesses à l'adolescence et en problèmes de santé.

En ce qui a trait aux inégalités sur le plan de la santé, plusieurs progrès ont été accomplis. L'espérance de vie à la naissance au Québec, parmi les meilleures au monde, s'est beaucoup améliorée au cours des 25 dernières années. Toutefois, les écarts d'espérance de vie à la naissance entre les groupes favorisés et les groupes défavorisés sont de six ans dans l'ensemble du Québec et de dix ans à Montréal, selon les quartiers⁸.

Par ailleurs, le taux d'enfants dont le signalement a été retenu par les Directions de la protection de la jeunesse (DPJ) est beaucoup plus élevé en milieu défavorisé qu'en milieu favorisé. La combinaison des indices de défavorisation matérielle et sociale au Québec⁹ montre que, dans les milieux les plus défavorisés selon les deux dimensions, ce nombre est de 40,8 pour 1 000 enfants, alors qu'il n'est que de 3 enfants pour 1 000 dans les milieux les plus favorisés.

De plus, certains problèmes sociaux (violence, itinérance, dépendance à l'alcool et aux drogues) à l'origine de problèmes de santé évitables sont en augmentation. À titre illustratif, plus de 50 % des adolescentes et des adolescents pris en charge par les centres Jeunesse ont un problème de surconsommation d'alcool ou de drogues.

Le ministère de la Santé et des Services sociaux, de par sa mission, contribue au maintien et à l'amélioration de la santé, et au bien-être des personnes. Les grandes réformes qui ont marqué ce secteur au cours des dernières années ont contribué à assurer l'accessibilité et l'équité du système de santé et des services sociaux pour toutes et pour tous.

Compte tenu des liens étroits entre la santé et la pauvreté, son action s'est de plus orientée vers les facteurs déterminants pour la santé et le bien-être, et cela, avec l'objectif d'atteindre des niveaux comparables de santé et de bien-être au sein des différentes couches de la population et entre les régions.

2.3 Écarts de revenus et perte de pouvoir d'achat

Les crises économiques du début des années 80 et 90 ont freiné la progression du revenu disponible des Québécoises et des Québécois après des décennies de croissance marquées par une amélioration importante du niveau de vie, la mise en place d'un État moderne et le développement d'outils collectifs qui font notre fierté.

Au cours de la décennie 90, sous l'effet conjugué de la crise économique qui a marqué le début de la décennie et de la crise des finances publiques, les écarts de revenus se sont accentués au Québec, bien que de façon moindre que la moyenne canadienne. Ainsi, seul le quintile le plus favorisé¹⁰ a maintenu ou

L'augmentation du taux d'obtention d'un diplôme à tous les ordres d'enseignement et sur une période de 25 ans démontre la progression importante de la réussite éducative au Québec.

Les écarts d'espérance de vie à la naissance entre les groupes favorisés et défavorisés sont de six ans dans l'ensemble du Québec et de dix ans à Montréal, selon les quartiers.

Les crises économiques du début des années 80 et 90 ont freiné la progression du revenu disponible des Québécoises et des Québécois.

Au cours de la décennie 90, les écarts de revenus se sont accentués au Québec, bien que de façon moindre que la moyenne canadienne.

⁷ Le taux d'obtention du diplôme correspond à la proportion des jeunes d'une génération qui persévèrent jusqu'à l'obtention d'un diplôme.

⁸ Robert Choinière, *op. cit.*

⁹ Robert Pampalon, et Guy Raymond, *op. cit.*

¹⁰ Le quintile supérieur correspond au 20 % (ou cinquième) de la population le plus favorisé, alors que le quintile inférieur correspond au 20 % le plus défavorisé. Source : Statistique Canada, *Enquête sur les finances des consommateurs*.

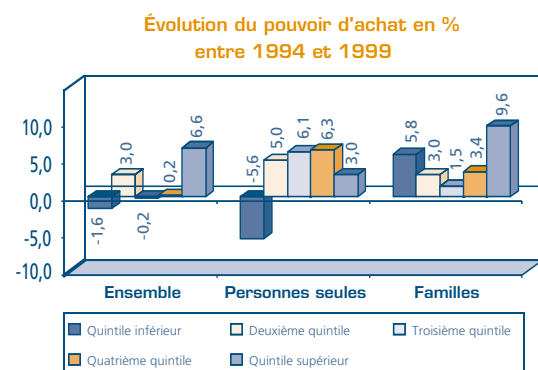
L'intervention de l'État contribue à redistribuer la richesse et permet effectivement un transfert des revenus des plus riches vers les plus pauvres.

La situation de la pauvreté au cours des dernières années est passée par un sommet après la récession de 1990, mais a diminué de façon progressive jusqu'à nos jours.

Les familles monoparentales, dont la grande majorité sont dirigées par des femmes, sont en plus grande proportion que les autres unités familiales sous le taux de faible revenu.

Les personnes seules de 45 à 64 ans enregistrent également un des taux les plus élevés : en 1998, il se situe à 36,4 % et il est en progression par rapport à 1986, où il était de 30,9 %.

augmenté son pouvoir d'achat, alors que les autres quintiles ont vu ce pouvoir d'achat diminuer. Toutefois, depuis 1994, le pouvoir d'achat de l'ensemble de la population s'est amélioré. Cette hausse a été de 2,9 % en moyenne entre 1994 et 1999, dernière année disponible. Dans le cas des familles, le quintile le plus pauvre a vu son pouvoir d'achat s'améliorer, notamment grâce aux actions du gouvernement en faveur des familles défavorisées alors que, pour ce même quintile, le pouvoir d'achat des personnes seules a diminué.



L'intervention de l'État contribue à redistribuer la richesse et permet effectivement un transfert des revenus des plus riches vers les plus pauvres. Ainsi, les deux quintiles les plus favorisés transfèrent, en moyenne, de 20 à 25 % de leurs revenus, alors que le revenu moyen des deux quintiles les plus défavorisés est multiplié entre deux et quatre fois selon les types de ménages. Même au cours de cette décennie difficile, des progrès ont été accomplis pour certains groupes. Ainsi, sous l'angle de l'évolution des écarts de revenus, les personnes âgées et les familles monoparentales ont bénéficié d'une légère baisse des inégalités.

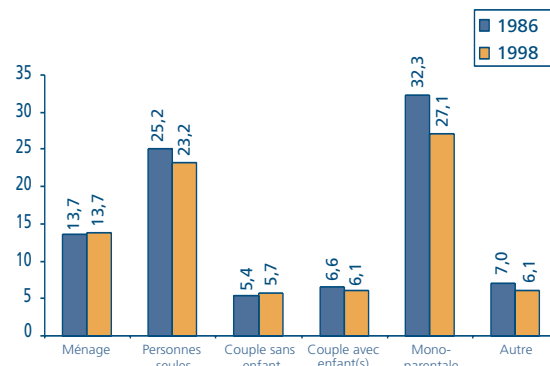
2.4 Les groupes davantage touchés par la pauvreté

La situation de la pauvreté au cours des dernières années varie selon les caractéristiques des personnes. Ainsi, elle est passée par un sommet après la récession de 1990, mais a diminué de façon progressive jusqu'à nos jours. L'analyse de la pauvreté selon la mesure du faible revenu après impôts¹¹ permet de situer le Québec (13,7 % en 1998) légèrement sous le taux canadien pour l'ensemble des ménages (14,0 %). Le Québec se classait au 4^e rang des provinces cana-

diennes ayant le moins de familles sous la mesure de faible revenu (8,2 % contre 9,3 % pour la moyenne canadienne) et au 7^e rang dans le cas des personnes seules (23,2 % contre 23,1 %).

Une analyse de l'évolution de la pauvreté de 1986 à 1998 selon la mesure de faible revenu après impôts montre que les personnes seules maintiennent des taux de faible revenu dépassant de deux fois celui des familles. La relative constance observée pour l'ensemble des familles ne s'applique pas à tous les sous-groupes de familles. Malgré une légère baisse du taux de ménages sous le niveau de faible revenu (de 32,3 à 27,1 %) de 1986 à 1998, les familles monoparentales, dont la grande majorité sont dirigées par des femmes, sont en plus grande proportion que les autres unités familiales sous le taux de faible revenu. En contrepartie, les couples, qu'ils aient ou non des enfants, s'en tirent mieux (5,7 et 6,1 % respectivement en 1998)¹².

Pourcentage de la population sous la mesure de faible revenu, Québec, 1986 et 1998



L'âge et le sexe influencent fortement les taux de ménages qui se situent sous la mesure de faible revenu. Dans tous les groupes d'âge, on retrouve une majorité de femmes parmi les personnes sous le niveau de faible revenu, sauf chez les 45 à 54 ans. Les ménages ayant un chef de moins de 25 ans ont maintenu les taux les plus élevés entre 1986 et 1998 (en 1998, ceux-ci étaient de 48,7 % pour les personnes seules et de 21,8 % pour les familles). Les personnes seules de 45 à 64 ans enregistrent également un des taux les plus élevés : en 1998, il se situe à 36,4 % et il est en progression par rapport à 1986, où il était de 30,9 %.

Il reste beaucoup à faire en matière de pauvreté chez les aînés bien que sur le plan économique, celle-ci ait

11 Il s'agit de la moitié du revenu médian ajusté selon la taille de la famille.

12 Source : Statistique Canada

passablement reculé dans les dernières décennies relativement à ces personnes. Certains sous-groupes demeurent néanmoins plus vulnérables. C'est notamment le cas des femmes seules âgées qui disposent de revenus inférieurs à ceux des hommes. Cet écart est attribuable à l'absence de rémunération ou d'une rémunération moindre durant leur vie active, ce qui leur donne moins souvent accès à des revenus en provenance de régimes privés ou collectifs de retraite. Ainsi, les revenus disponibles sont fréquemment limités aux seules pensions de l'État et deux femmes âgées sur trois sont admissibles au supplément de revenu garanti compte tenu de leur situation précaire.

La pauvreté chez les personnes âgées peut également prendre différents visages selon qu'on s'adresse à des travailleuses ou des travailleurs vieillissants ou à des personnes âgées dont la santé est chancelante. De même, on ne saurait négliger d'autres aspects comme le manque de participation à la vie collective, l'isolement et la problématique du transport, notamment en région rurale.

Les aînés et leur bien-être constituent certainement une priorité pour le Québec. Leurs besoins sont nombreux et, avec une augmentation de la population vieillissante, ils risquent de devenir criants. C'est notamment dans cette perspective qu'ils méritent toute l'attention du gouvernement.

Au-delà des comparaisons selon le type de ménages, le sexe et l'âge, certaines caractéristiques affectent la probabilité d'être en situation de pauvreté. Ainsi, le fait d'avoir un handicap accroît le risque d'être pauvre. Au Québec, près de trois personnes handicapées sur dix vivent sous le seuil de faible revenu. Cet impact des handicaps sur la situation économique des personnes est plus grand chez les femmes que chez les hommes. En effet, selon l'Enquête québécoise sur les limitations d'activités de 1998 (ISQ), 34,5 % des hommes avec incapacité avaient un revenu personnel total inférieur à 12 000 \$ par année, alors que c'était le cas de 49,8 % des femmes avec incapacité.

Malgré la baisse importante du nombre de prestataires de l'assistance-emploi au cours des dernières années, le nombre de personnes présentant

des contraintes sévères a augmenté de façon absolue, passant de 106 628 en 1994 à 123 007 en 2001.

Il en est de même chez les immigrantes et les immigrants récents où le taux de recours à l'assistance-emploi se situait aux alentours de 17 % en janvier 2000¹³. Même si nous ne disposons pas de données directes sur l'incidence de la pauvreté chez les minorités visibles au Québec, on peut penser que leur situation est préoccupante quand on constate que leur taux de chômage est environ le double de celui de la population québécoise en général : le taux de chômage moyen des membres des minorités visibles se situait à 22,4 % en 1996 contre 11,8 % en moyenne pour l'ensemble de la population du Québec. De plus, selon une étude réalisée par Développement des ressources humaines Canada¹⁴, la probabilité d'avoir été pauvre de façon persistante de 1993 à 1998 était de 20,4 % pour les minorités visibles contre 7,5 % pour les autres personnes immigrantes récentes.

Les Autochtones, qui représentent 1 % de la population au Québec, vivent dans des conditions considérées comme difficiles tant sur le plan économique que social. Encore là, la faiblesse du revenu est plus importante chez les femmes autochtones que chez les hommes. Ainsi, en 1996, environ six femmes autochtones du Québec sur dix déclaraient des revenus de moins de 10 000 \$ comparativement à quatre hommes autochtones sur dix¹⁵.

Les groupes à risque de pauvreté persistante

Le taux de personnes à faible revenu et leur évolution sont des données statiques. Elles ne témoignent pas de la probabilité de demeurer pauvre à long terme. Une des rares études canadiennes¹⁶ sur cette question a démontré que la mobilité de la rémunération est relativement importante sur de longues périodes et, particulièrement chez les jeunes travailleuses et travailleurs, elle est plus ascendante que descendante. Ainsi, 72 % des personnes qui étaient dans le cinquième le plus pauvre ne faisaient plus partie des plus défavorisées, dix ans plus tard.

Par contre, la probabilité d'être pauvre à long terme est plus forte parmi les groupes de la population identifiés comme les plus touchés par la pauvreté. Ainsi, la

Au Québec, près de trois personnes handicapées sur dix vivent sous le seuil de faible revenu.

Les immigrantes et les immigrants récents ont un taux de recours à l'assistance-emploi qui se situait aux alentours de 17 % en janvier 2000. Le taux de chômage des membres des minorités visibles est environ le double de celui de la population québécoise en général.

La probabilité d'être pauvre à long terme est plus forte parmi les groupes de la population identifiés comme les plus touchés par la pauvreté.

13 Cette proportion provient d'une comparaison entre les données du MESS sur les prestataires adultes à l'assistance-emploi en décembre 2000, d'une part et de celle issue d'un jumelage du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration et de la Régie de l'assurance-maladie du Québec (MRCI-RAMQ) portant sur les immigrants admis au Québec entre 1996 et 1999 et toujours présents au Québec au 31 décembre 2000, d'autre part.

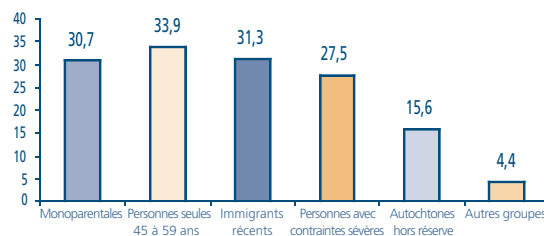
14 À partir des données de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu.

15 C. Lévesque, et autres, *Les femmes autochtones et l'emploi : défis et enjeux des programmes d'employabilité au Québec*, Condition féminine Canada, mai 2001.

16 Finnie Ross (1997), *La dynamique de la rémunération au Canada : La mobilité de la rémunération des Canadiens 1982-1992*, Direction générale de la recherche appliquée, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada.

proportion de personnes sous le seuil de faible revenu après impôts et qui étaient demeurées pauvres de 1993 à 1998 se situait à 30,7 % chez les familles monoparentales, à 33,9 % chez les personnes seules âgées de 45 à 59 ans, à 31,3 % chez les immigrants récents, à 27,5 % chez les personnes handicapées et à 15,6 % chez les Autochtones hors réserve, comparativement à seulement 4,4 % chez les autres groupes de la population comme l'illustre le graphique suivant.

Pourcentage de ménages dont le revenu se situait sous les SFR après impôts en 1993 et dont le faible revenu est demeuré persistant en 1998*



* Données pour le Canada tirées de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu.

Une proportion de plus en plus élevée des personnes en situation de pauvreté appartient à ces groupes à risque. Ainsi, ils représentaient 45,4 % des familles pauvres en 1985, alors qu'elles en constituaient 56,5 % en 1997.

De plus, on constate qu'une proportion de plus en plus élevée des personnes en situation de pauvreté appartient à ces groupes à risque. Ainsi, ils représentaient 45,4 % des familles pauvres en 1985, alors qu'ils en constituaient 56,5 % en 1997¹⁷.

Le gouvernement a mis en place, au cours des dernières années, plusieurs politiques pouvant contribuer à diminuer la pauvreté persistante : Politique d'intégration des personnes handicapées, Politique active du marché du travail, Politique familiale, Régime de perception automatique des pensions alimentaires, *Loi sur l'équité salariale*, etc. Ces politiques devront évoluer dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et être davantage complémentaires pour mieux contrer ce phénomène.

2.5 Être pauvres tout en travaillant

La pauvreté des ménages résulte majoritairement du chômage des adultes, un chômage dont la durée est de plus en plus longue. Toutefois, le fait de travailler n'est pas tout le temps garant d'un revenu suffisant pour échapper à la pauvreté.

Une proportion significative des personnes en situation de pauvreté travaille. Toutefois, pour diverses raisons qui relèvent aussi bien de l'état du marché

du travail (chômage, précarité, discrimination, etc.) que de leur situation personnelle (sous-scolarisation, contraintes d'ordre psychosocial, etc.), elles vivent des situations de travail précaires qui ne leur permettent pas d'avoir des revenus suffisants pour échapper à la pauvreté. Certaines travaillent même à plein temps, mais ne se prévalent pas ou n'ont pas accès aux suppléments de revenus de travail mis en place pour atténuer les effets du marché.

D'autres travaillent à temps partiel ou encore de manière sporadique ou saisonnière et n'ont accès ni à l'assurance-emploi ni à une protection sociale leur permettant de faire face aux risques de santé qui peuvent les affecter. Lorsque de tels événements se produisent, ces personnes courent le risque de replonger dans la pauvreté et l'exclusion.

D'une part, 70 % des travailleuses et des travailleurs pauvres sont des personnes seules ou des couples sans enfant. D'autre part, la gravité de la pauvreté est plus élevée chez les personnes seules que chez les familles avec enfants. En effet, les dispositions de la Politique familiale et Aide aux parents pour leurs revenus de travail (APPORT) ont fait en sorte que les familles à faible revenu puissent améliorer leur situation.

2.6 Les territoires à concentration de pauvreté et les inégalités entre les régions du Québec

À l'échelle du Québec, la richesse et, par conséquent, la pauvreté sont inégalement réparties sur le territoire. Cela signifie que des territoires sont aux prises avec une concentration de la pauvreté beaucoup plus élevée que d'autres. Dans ce contexte, il est possible de classer les diverses régions du Québec de façon à observer lesquelles sont plus défavorisées que la moyenne, notamment avec l'indice de défavorisation matérielle¹⁸ (revenu moyen, scolarité, rapport emploi/population). D'après cet indice, le pourcentage de la population qui correspond au cinquième le plus pauvre pour l'ensemble du Québec varie d'une région à l'autre. Si certaines régions comme Laval, la Montérégie ou les banlieues immédiates de l'ancienne ville de Montréal apparaissent plus favorisées, des régions ressources telles que l'Abitibi-Témiscamingue, la Côte-Nord, le Bas-Saint-Laurent ou la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine sont incontestablement les plus défavorisées sur le plan matériel.

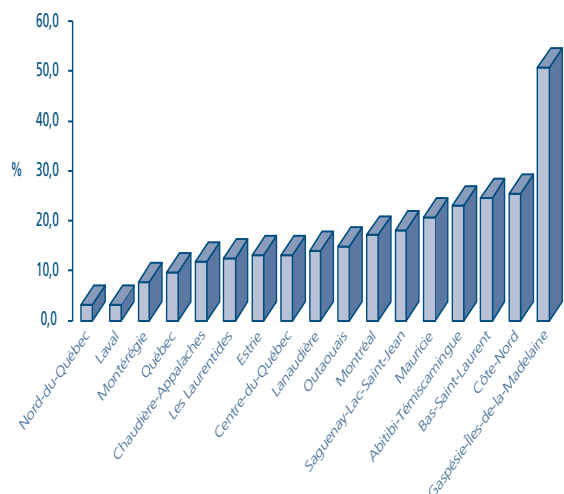
17 Direction des ressources humaines Canada, *op. cit.*

18 Cet indice a été élaboré par Robert Pampalon et Guy Raymond du ministère de la Santé et des Services sociaux, voir *Un indice de défavorisation pour la planification de la santé et du bien-être au Québec*, octobre 2000.

Par contre, selon la dimension sociale de cet indice, qui fait davantage référence à la concentration observable de personnes seules, de familles monoparentales et de personnes veuves, séparées ou divorcées, le portrait est très différent. Avec cette dimension sociale, on est en mesure d'estimer l'isolement des personnes par rapport à un réseau d'entraide. L'isolement serait ainsi beaucoup plus élevé dans certains quartiers des grandes villes que dans les régions rurales, ce qui ne favorise pas l'entraide. De ce point de vue cette fois, ce sont la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine et le Nord-du-Québec qui apparaissent comme les régions les plus favorisées, alors que Québec et Montréal sont incontestablement les plus défavorisées. Il s'agit en effet d'un phénomène dont l'ampleur est beaucoup plus forte dans les grandes villes que dans les régions plus éloignées.

Cette dimension sociale de la défavorisation peut difficilement être utilisée isolément. Elle témoigne de changements sociaux qui vont bien au-delà de la question de la pauvreté. Toutefois, lorsqu'on combine les deux dimensions, matérielle et sociale, on constate des différences significatives entre les territoires. Les territoires les plus favorisés, à la fois matériellement et socialement, sont ceux qui connaissent le moins de problèmes de santé, de problèmes sociaux et de pauvreté. À l'inverse, les territoires les plus défavorisés, non seulement selon la dimension matérielle, mais également selon la dimension sociale, sont ceux où l'on observe le plus de problèmes de santé, de problèmes sociaux et de pauvreté.

Pourcentage de la population la plus défavorisée, combinaison des dimensions matérielle et sociale (pondérée), régions du Québec, 1996



C'est la région de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine qui ressort nettement comme la région la plus défavorisée du Québec, suivie d'autres régions ressources : la Côte-Nord, le Bas-Saint-Laurent et l'Abitibi-Témiscamingue.

Si l'on veut pouvoir cibler des territoires à l'intérieur des diverses régions afin d'intervenir de manière particulière là où il y a concentration de la pauvreté, on doit superposer plusieurs indicateurs de pauvreté et ceux-ci doivent également être validés par le milieu, qui connaît le territoire et les dynamiques locales. En retenant un critère tel que celui où la pauvreté dans un territoire donné est significativement plus forte que la moyenne, il est possible de déterminer des secteurs prioritaires d'intervention. Dans une ville comme Montréal, cela correspond aux quartiers déjà reconnus comme étant les « quartiers sensibles » par les intervenants du milieu. Dans les régions, cela correspond aussi aux vieux quartiers centraux des villes de petite ou de moyenne dimension, aux territoires où l'activité économique est souvent saisonnière, à certaines zones rurales, etc.

Ces réalités doivent toutefois être examinées de plus près. Si la richesse se retrouve davantage concentrée dans les villes, elle n'en demeure pas moins très inégalement répartie à l'intérieur même de ces villes. Cela laisse des quartiers entiers aux prises avec une pauvreté urbaine bien connue, et ce, même si ces villes apparaissent dans l'ensemble plus favorisées que les régions rurales. Le coût de la vie étant significativement plus élevé en ville, on doit y disposer de ressources plus élevées que pour vivre en milieu rural. C'est ainsi que la défavorisation matérielle dans une ville comme Montréal apparaît beaucoup plus dramatique.

Par ailleurs, plusieurs des avantages de la ville (emploi, transport en commun, proximité des services, etc.) permettent de compenser certains coûts occasionnés. Les personnes des régions rurales n'ayant pas un accès aussi facile à ces « avantages de la ville » font face à des problématiques particulières auxquelles la récente Politique de la ruralité contribuera à s'attaquer : carence des services collectifs et difficultés d'accès aux services publics, exode des jeunes, etc.

C'est la région de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine qui ressort nettement comme la région la plus défavorisée du Québec.

Le coût de la vie étant significativement plus élevé en ville, on doit y disposer de ressources plus élevées que pour vivre en milieu rural. C'est ainsi que la défavorisation matérielle dans une ville comme Montréal apparaît beaucoup plus dramatique.

Les personnes des régions rurales font face à des problématiques particulières auxquelles la récente Politique de la ruralité contribuera à s'attaquer : carence des services collectifs et difficultés d'accès aux services publics, exode des jeunes, etc.

Chapitre

Les orientations et les axes d'intervention d'une stratégie pour le Québec

Pour contrer la spirale de la pauvreté et de l'exclusion sociale, il faut agir de manière globale. L'action s'articulera autour de cinq grandes orientations :

- Prévenir : favoriser le développement du potentiel des personnes;
- Renforcer le filet de sécurité sociale et économique;
- Favoriser l'accès à l'emploi et valoriser le travail;
- Favoriser l'engagement de l'ensemble de la société;
- Assurer la constance et la cohérence de l'action à tous les niveaux.

Première orientation

Prévenir : favoriser le développement du potentiel des personnes

Aujourd'hui, dans une démocratie comme celle du Québec, l'exclusion d'une partie des citoyennes et des citoyens est non seulement associée à l'incapacité de subvenir à leurs besoins financiers, mais aussi à celle d'assurer leur propre développement personnel. Être autonome dans une économie de marché, c'est posséder un emploi légitime ou une forme de rémunération légale qui permet à un individu de se nourrir, de se loger, de se vêtir et d'avoir des loisirs. Être autonome, c'est aussi posséder des connaissances personnelles qui permettent de vivre en société et

d'exercer sa citoyenneté. En résumé, pour être autonome, un individu doit être en mesure de maîtriser des compétences et de détenir une formation de base lui permettant de participer à la vie démocratique et économique du Québec.

Une stratégie de lutte contre la pauvreté dont l'un des fondements est de permettre à l'ensemble des Québécoises et des Québécois de développer leur potentiel interpelle un ensemble de partenaires et commande des actions dans des domaines variés. Dans une telle approche de prévention, qui se veut globale, on doit reconnaître que le développement des compétences et du potentiel des individus ne se fait pas seulement à l'école.

De plus en plus, dans une société où le savoir prend une place grandissante, l'accès à la formation constitue la clé d'une véritable citoyenneté. Dans la marche vers moins de pauvreté et plus de solidarité, le développement des compétences occupe une place centrale. Il existe un lien étroit entre la sous-scolarisation et la pauvreté. Le manque de formation augmente le risque de chômage, qui est l'un des principaux déterminants de la pauvreté.

De plus, une maîtrise suffisante des compétences de base¹⁹ ainsi que l'acquisition de compétences professionnelles et techniques sont indispensables à l'insertion en emploi qui constitue le meilleur moyen d'atteindre l'autonomie financière et de disposer de revenus suffisants pour vivre décemment.

De plus en plus, dans une société où le savoir occupe une place grandissante, la formation constitue la clé d'une véritable citoyenneté. Dans la marche vers moins de pauvreté et plus de solidarité, le développement des compétences occupe une place centrale.

¹⁹ Dans le contexte de la société du savoir, de la mondialisation, de l'évolution des technologies et des situations sociales et professionnelles plus complexes, la formation de base comprend : la compréhension et l'utilisation de l'information écrite dans ses activités quotidiennes à la maison, au travail et dans la collectivité, la communication efficace avec ses pairs et la collectivité, l'utilisation des technologies de l'information et de la communication, tant en formation que dans ses loisirs et ses démarches de différents types, et les connaissances requises par l'exercice de tous ses rôles de citoyenne et de citoyen.

Le développement des compétences et du potentiel des individus a son point de départ dans la famille. Il se poursuit dans les services à la petite enfance; dans les écoles et dans les activités parascolaires et communautaires; dans les loisirs et les sports; par le contact avec la culture; par l'accès aux technologies de l'information et de la communication.

L'aide aux familles doit se faire dans la reconnaissance de la famille comme cellule de base du développement des personnes.

Le gouvernement a injecté 50 millions de dollars dès cette année, permettant la mise en chantier de 80 installations de centres de la petite enfance et la création de 5 000 places supplémentaires dans les prochains mois.

Le développement des compétences et du potentiel des individus a son point de départ dans la famille. Il se poursuit dans les services à la petite enfance; dans les écoles et dans les activités parascolaires et communautaires, dans les loisirs et les sports, lesquels ont une incidence directe sur la socialisation et la consolidation de la vie familiale, par le contact avec la culture, par l'accès aux technologies de l'information et de la communication, et par la formation de toute nature. Les compétences continuent de se développer en emploi, grâce à des activités de perfectionnement, et ce, tout au long de la vie.

Le développement des personnes est aussi tributaire des conditions de santé et de bien-être. La prévalence de bébés de petit poids dans les milieux défavorisés et ses conséquences sur le développement des enfants, l'insécurité alimentaire et ses conséquences sur la capacité d'apprendre, la sous-scolarisation et le chômage dramatique qui touchent les jeunes issus du système de protection de la jeunesse représentent des réalités qui témoignent d'une nécessaire complémentarité des actions en matière de santé et de bien-être dans une perspective globale et intégrée de développement du potentiel des Québécoises et des Québécois.

Avant de parler de la responsabilité des individus dans leur cheminement de vie, il faut leur donner un minimum de compétences et, de plus en plus, celle d'apprendre à apprendre. Ce n'est qu'ensuite que chaque personne peut assumer la responsabilité d'améliorer, dans les limites de ses capacités, ses compétences et réaliser son potentiel.

Les actions mises de l'avant dans la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale afin de favoriser le développement du potentiel des personnes devraient s'articuler autour de trois axes d'intervention :

- La famille, comme cellule de base du développement des personnes et de la société;
- La jeunesse, comme avenir du Québec;
- Les adultes appartenant à des groupes plus vulnérables.

AXE 1 **Soutenir la famille : cellule de base du développement des personnes et de la société**

La famille a besoin d'un soutien plus grand pour remplir son rôle, à cause des changements et des difficultés qu'entraîne la recomposition des modèles familiaux, particulièrement les jeunes familles à risque de pauvreté persistante qui disposent de moins d'outils pour assurer le bien-être et le développement de leurs enfants. L'aide aux familles doit se faire dans la reconnaissance de la famille comme cellule de base du développement des personnes. Dans ce sens, les actions de prévention, qui visent de manière ultime les enfants, doivent être menées dans le respect et le soutien du rôle parental.

Depuis plus d'une décennie, la pauvreté des enfants est devenue un enjeu majeur, et les interventions visant à briser le cercle de la pauvreté intergénérationnelle en améliorant les « chances des enfants » sont devenues de plus en plus fréquentes. La promotion de la santé et du bien-être des enfants à haut risque de pauvreté doit tenir compte de l'importance de la famille dans la vie des enfants. Par conséquent, tout en agissant auprès de ces derniers, il faut davantage soutenir les parents, afin qu'il devienne possible pour la famille d'échapper aux conditions de vie précaires qui sont les siennes.

• Le soutien aux familles : des étapes importantes franchies au Québec

Au Québec, grâce à la Politique familiale, des étapes importantes ont été franchies dans la reconnaissance de l'importance d'un soutien intégré aux familles, créant ainsi des conditions propices à leur épanouissement et à l'amélioration de leur sort. Les services de garde éducatifs à contribution réduite, dont le réseau sera complété en 2005-2006, sont offerts à tous les parents qui désirent donner à leurs enfants les avantages d'un programme éducatif de qualité. Pour accélérer le développement de ces places, le gouvernement a injecté 50 millions de dollars dès cette année, permettant la mise en chantier de 80 installations de centres de la petite enfance et la création de 5 000 places supplémentaires dans les prochains mois.

En matière de soutien aux familles, plusieurs initiatives déployées par le gouvernement du Québec ou qui émergent du milieu préconisent une approche dite « écologique » ou holistique auprès des familles en situation de pauvreté.

Par ailleurs, le développement de programmes de stimulation précoce pour les enfants d'âge préscolaire en milieux de garde permet d'offrir aux enfants des milieux défavorisés des activités éducatives pour stimuler leur développement intellectuel, moteur, langagier et socioaffectif; des activités complémentaires sont également offertes aux parents pour soutenir leurs compétences parentales ou pour améliorer le soutien social dont ils disposent.

Pour les enfants d'âge scolaire, les services de garde en milieu scolaire offrent un encadrement approprié qui répond généralement aux préoccupations des parents travailleurs ou étudiants. Le ministère de la Famille et de l'Enfance (MFE) expérimente par ailleurs divers modèles de services appropriés aux besoins de garde non usuelle (soir, nuit, fin de semaine, etc.). Près de un million de dollars ont été consacrés à expérimenter ce type de services de garde au cours de l'année 2001-2002.

Naître égaux - grandir en santé (NÉ-GS)

La grande pauvreté économique et sociale de certaines familles ainsi que leur faible scolarisation les rendent à risque de vivre des problèmes de santé et des problèmes psychosociaux comme l'anémie chez les femmes enceintes, la prématurité des bébés, la dépression postnatale, l'isolement social ou les problèmes d'adaptation et d'apprentissage chez les enfants. On observe que les services courants ne suffisent pas à répondre à leurs besoins. Le programme Naître égaux - grandir en santé (NÉ-GS), basé sur les approches les plus efficaces et mis en œuvre par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), vise donc à rejoindre ces familles et à leur offrir les services suivants :

- Un suivi individualisé, à domicile, dès la 20^e semaine de grossesse jusqu'à ce que les enfants aient atteint l'âge de 2 ans, offert par une intervenante privilégiée soutenue par une équipe interdisciplinaire;

- Des interventions d'accompagnement communautaires afin de briser l'isolement des familles, d'utiliser l'ensemble des ressources de la communauté et de favoriser l'intégration des familles dans leur milieu de vie;
- Une démarche d'action intersectorielle afin que la communauté consolide ces actions pour soutenir les familles et améliore ainsi leurs conditions de vie.

Ma place au soleil

Pour des personnes ayant la charge d'enfants, particulièrement des jeunes femmes chefs de famille monoparentale, 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 minimum.

Il n'est pas facile d'être parent et d'autant plus lorsqu'on vit une situation personnelle et financière difficile avec peu de réseaux de soutien. Il est difficile de trouver un emploi, et plus encore lorsqu'on n'a ni expérience, ni compétence, ni argent. Il est exigeant d'aller à l'école, et davantage lorsqu'on ne sait pas comment procéder, qu'on doit régler toutes sortes de problèmes pour y arriver, que peu de gens dans notre entourage nous y encouragent et que notre expérience de l'école n'a pas été couronnée de succès jusqu'ici. C'est pourquoi, avec Ma place au soleil, on choisit d'investir dans une intervention à moyen et à long termes, axée sur la qualification professionnelle et s'appuyant sur une approche concertée, multipartenaire, axée sur un contact étroit avec les jeunes participantes.

Ce projet, qui s'inscrit parmi les projets satellites de Solidarité jeunesse, s'appuie sur la concertation des intervenants. En particulier, cette concertation vise à aider les jeunes chefs de famille à solutionner leurs problèmes de transport et de garde, ainsi qu'à répondre à leurs besoins de soutien dans l'exercice de leurs responsabilités parentales et à adapter la formation à ces responsabilités.

Ma place au soleil est une approche actuellement mise en œuvre sur 27 territoires de centres locaux d'emploi (CLE) et a permis un taux de persévérance de 70 %, alors que ce taux à l'éducation des adultes se situe habituellement aux environs de 20 à 30 %.

Il n'est pas facile d'être parent et d'autant plus lorsqu'on vit une situation personnelle et financière difficile avec peu de réseaux de soutien.

Une 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 sociale.

When the Bough Breaks :
prendre soin des branches,
du nid et des oisillons

Une équipe de chercheuses de l'Université McMaster, en Ontario, s'est interrogée sur une combinaison optimale de divers services de soutien aux familles en situation de pauvreté (promotion de la santé, services sociaux, services de garde, loisirs, programmes d'intégration en emploi, etc.) en ce qui concerne les retombées pour la famille et les coûts-bénéfices pour l'État. Dans le cadre d'une expérimentation, soutenue par Développement des ressources humaines Canada (DRHC), le projet *When the Bough Breaks* visait aussi à mesurer l'efficacité relative d'une approche d'offre de services intégrée par le biais d'un intervenant accompagnant la famille par rapport à une approche où le dépistage des services requis était laissé à l'initiative des parents.

Une recherche, réalisée par cette équipe, de 1994 à 1999, auprès de 765 familles monoparentales à l'aide sociale a permis de constater qu'une offre de services intégrée où les familles sont accompagnées donne des résultats inespérés et que cette approche est plus efficace et moins coûteuse. Ainsi, l'étude a permis d'établir des liens significatifs entre diverses dimensions d'intervention, comme le lien entre l'utilisation des services des loisirs par les enfants et la réduction de moitié, quatre ans plus tard, de la consommation des services de santé et des services sociaux.

Dans son évaluation, l'équipe de recherche suggère qu'un soutien global et proactif soit offert à toutes les familles en situation de pauvreté, qu'elles soient ou non à l'aide sociale.

• **Soutenir les familles grâce à une approche globale et intégrée**

Le gouvernement du Québec multiplie les recherches et les programmes qui privilégient une approche globale et intégrée. De plus en plus, les besoins spécifiques des familles en situation de pauvreté, tant monoparentales que biparentales, sont reconnus et considérés. 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 familles.

Une panoplie de services accessibles aux familles démunies existe, soit sous l'égide du ministère de la Famille et de l'Enfance, du ministère de la Santé et des Services sociaux ou du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Pour le gouvernement du Québec, plus il y a de synergie entre les intervenantes et les intervenants et leurs offres de services, plus la clientèle est susceptible de réagir positivement. En favorisant une approche globale et intégrée, on place la personne au cœur de l'intervention : le parent peut alors considérer la situation dans son ensemble et définir à la fois ses besoins, ceux de ses enfants et les ressources dont il peut disposer pour « s'en sortir ».

Une 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 sociale.

Les initiatives du gouvernement du Québec afin de soutenir les revenus de travail des familles seront abordées de manière plus spécifique dans l'orientation portant sur le renouvellement du filet de sécurité sociale et économique.

AXE 2

Soutenir davantage la jeunesse du Québec : aujourd'hui, on bâtit l'avenir

Avec le vieillissement accéléré de la population, le Québec aura besoin d'une jeunesse bien formée pour être compétitif dans le contexte d'une économie du savoir. C'est d'ailleurs dans cet esprit que le gouvernement a adopté la Politique québécoise de la jeunesse, dont deux des orientations majeures sont :

- assurer le développement du plein potentiel des jeunes;
- faciliter l'accès au marché du travail et améliorer la qualité de la vie professionnelle.

Le présent axe d'intervention s'inscrit dans le cadre du plan d'action qui sera proposé prochainement afin de mettre en œuvre cette politique et consacre l'importance d'une plus grande intégration et continuité des services offerts aux jeunes.

Les jeunes ne constituent pas un groupe homogène, et leur situation varie grandement en fonction de leur âge et de leur occupation, qu'ils soient étudiants, sur le marché du travail, en chômage ou prestataires de la sécurité du revenu.

Ainsi, le taux de chômage des jeunes âgés de 15 à 19 ans et des jeunes âgés de 20 à 24 ans, qui ne fréquentaient pas l'école, était respectivement de 18,3 % et de 11,4 % en 2000. À titre de comparaison, pour les jeunes âgés de 25 à 29 ans, ce taux se situait à 8,8 %, un taux comparable à l'ensemble de la population active dont le taux de chômage se situait à 8,4 % pour l'année 2000²⁰. Par ailleurs, le taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans issus de l'ensemble des minorités visibles était de 29,9 % lors du recensement de 1996²¹.

La situation des jeunes est étroitement liée aux fluctuations de l'économie. Ainsi, contrairement à la période du début des années 90, la croissance économique des dernières années et, en corollaire, la croissance de l'emploi ont eu un effet positif sur la situation de nombreux jeunes. Le nombre de jeunes prestataires de la sécurité du revenu, âgés de moins

de 25 ans et aptes au travail qui ont fait une demande à la sécurité du revenu, a diminué de 42,6 % au cours des cinq dernières années, passant de 63 855 en août 1996 à 36 663 en août 2001. Au cours de la même période, cette diminution a été de 24,5 % pour l'ensemble des adultes²².

Toutefois, malgré une amélioration sensible de la situation des jeunes au chapitre de l'emploi au cours des dernières années et cette baisse importante de leur présence à la sécurité du revenu, un nombre important d'entre eux demeurent toujours exclus du marché du travail ou risquent de l'être si rien n'est fait pour les appuyer dans leurs démarches d'insertion socioprofessionnelle et leur permettre de disposer des outils et de la formation nécessaires pour intégrer un emploi.

Devant les tendances démographiques qui annoncent une diminution importante de la population en âge de travailler à partir de 2010, les jeunes adultes décrocheurs scolaires et les jeunes adultes faiblement scolarisés âgés de moins de 25 ans constituent non seulement un groupe à risque de pauvreté, mais des citoyennes et des citoyens susceptibles de demeurer en marge de la société sur les plans économique, politique et social.

• La sous-scolarisation : un risque d'exclusion

Le ministère de l'Éducation du Québec comme le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale établissent des liens clairs entre le décrochage scolaire et la pauvreté²³. En fait, la relation est positive entre le revenu d'emploi et le niveau de scolarité, « plus la personne est scolarisée, plus ses revenus d'emploi sont élevés... et... moins elle est susceptible d'être en chômage »²⁴. Avec les mutations du marché de l'emploi, celles et ceux qui quittent l'école sans avoir obtenu un diplôme qualifiant²⁵ vivent des situations de plus en plus difficiles.

Selon les données du ministère de l'Éducation du Québec, près d'un jeune sur cinq²⁶ abandonne ses études avant d'avoir obtenu un diplôme, phénomène plus important chez les garçons que chez les filles. Cependant, si le décrochage scolaire est plus impor-

Avec le vieillissement accéléré de la population, le Québec aura besoin d'une jeunesse bien formée pour être compétitif dans le contexte d'une économie du savoir.

Les jeunes adultes décrocheurs scolaires et les jeunes adultes faiblement scolarisés âgés de moins de 25 ans constituent non seulement un groupe à risque de pauvreté, mais des citoyennes et des citoyens susceptibles de demeurer en marge de la société sur les plans économique, politique et social.

20 Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Les jeunes : le marché du travail et le recours à l'assistance-emploi*, Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, septembre 2001.

21 ALPA, Québec Multi-Plus, Emploi-Québec, *Focus sur les minorités visibles. Études sur les motifs et attitudes des employeurs freinant l'embauche et l'intégration des minorités visibles au sein des entreprises québécoises*, Montréal, printemps 2001.

22 Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Compilation spéciale*, Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, mars 2002.

23 Moreau, Lisette, *La pauvreté et le décrochage scolaire ou la spirale de l'exclusion*, DRES, MESS, 1995.

24 Ministère de l'Éducation du Québec, *L'éducation... Oui, c'est payant!*, Bulletin statistique de l'éducation, no 16, 2000.

25 CETECH, *Les indicateurs du CETECH*, Revue du nouveau marché du travail, vol. 1, no 1, printemps 2001, p. 17.

26 Ministère de l'Éducation du Québec, *Stratégie de lutte contre la pauvreté : la contribution de l'éducation, cibles d'action 2000*, p. 3.

Si le décrochage scolaire est plus important chez les garçons, les causes de ce décrochage diffèrent et ses conséquences sont parfois plus lourdes pour les filles.

tant chez les garçons, les causes de ce décrochage diffèrent, et ses conséquences sont parfois plus lourdes pour les filles.

Selon les premiers résultats de l'Enquête auprès des jeunes en transition²⁷, si le premier motif pour quitter l'école est en lien avec des difficultés scolaires, tant pour les garçons que pour les filles, les autres motifs de décrochage scolaire se distinguent selon les sexes : désir de travailler et problèmes d'argent pour les décrocheurs, grossesse et responsabilités familiales pour les décrocheuses. De plus, les statistiques indiquent que les filles qui décrochent s'en tirent moins bien que les garçons sur le plan de l'emploi. Elles occupent un emploi dans une proportion plus faible que les garçons et ont en moyenne des salaires moins élevés²⁸.

Les jeunes qui appartiennent à des minorités visibles se révèlent fortement présents dans certains milieux défavorisés de Montréal : dans ces milieux, selon le Conseil régional de l'Île-de-Montréal, le taux de décrochage scolaire dépasserait les 40 %. Ces jeunes font souvent face à de la discrimination. D'autres vivent des problèmes de toxicomanie. D'autres encore sont temporairement pris en charge par un centre jeunesse soit parce qu'ils ont été victimes de violence ou pour des causes liées à des problèmes d'adaptation sociale. Enfin, certains jeunes vivent dans la rue.

L'ensemble de ces situations amène un nombre important de jeunes à recourir à la sécurité du revenu. Si rien n'est fait dès le départ pour leur venir en aide, ils risquent d'y passer de longues années avec, comme résultat, une détérioration importante de leurs compétences, de l'estime qu'ils ont d'eux-mêmes et, à terme, le risque d'une exclusion sociale permanente.

Par ailleurs, les données sur le taux d'obtention du diplôme d'études secondaires chez les jeunes de moins de 20 ans révèlent des variations régionales importantes. Par exemple, l'Abitibi-Témiscamingue, l'Outaouais et la Côte-Nord présentaient en 1998-1999 les taux les moins élevés de diplomation (de 62 à 64 %).

Les plans de réussite reflètent une nouvelle approche qui est en voie d'être développée et qui met l'accent sur la collaboration des acteurs socio-économiques de chaque milieu.

• La prévention et l'aide aux jeunes : le chemin déjà parcouru

Lors de la tenue du Sommet du Québec et de la jeunesse, le gouvernement du Québec et l'ensemble des partenaires présents se sont engagés à faire de la formation des jeunes et de leur intégration socioprofessionnelle une priorité incontournable. Ces priorités ont par la suite été intégrées dans la Politique québécoise pour la jeunesse rendue publique en mai 2001.

• Des interventions préventives en milieu scolaire pour favoriser la réussite et prévenir le décrochage scolaire

Devant les risques associés à une faible scolarisation d'un nombre important de jeunes, le ministère de l'Éducation du Québec a déjà mis en place plusieurs mesures et moyens qui visent la prévention du décrochage scolaire dès le niveau préscolaire. Par exemple, depuis 1997-1998, la maternelle à plein temps est offerte à tous les enfants de cinq ans, et des services éducatifs aux enfants de quatre ans handicapés ou issus de milieux défavorisés sont implantés progressivement. En 1998-1999, la quasi-totalité, soit 97 % des enfants de cinq ans, fréquentait la maternelle à plein temps. Le nombre d'enfants inscrits à la maternelle à quatre ans a augmenté de façon significative au cours de la dernière décennie et passe environ de 9 à 17 %²⁹ entre 1991-1992 et 1998-1999.

Pour les jeunes qui fréquentent les écoles primaires et secondaires, la réussite et la persévérance aux études se sont traduites par l'objectif de tout mettre en œuvre pour diplômer et qualifier le plus grand nombre possible de jeunes en fonction des choix et du potentiel de chacun. Ainsi, chaque établissement d'enseignement a été invité à élaborer un plan de réussite dans lequel il établit un diagnostic des apprentissages et du cheminement scolaire de ses élèves. Les plans de réussite reflètent une nouvelle approche qui est en voie d'être développée et qui met l'accent sur la collaboration des acteurs socio-économiques de chaque milieu.

27 Développement des ressources humaines Canada et Statistique Canada (2002), *À la croisée des chemins : premier résultat pour la cohorte des 18 à 20 ans de l'Enquête auprès des jeunes en transition*.

28 Conseil du statut de la femme (1999), *Parce que la jeunesse concerne aussi les femmes : propositions d'action en vue du Sommet du Québec et de la jeunesse*.

29 Ministère de l'Éducation du Québec, *op. cit.*, p. 52.

Mentionnons également le programme de soutien à l'école montréalaise, adopté en 1997, qui favorise la réussite des élèves les plus à risque dans certaines écoles ciblées de la métropole. La pierre angulaire de ce programme réside dans la volonté de laisser aux équipes-écoles l'autonomie nécessaire pour déterminer leur propre plan d'action et élaborer leurs projets selon les priorités locales. Des mesures novatrices ont été mises en place dans le cadre de ce programme, notamment sur les plans de l'adaptation des actions pédagogiques et des liens entre l'école, la famille et la communauté.

Dans le même esprit, le lancement en juin 2001 de l'opération Agir autrement a permis la mise en place de projets pilotes pour accroître la réussite scolaire chez les jeunes des première, deuxième et troisième années du secondaire dans des écoles, en milieu défavorisés, qui affichent un taux de décrochage scolaire plus élevé que la moyenne. Ces projets, développés en collaboration avec les commissions scolaires, mettent à contribution le personnel des écoles ciblées et les conseils d'établissement où siègent les parents afin de mettre de l'avant des mesures novatrices et adaptées à la réalité de chaque milieu.

À cela s'ajoutent les interventions préventives de type « école et milieu en santé » qui misent sur le potentiel du milieu scolaire et de la communauté. Elles s'appuient sur des interventions universelles de promotion et de prévention de la santé, sur des actions ciblées pour une intervention préventive auprès d'enfants et d'adolescents qui présentent des facteurs de risque particuliers et sur la création d'environnements favorables à la santé et au bien-être. Elles visent un partenariat entre l'école, la famille et la communauté.

De plus, rappelons que, en ce qui a trait aux besoins particuliers des jeunes décrocheurs issus des minorités visibles, un plan d'action en matière d'intégration scolaire et d'éducation interculturelle a été adopté par le ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) et le ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI) en 1998.

Enfin, des efforts importants ont été consentis par les partenaires du réseau des services sociaux à la jeunesse afin de systématiser et renforcer la continuité et la complémentarité de leurs interventions pour que les jeunes en difficulté reçoivent des services mieux adaptés à leur situation. C'est ainsi qu'une équipe d'intervention jeunesse sera progressivement mise en place dans chaque région du Québec.

De l'école au travail, dans les pays scandinaves

Dans les pays scandinaves, des mesures importantes ont été prises pour limiter le décrochage scolaire et faciliter la transition des études vers le marché du travail des jeunes. Les pays comme le Danemark, la Norvège et la Suède ont mis en place des mesures préventives et curatives pour les jeunes décrocheurs scolaires. Ces pays privilégient des approches intégrées où, sur le plan local, les services éducatifs, les services d'emploi et les services sociaux sont mis à contribution. Le travail auprès des jeunes se fait selon une approche personnalisée où, en fonction des besoins particuliers des jeunes, on associe l'ensemble des ressources concernées du milieu. Les municipalités et les comtés ont l'obligation légale d'offrir des services spécialisés aux jeunes qui quittent prématurément l'école ainsi qu'aux jeunes chômeurs.

• Des interventions précoces pour favoriser l'intégration socioprofessionnelle : Solidarité jeunesse

À l'issue du Sommet du Québec et de la jeunesse, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale a développé un projet de recherche-action qui vise à trouver la meilleure stratégie d'insertion sociale et professionnelle destinée aux jeunes québécois présentant une première demande à la sécurité du revenu. Il s'agit du projet Solidarité jeunesse.

Solidarité jeunesse est une recherche-action qui s'étend du 1^{er} novembre 2000 au 31 octobre 2002 et s'adresse aux jeunes demandeurs de la sécurité du revenu, âgés de 18 à 20 ans, afin qu'ils trouvent une solution de remplacement à l'assistance-emploi.

Ce projet porte des fruits pour les jeunes qui choisissent volontairement d'y participer. Les données recueillies par le MESS indiquent que, après 12 mois d'activités, 56 % des participants ne sont pas à l'assistance-emploi, c'est-à-dire qu'ils sont autonomes. De plus, le pourcentage des jeunes présents à la sécurité du revenu, mais en poursuite d'une démarche est de 26 %. Au total, 82 % des jeunes qui ont pris part à Solidarité jeunesse sont actuellement en mouvement.

Les réponses à apporter à cette problématique du décrochage sont déjà bien cernées dans les orientations et les politiques en voie d'implantation. Il faudrait maintenant mieux intégrer les interventions sous le leadership de l'école.

Rappelons que le projet Solidarité jeunesse s'est concrétisé par des partenariats locaux s'appuyant sur un protocole d'entente entre la Sécurité du revenu, Emploi-Québec et des organismes jeunesse (particulièrement les Carrefour Jeunesse-emploi). Aux partenaires liés par le protocole d'entente s'ajoutent les partenaires immédiats (milieu de l'éducation, de la santé, etc.).

Trois grandes innovations contribuent au succès du projet Solidarité jeunesse :

- la présence d'un cadre d'intervention personnalisé offert aux jeunes;
- l'arrimage des services destinés aux jeunes participantes et participants;
- une mobilisation permanente des communautés, qui passe par un partenariat effectif comprenant les organisations qui relèvent de l'État, les partenaires socioéconomiques ainsi que les membres et organismes des communautés concernées.

Le forum prévu pour l'automne 2002 permettra de définir une approche renouvelée pour les jeunes admissibles à l'assistance-emploi.

S'ajoutent au projet Solidarité jeunesse des projets dits « satellites » auprès de clientèles spécifiques vivant des problématiques particulières :

- Ma place au soleil qui cible plus particulièrement les jeunes mères chefs de famille monoparentale qui sont à la sécurité du revenu;
- le projet Espoir pour les jeunes de la rue;
- le projet pour les Jeunes Québécois issus de minorités visibles;
- le projet pour les jeunes hébergés dans les centres jeunesse.

• La participation des jeunes aux mesures actives de main-d'œuvre

Il apparaît également important de mentionner qu'un grand nombre de jeunes en chômage ou prestataires de l'assistance-emploi ont accès aux mesures et aux services d'Emploi-Québec. Cette participation aux mesures actives s'inscrit dans le cadre du Parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi.

Pour l'année financière 2000-2001, plus de 49 000 jeunes de moins de 25 ans ont effectué une nouvelle participation aux mesures actives de main-d'œuvre. De ce nombre, environ le tiers ont participé à un projet de préparation à l'emploi et le quart, à la mesure de formation de la main-d'œuvre.

• Préparer l'avenir en agissant en priorité sur la qualification et la réussite

Dans le contexte où la qualification demeure le meilleur passeport pour l'intégration à l'emploi de ces jeunes, l'éducation ou la formation deviennent des façons concrètes de lutter contre l'exclusion, tout en permettant à ceux qui en ont la capacité d'augmenter leurs connaissances et leur qualification professionnelle tout au long de leur vie.

Le système d'éducation doit trouver de nouvelles façons de favoriser la réussite et le raccrochage scolaire et social des jeunes sous-scolarisés qui risquent d'être pauvres de manière persistante, et cela, en partenariat avec les autres ministères ainsi que les milieux communautaires et de travail.

Les réponses à apporter à cette problématique du décrochage sont déjà bien cernées dans les orientations et les politiques en voie d'implantation. Il faudrait maintenant mieux intégrer les interventions sous le leadership de l'école et, dans ce sens :

- Intensifier les interventions pour favoriser la réussite des jeunes afin de réduire les risques de décrochage et d'augmenter leur capacité d'intégration sociale.
- Diversifier les voies de formation pour les jeunes filles et les garçons³⁰ qui ont des difficultés à fonctionner dans le système scolaire et dont le mode d'apprentissage se concilie davantage avec des applications pratiques qu'avec une formation théorique.
- Intensifier les initiatives de type « école en santé » en associant l'école et la communauté dans le développement de milieux de vie favorables à la santé et au bien-être.
- Assurer l'accès à la formation partout sur le territoire et plus particulièrement dans les régions ressources et les collectivités rurales.

30 Dans le cas des jeunes filles, on doit aussi viser à diversifier les choix professionnels et faire en sorte qu'elles choisissent davantage des professions d'avenir.

- Poursuivre le vaste chantier de recherche-action, Solidarité jeunesse, offrant une alternative aux jeunes qui font une demande à l'assistance-emploi afin de soumettre des propositions concrètes permettant de revoir en profondeur l'approche du gouvernement à leur égard.
- Dans le cadre d'un nouvel engagement de solidarité, inscrire les interventions pour favoriser le raccrochage scolaire et social des jeunes sous-scolarisés dans une approche intégrée et adaptée aux divers besoins des jeunes (services sociaux, éducation, aide à l'emploi et action communautaire), assurant un véritable continuum de services aux jeunes.

AXE 3

Les adultes appartenant à des groupes plus vulnérables : faciliter leur accès aux compétences, la clé de leur citoyenneté

L'absence de qualification ou l'insuffisance des connaissances constituent un frein important à l'intégration sociale et à la participation à la vie démocratique. Les personnes à faible revenu font trop souvent face à des obstacles majeurs en matière d'accès au savoir et d'acquisition de connaissances et de compétences leur permettant de développer leur potentiel et de prendre leur place sur le marché du travail et dans la société. Cette situation constitue un facteur d'exclusion important et tend à accentuer les inégalités.

La situation des jeunes a été abordée dans l'axe précédent, mais d'autres groupes d'adultes vivent des difficultés importantes d'accès aux compétences ou de reconnaissance de ces compétences, qui augmentent le risque de pauvreté persistante.

• La Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue

Afin de répondre aux impératifs de cette problématique, particulièrement dans le contexte actuel des nouveaux défis que présente la société du savoir, le gouvernement du Québec vient de rendre publique la première Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue. Bien que tous soient

concernés par la formation continue, certains groupes de la population éprouvent des difficultés particulières nécessitant un soutien et des réponses mieux adaptés à leurs besoins. En plus des jeunes décrocheurs, il s'agit notamment :

- Des personnes handicapées : par rapport au reste de la population, ces dernières sont deux fois plus nombreuses à n'avoir pas achevé leur formation de base, ce qui limite davantage leur accès au marché du travail;
- Des personnes immigrantes : pour ces dernières, les besoins peuvent être divers, comme l'apprentissage de la langue française, la formation complémentaire ou l'acquisition de nouvelles connaissances, pour accéder et s'intégrer au marché du travail;
- Des Autochtones : on remarque que la majorité des Autochtones abandonnent leurs études avant l'obtention d'un diplôme et que nombre d'adultes sont faiblement alphabétisés;
- Des personnes de 45 ans et plus sur le marché du travail : en 1998, au Québec, plus du quart des travailleurs âgés de 45 à 64 ans n'avaient pas terminé leurs études secondaires.

À l'intérieur de chaque catégorie, on remarque la problématique spécifique des femmes sous-scolarisées en situation de pauvreté : bon nombre de mères chefs de famille monoparentale, de femmes nouvellement arrivées et de femmes autochtones, par exemple, requièrent une offre et des services de formation adaptés à leur réalité. C'est pourquoi une approche différenciée selon le sexe est privilégiée.

Dans un contexte où un apprentissage tout au long de la vie devient une condition essentielle d'accès à l'emploi et d'inclusion sociale, la Politique d'éducation des adultes et de formation continue créera un environnement favorable où ceux et celles qui sont marginalisés par une formation initiale incomplète ou une formation continue inaccessible pourront trouver une réponse à leurs besoins spécifiques.

L'absence de qualification ou l'insuffisance des connaissances constituent un frein important à l'intégration sociale et à la participation à la vie démocratique.

La Politique d'éducation des adultes et de formation continue créera un environnement favorable où ceux et celles qui sont marginalisés par une formation initiale incomplète ou une formation continue inaccessible pourront trouver une réponse à leurs besoins spécifiques.

• La formation de base aux adultes

Au Québec, les données statistiques de 1996 font état d'un bassin de population de près de 1,5 million de personnes âgées de 15 à 64 ans ne détenant pas de diplôme et ayant fréquenté l'école pendant moins de 13 années. Quarante et un pour cent de celles-ci ont fréquenté l'école pendant moins de neuf ans (611 000 personnes). De plus, force est de constater que, parmi ces personnes, trop peu poursuivent des activités de formation visant à remédier à cette situation. Parmi les conséquences, il faut souligner les liens immédiats entre une faible scolarisation et la pauvreté, car l'intégration au marché du travail est sérieusement entravée dans ces cas.

Cette formation de base comprend un ensemble de compétences générales et communes qui vont au-delà de la ligne dite de « l'alphabétisation ». Dans le contexte de la société du savoir, de la mondialisation, de l'évolution des technologies et des situations sociales et professionnelles plus complexes, la formation de base dépasse maintenant savoir lire, écrire et compter, comme il a déjà été mentionné.

Le gouvernement du Québec a donc l'intention de relever le défi de la formation de base en agissant notamment pour :

- augmenter le niveau de formation de base de la population québécoise;
- enrichir le contenu du programme de formation de base et les programmes d'alphabétisation;
- adapter l'offre et la prestation des services en fonction des diverses clientèles et de leurs besoins particuliers;
- soutenir les adultes dans leur parcours de formation.

• La formation continue liée à l'emploi

Dans un contexte de mondialisation, de compétitivité et d'avancées technologiques, mettre à jour et relever sans cesse le niveau de compétence des adultes deviennent des conditions incontournables d'accès et de maintien en emploi, et augmentent les chances de ne pas se retrouver en situation de pauvreté. C'est pourquoi il faut agir pour :

- assurer l'équité d'accès à la formation pour toutes les travailleuses et tous les travailleurs;
- offrir davantage de soutien à la formation dans les très petites entreprises et aux personnes qui exercent un travail autonome ou atypique;
- donner accès à la formation à certains groupes de la population qui éprouvent des difficultés additionnelles d'intégration sociale et professionnelle.

• La reconnaissance des acquis et des compétences

Apprendre peut se faire dans divers lieux et de diverses façons. Cependant, certaines insuffisances sont remarquées à l'intérieur du système, qui contrarient souvent la volonté des adultes d'améliorer leur situation de vie, surtout lorsqu'ils se retrouvent en situation de pauvreté. Citons à titre d'exemple les obstacles auxquels sont confrontées les personnes immigrantes, pour qui la reconnaissance des acquis et des compétences constitue pourtant un enjeu crucial d'intégration sociale et économique. Le gouvernement du Québec entend donc agir pour :

- favoriser toutes les formes de valorisation et de reconnaissance officielle des efforts de formation continue faits par les adultes;
- mettre en place un système de développement et de reconnaissance des compétences par le milieu de travail;
- axer son intervention auprès de certains groupes de la population éprouvant des difficultés particulières.

• Appropriation des Nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC)

Dans une perspective de lutte contre la pauvreté, l'exclusion sociale et la « fracture numérique », c'est-à-dire l'écart sans cesse grandissant entre les groupes privilégiés et instruits, et les groupes défavorisés pour l'utilisation des nouvelles technologies, le gouvernement entend explorer des avenues de solution en faveur d'une plus grande accessibilité aux technologies de l'information et de la communication pour les personnes en situation de pauvreté. Cette inégalité

d'accès aux technologies de l'information et des communications affecte aussi certains territoires. Par exemple, certains petits villages ne disposent pas du câble ou dans certaines régions des parties entières du territoire ne sont pas branchées sur l'autoroute de l'information.

• La formation continue des adultes : un outil essentiel à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Pour toutes les raisons précédemment énoncées, les mesures de la Politique gouvernementale d'éducation des adultes et de formation continue visant les adultes qui ont besoin de davantage de soutien afin de développer leurs compétences, contribueront de façon significative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. En effet, ces mesures permettront d'améliorer la situation de plusieurs groupes visés par les objectifs de la stratégie.

Deuxième orientation Renforcer le filet de sécurité sociale et économique

Le renforcement du filet de sécurité sociale et économique constitue la deuxième orientation de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et vise, dans un horizon réaliste et mobilisateur, à faire un bond en avant vers une société où la pauvreté et l'exclusion seront de moins en moins présentes. C'est aussi le terrain d'action pour améliorer les conditions de vie des personnes en situation de pauvreté, réduire les écarts de revenus et pousser plus loin le modèle québécois de développement solidaire.

Construire sur les acquis : Un rappel historique

C'est dans la foulée de la Révolution tranquille que le Québec s'est doté d'un régime de soutien du revenu. Ce dernier a évolué depuis lors au gré des changements sociaux et économiques qui ont caractérisé les années 80 et 90.

Dès 1970, la *Loi sur l'aide sociale* universalisait et intégrait les diverses mesures d'aide financière aux personnes nécessiteuses. La loi établissait ainsi le droit à l'assistance pour toute personne dans le besoin, sans égard à la cause du besoin.

L'année suivante, la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social du Québec (dite la commission Castonguay-Nepveu) proposait une forme de revenu minimum garanti en deux volets, un programme de soutien du revenu à l'intention des personnes sans emploi et un programme de suppléments de revenus de travail à l'intention des faibles salariés. L'idée a fait son chemin et, en 1984, le livre blanc sur la fiscalité des particuliers mettait de l'avant trois grandes orientations allant dans le sens de ce revenu minimum :

- couvrir les besoins essentiels des ménages par le biais des programmes de transferts;
- ne pas imposer la partie des revenus qui sert à couvrir ces besoins;
- réduire progressivement les transferts à mesure que le revenu familial s'accroît.

En plus de la réforme de l'impôt des particuliers de 1988, le livre blanc a inspiré la réforme de la sécurité du revenu de 1989, introduite en réponse à l'augmentation du nombre de prestataires et à la hausse de la proportion de personnes aptes au travail. La *Loi sur la sécurité du revenu* de 1989 visait à offrir une aide financière aux personnes incapables de subvenir à leurs besoins, tout en les aidant à recouvrer leur autonomie au moyen de l'exercice d'un emploi.

La loi instituait notamment le programme APPORT, qui procure une aide financière aux travailleuses et aux travailleurs à faible revenu qui ont des enfants à charge. De façon complémentaire, la réduction d'impôt à l'égard des familles était introduite dans le régime fiscal, faisant en sorte que l'impôt sur le revenu était supprimé pour les familles dont le revenu les rendait admissibles à ce programme.

Le renforcement du filet de sécurité sociale et économique vise, dans un horizon réaliste et mobilisateur, à faire un bond en avant vers une société où la pauvreté et l'exclusion seront de moins en moins présentes.

La nouvelle allocation familiale pour enfants, le financement des places en garderies, le Programme d'allocation-logement et le régime d'assurance-médicaments sont au nombre des mesures mises de l'avant dans le but d'appuyer davantage les efforts d'intégration à l'emploi et de maintien au travail des personnes à faible revenu.

Aide sociale : approche unitaire ou catégorielle

En ce qui concerne le choix des populations aidées, l'approche dite unitaire, qui consiste à cibler les pauvres sur la base de critères objectifs comme celui du besoin et à disposer d'une seule législation à leur intention, est appliquée au Québec depuis 1970. Plusieurs pays conservent l'approche catégorielle, qui consiste à appliquer diverses législations à différents types de populations, voire à restreindre l'aide à certains groupes. C'est le cas des États-Unis, par exemple, qui limitent leur aide aux familles avec enfants et aux personnes handicapées. Le Royaume-Uni et l'Allemagne ont la même approche que celle du Québec en s'adressant à l'ensemble de la population. La France a une approche mixte en conservant sept programmes qui s'adressent à des catégories de population différentes et un huitième, le revenu minimum d'insertion (RMI) de 1988, qui sert de dernier filet pour les autres. Les jeunes de moins de 25 ans sont exclus du RMI. L'aide qui leur est accordée mise davantage sur une offre d'emploi.

• Les actions récentes

L'harmonisation du programme APPORT et des seuils d'imposition, ainsi que les réductions d'impôt récentes ont largement contribué à faire en sorte que, en 2002, 43 % des contribuables ne soient pas assujettis à l'impôt sur le revenu des particuliers au Québec.

Au cours des dernières années, le gouvernement s'est engagé dans une démarche visant à élargir le filet de sécurité sociale et économique tout en composant avec l'objectif d'assainissement des finances publiques et une réduction importante de la contribution fédérale aux programmes sociaux. La nouvelle allocation familiale pour enfants, le financement des places en garderies, le Programme d'allocation-logement et le régime d'assurance-médicaments sont au nombre des mesures mises de l'avant dans le but d'appuyer davantage les efforts d'intégration à l'emploi et de maintien au travail des personnes à faible revenu.

L'entrée en vigueur de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* en octobre 1999 a marqué une autre étape importante. Le nouveau régime de soutien du revenu consacre en effet la volonté du gouvernement d'offrir aux personnes qui ne peuvent subvenir à leurs besoins une aide financière et une gamme de services adaptés à leur situation, ce qui comprend le Parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi.

Depuis que le Québec a mis de l'ordre dans ses finances publiques, le gouvernement a adopté plusieurs mesures visant à mieux répondre aux objectifs consistant à mieux couvrir les besoins essentiels des prestataires de l'assistance-emploi et à rendre le travail payant. Ainsi, au cours des douze derniers mois, on a annoncé l'indexation annuelle et automatique des prestations de l'assistance-emploi. On a aussi aboli la réduction pour partage de logement ainsi que le test du logement.

Par ailleurs, la mesure Action emploi a été introduite. Il s'agit d'une mesure qui vise à favoriser la transition vers l'emploi des prestataires de longue durée en offrant des suppléments temporaires de revenus de travail pour une période maximale de trois ans. Enfin, des modifications au programme APPORT ont été apportées afin de le rendre plus simple et donc plus attrayant.

Rendre le travail payant

Si le Québec a fait figure de pionnier en matière de suppléments de revenus de travail au Canada en introduisant le programme APPORT en 1988, le Royaume-Uni, avec le *Working Family Tax Credit* en 1971, et les États-Unis, avec l'*Earned Income Tax Credit* en 1975, avaient été encore plus précoces. Plus récemment, des pays comme la Nouvelle-Zélande, l'Italie et l'Irlande se sont lancés dans cette voie à leur tour ainsi que d'autres juridictions au Canada.

Les participantes et les participants à une importante conférence sur la transition vers la Société du savoir, tenue à Vancouver en 1998³¹, ont jugé que les programmes de suppléments de revenus, qui ont pour effet d'accroître les avantages tirés du travail, constituaient une solution prometteuse à la montée de l'exclusion et de l'inégalité des revenus.

31 Kjell Rubenson et Hans G. Schuetze, Les présentations faites à cette conférence sont publiées dans *Transition to the Knowledge Society : Policies and Strategies for Individual Participation and Learning*, 2000.

Encore plus récemment, lors d'une conférence tenue à Londres en 2000 sur le thème *Opportunités pour tous* et organisée conjointement par l'OCDE et le Royaume-Uni, on a attiré l'attention sur l'importance des politiques destinées à rendre le travail payant comme moyen d'intégration au marché du travail.

En somme, le Québec s'est doté au cours des années d'un filet de sécurité sociale et économique qui, par sa fiscalité progressiste, ses nombreux programmes de transferts et sa gamme de services publics, fait l'envie de bien de nos voisins et constitue l'un des fleurons de notre société. Ce filet de sécurité sociale et économique contribue de façon importante à réduire les écarts de revenus générés par le marché.

• Des constats qui inquiètent

Toutefois, malgré les caractéristiques avant-gardistes du filet québécois de sécurité sociale et économique, les constats suivants nous interpellent et suscitent une réflexion sur les améliorations possibles :

- la persistance d'un niveau de pauvreté trop élevé et d'une proportion significative de personnes qui travaillent tout en demeurant pauvres;
- la persistance des écarts socioéconomiques entre les hommes et les femmes;
- la concentration de plus en plus importante de personnes en situation de pauvreté chez certains groupes (familles monoparentales, personnes présentant des contraintes importantes, immigrants récents et minorités visibles);
- la proportion de pauvres de longue durée.

En réponse à ces constats, les comparaisons internationales établissant des corrélations positives entre le niveau de l'investissement social et la faible incidence de la pauvreté³² nous invitent à investir pour améliorer le filet de sécurité sociale et économique.

L'orientation visant à renforcer le filet de sécurité sociale et économique comporte deux axes d'intervention :

- l'amélioration du revenu de base garanti aux individus et aux familles;
- le logement social comme point d'ancrage des démarches d'insertion des personnes en difficulté.

AXE 1

Rehausser le revenu de base garanti aux individus et aux familles

En matière de soutien du revenu, des gestes récents comme l'annonce d'une indexation annuelle et automatique de l'ensemble des prestations de l'assistance-emploi de même que l'abolition de la réduction pour partage du logement et du test du logement témoignent de l'importance de cette question pour le gouvernement dans l'intensification de son action pour lutter contre la pauvreté.

La stratégie propose que nous nous donnions collectivement comme objectifs à atteindre au rythme de l'enrichissement collectif, de faire en sorte que :

- les personnes qui ne peuvent intégrer l'emploi parce qu'elles sont aux prises avec des contraintes sévères à l'emploi et les personnes qui travaillent à plein temps ou de manière soutenue améliorent leurs revenus grâce à une aide financière accrue de l'État³³;
- les personnes qui peuvent intégrer le marché du travail et qui recourent au Programme d'assistance-emploi puissent 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'œuvre.

• Un Revenu de solidarité

La poursuite de ces objectifs sera notamment favorisée par le développement du concept de Revenu de solidarité. Ce Revenu de solidarité constitue le seuil, variable selon la composition des ménages, qui servira de cible à l'amélioration du revenu des personnes en situation de pauvreté.

Il s'agit du revenu disponible à la consommation dont les personnes devraient disposer. Derrière l'idée d'un Revenu de solidarité, il y a l'idée que l'État devrait

Se donner collectivement comme objectif à atteindre au rythme de l'enrichissement collectif, de faire en sorte que les personnes qui ne peuvent intégrer l'emploi parce qu'elles sont aux prises avec des contraintes sévères à l'emploi, les personnes qui travaillent à plein temps ou de manière soutenue ainsi que les personnes qui peuvent intégrer le marché du travail et qui recourent au Programme d'assistance-emploi, 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'œuvre, puissent améliorer leur revenu disponible.

32 *Pauvreté, marché du travail et sécurité sociale dans les pays de l'OCDE*, Center for Social Policy.

33 Le niveau de revenu demeure à convenir. Dans un premier temps, on pourrait viser à permettre à ces personnes d'atteindre le niveau de la MFR.

L'indexation annuelle et automatique des prestations de l'assistance-emploi a été annoncée de manière à assurer la protection du pouvoir d'achat des plus démunis.

aider les ménages soit par le biais des programmes de transferts, soit par la fiscalité afin de compléter leurs revenus autonomes. L'objectif souhaité serait de faire en sorte qu'environ 200 000 ménages atteindraient ce revenu d'ici trois à cinq ans.

La fixation de ce revenu devra reposer sur un solide consensus. Sans nier la difficulté de faire l'unanimité sur le niveau de revenu où une personne n'est plus considérée pauvre au sens économique, on doit constater que, quand on observe les résultats des diverses mesures de pauvreté ajustées à la spécificité du Québec (coût de la vie, fiscalité, transferts), il y a très peu de différences dans le portrait qu'elles nous révèlent.

En effet, la mesure de faible revenu (MFR), la mesure du panier de consommation en voie d'élaboration (MPC) et les seuils de faible revenu (SFR), personnalisés pour le Québec, tracent une ligne de démarcation de l'incidence de la pauvreté assez similaire pour toutes les catégories de ménages, sauf pour les personnes seules.

• Une meilleure garantie de revenu dans le cadre d'un contrat de réciprocité

Depuis l'atteinte du déficit zéro, les prestations des personnes qui n'ont pas de contraintes sévères à l'emploi ont été ajustées au coût de la vie chaque année. Lors du récent Énoncé budgétaire complémentaire, on a annoncé l'indexation annuelle et automatique des prestations de l'assistance-emploi de manière à assurer la protection du pouvoir d'achat des plus démunis. Par la même occasion, l'abolition de la réduction pour partage du logement et du test du logement a été annoncée.

La Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale proposera d'améliorer le Programme d'assistance-emploi en mettant de l'avant les orientations et principes suivants :

- un régime permettant le développement d'actifs pour favoriser l'autonomie des personnes;

Mesures de pauvreté ajustées pour le Québec						
Juillet 2001	Personne seule	Couple sans enfant	Monoparentale 1 enfant	Monoparentale 2 enfants	Biparentale 1 enfant	Biparentale 2 enfants
MPC (1996 indexée à 2001) Québec	10 587 \$	14 822 \$	14 822 \$	17 998 \$	17 998 \$	21 174 \$
MFR Après impôts – Québec	10 661 \$	14 926 \$	14 926 \$	18 124 \$	18 124 \$	21 323 \$
SFR Après impôts « personnalisés »	12 363 \$	14 923 \$	14 923 \$	18 808 \$	18 808 \$	21 096 \$

• Revenu de solidarité et impôt fédéral

Des discussions devraient par ailleurs être entreprises avec le gouvernement fédéral autour du relèvement de ses seuils d'imposition nulle. À titre d'exemple, en 2001, le seuil d'imposition nulle était de 11 681 \$ pour une personne seule au Québec, alors qu'il était de 7 771 \$ au fédéral. Une personne seule qui travaillait à plein temps (30 heures par semaine) était exemptée d'impôt au Québec, alors qu'elle payait 393 \$ d'impôt sur le revenu au fédéral. Le gouvernement fédéral doit cesser de taxer la pauvreté. Tout doit être mis en œuvre pour l'amener à corriger cette situation. La mise en place d'un Revenu de solidarité devrait avoir comme corollaire sur le plan fiscal que les personnes qui disposent d'un revenu se situant sous ce seuil ne paient pas d'impôt sur le revenu.

- un régime améliorant l'aide financière et l'accompagnement des personnes en démarche vers leur autonomie;
- un régime incitatif au travail;
- un régime assurant une meilleure réciprocité entre les obligations de l'État et la responsabilité des personnes dans l'amélioration de leur situation;
- un régime reconnaissant les responsabilités parentales dans une approche plus favorable à l'autonomie des personnes.

La réforme de 1998, qui s'est traduite dans la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, a permis de mieux arrimer les mesures passives de sécurité du revenu et les mesures actives d'aide à l'emploi. Des mesures devraient être proposées pour renforcer l'intervention auprès des

plus démunis et pour favoriser la transition des prestataires de la sécurité du revenu vers l'emploi.

• Le développement des actifs

En ce qui a trait à la prise en compte des actifs, le Programme d'assistance-emploi s'est inscrit depuis plusieurs années dans une philosophie de dernier recours. La conjonction des pressions sur les finances publiques et de la croissance de la clientèle, qui a atteint des sommets historiques à la suite de la récession du début des années 90, ont amené plusieurs décisions qui ont renforcé, particulièrement à l'entrée à l'assistance-emploi, la tendance à obliger les personnes à utiliser leurs actifs avant de recourir à l'aide sociale.

De plus en plus d'expériences montrent qu'au-delà d'assurer un revenu, la lutte contre la pauvreté doit se compléter par des actions visant à permettre aux personnes en situation de pauvreté de cheminer vers l'autonomie en accumulant des actifs. Ces projets en cours nous appellent à remettre en question les dispositions actuelles du régime de soutien du revenu.

La réflexion novatrice de Michael Sherreden : les actifs et la route vers l'autonomie

L'approche de développement des actifs tire son origine de la réflexion novatrice de Michael Sherreden, d'abord développée dans *Assets and the Poor*. Selon Sherreden, la plupart des personnes ne pourront jamais sortir pour de bon de la pauvreté seulement par le biais du revenu disponible à la consommation : la sortie de la pauvreté se fait d'abord en épargnant et en investissant dans soi-même, dans ses enfants, dans une propriété ou dans une entreprise. Les actifs entraînent un ensemble d'effets sur le bien-être, qui vont bien au-delà de la consommation : la possession d'actifs change la façon de voir et d'agir.

L'accumulation d'actifs pour les non-pauvres est favorisée par un ensemble de mécanismes institutionnels, dont la fiscalité. L'approche de lutte contre la pauvreté fondée sur le développement des actifs

s'appuie sur l'idée qu'il n'y a pas de développement collectif sans épargne et investissement. Elle demande des moyens novateurs (les déductions fiscales n'étant d'aucune utilité pour les personnes pauvres qui ne paient pas d'impôt) pour mettre en place une politique de soutien à l'épargne, qui soit inclusive.

La formule des Comptes individuels de développement qui est expérimentée un peu partout s'inscrit dans cette approche. Ces Comptes individuels de développement sont des comptes dans lesquels l'épargnant voit son épargne multipliée par un facteur variable (de 1-1 jusqu'à 6-1) grâce à une contribution de l'État. La destination de ces comptes est restreinte à des usages prédéterminés qui ont un effet de développement, par exemple l'achat (ou parfois la rénovation) d'une maison, l'éducation ou la formation professionnelle, ou encore le démarrage d'une petite entreprise.

• Les travailleuses et les travailleurs licenciés collectivement dans les régions ressources

Une autre problématique de prise en compte des actifs a fait l'objet d'une annonce lors du récent énoncé budgétaire : celle liée à la situation des travailleuses et des travailleurs licenciés collectivement dans certains territoires où une entreprise constitue l'employeur principal. Ces personnes, qui ont parfois contribué pendant des années au maintien du filet de sécurité sociale, se retrouvent, à la fin de leur période d'admissibilité à l'assurance-emploi, devant le dilemme de se déraciner pour trouver un emploi ou encore de recourir à l'assistance-emploi après avoir épuisé leur épargne.

Lors du dernier énoncé budgétaire, le gouvernement annonçait son intention de mettre en œuvre, dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, un programme transitoire de soutien du revenu des travailleurs licenciés collectivement dans les régions ressources.

Les modalités de cette mesure seront définies au cours des prochains mois.

• Le soutien financier aux familles

L'aide financière aux familles est constituée d'un ensemble de mesures à la fois fiscales et directes qui impliquent la participation des deux paliers de gouvernement : allocations familiales, Prestation fiscale canadienne pour enfants (PFCE), crédits d'impôt, services de garde à contribution réduite et autres.

En ce qui a trait aux familles les plus démunies, l'aide financière de base versée aux familles québécoises sans contraintes à l'emploi est en général sous la moyenne des provinces canadiennes, surtout quand on ne tient pas compte du coût de la vie. De plus, cela peut s'expliquer en partie par les choix du Québec d'aider les familles avec une plus grande diversité de moyens et sur une base davantage universelle, notamment par la mise en place d'un régime sans précédent d'aide à la garde et une aide accrue aux familles de travailleuses et de travailleurs à faible revenu.

Les mesures proposées pour améliorer l'assistance-emploi contribueront à améliorer la situation des familles les plus démunies. Toutefois, étant donné la complexité du dispositif d'aide aux familles et des enjeux liés à cette question, lesquels touchent à la fois les transferts, la fiscalité et le traitement des pensions alimentaires, ainsi que les deux paliers de gouvernement, toute révision du soutien financier aux familles mérite un examen approfondi. Le comité interministériel prévu dans le Plan concerté pour les familles du Québec permettra de procéder à cet examen.

• L'aide au logement : un levier majeur de la lutte contre la pauvreté

Les ménages consacrent au logement une part très importante des dépenses nécessaires à la satisfaction de leurs besoins essentiels. Chez les personnes en situation de pauvreté, c'est souvent plus de la moitié du revenu qui sert à payer le logement. Pour celles-ci, l'accès à un logement décent à coût raisonnable est particulièrement difficile, et ce, encore davantage dans les villes où les coûts de logement sont plus élevés.

En 2001, seulement 1,3 % des logements locatifs du Québec étaient inoccupés. Des taux encore plus bas prévalaient dans les régions de Gatineau, de Québec et de Montréal. Dans ce dernier cas, il s'agit d'un creux historique; le taux atteint (0,6 %) est le plus bas au Canada après Victoria (0,5 %). Cette situation est préoccupante puisque ces taux d'inoccupation sont nettement en dessous du seuil de 3 % caractéristique d'un marché en équilibre. En fait, la majorité des grandes agglomérations québécoises font actuellement face à une pénurie de logements locatifs. Cette pénurie n'est toutefois pas particulière au Québec. On retrouve des situations comparables dans la plupart des grandes villes canadiennes et la situation est souvent plus dramatique dans bien des villes américaines ou européennes.

C'est pourquoi, pour de nombreux pays, le développement du logement social constitue un des éléments majeurs des efforts de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. En 1997, un plan d'action gouvernemental en matière d'habitation a été adopté. Entre autres mesures, on a mis en place une nouvelle allocation-logement couvrant les ménages à faible revenu où au moins un membre est âgé de 55 ans et plus ou a des enfants à charge, et ce, peu importe qu'ils soient ou non prestataires de l'assistance-emploi. On a également réinvesti dans le développement du logement social par le biais d'AccèsLogis. Plus récemment, le gouvernement québécois a exercé un leadership afin d'orienter les paramètres du programme-cadre fédéral en matière de logements abordables, dans le sens des priorités du Québec visant le développement social.

Au-delà de l'aide financière – aide de dernier recours, suppléments de revenus de travail, aide aux familles –, l'aide au logement constitue certainement l'un des moyens les plus importants pour assurer la sécurité sociale et économique des Québécoises et des Québécois.

AXE 2

Faire du logement social le point d'ancrage des démarches d'insertion des personnes en difficulté

Au-delà de l'aide financière – aide de dernier recours, suppléments de revenus de travail, aide aux familles –, l'aide au logement constitue certainement l'un des moyens les plus importants pour assurer la sécurité sociale et économique des Québécoises et des Québécois, et leur garantir un niveau de vie décent. De surcroît, le logement peut devenir un point d'ancrage pour rejoindre les personnes démunies et les soutenir dans leur démarche d'insertion sociale et professionnelle.

• Des investissements majeurs dans quatre programmes

Lors du budget de novembre 2001, le gouvernement annonçait des investissements de près de 500 millions de dollars en matière de logement. Cet effort constitue un apport majeur à la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ces investissements s'articulent autour de quatre programmes : la reconduction et l'accroissement du budget du programme AccèsLogis dorénavant appelé AccèsLogis Québec, la mise en œuvre du programme Logement abordable Québec, le remplacement du programme de Revitalisation des vieux quartiers par le programme Rénovation Québec, ce dernier étant désormais ouvert à l'ensemble des municipalités et, finalement, la reconduction de RénoVillage.

Parmi les 6 500 logements qui seront réalisés dans le cadre du programme Logement abordable Québec, 5 000 seront des logements à vocation sociale ou communautaire. En tout, les investissements annoncés permettront la réalisation de 13 000 nouveaux logements au cours des 5 prochaines années, dont 9 100 d'ici 2 ans; 7 600 de ces derniers seront des logements sociaux. Dans la réalisation de ces programmes, le gouvernement accordera une attention particulière afin de prévoir un potentiel d'adaptabilité des logements construits de manière à pouvoir répondre aux besoins des locataires présentant des incapacités et afin d'éviter des normes et pratiques arbitraires et discriminatoires à l'égard des personnes handicapées et des personnes nouvellement immigrées.

De plus, on prévoit aussi rénover au cours des deux prochaines années plus de 27 000 logements. Plus de la moitié de ces logements sont occupés par des personnes à faible revenu dont la majorité est en situation de pauvreté.

• Au-delà du « béton » : des services

Au Québec, les logements sociaux regroupent une part de plus en plus importante de personnes démunies qui doivent faire face à un ensemble de problématiques, tels l'absence de revenu, l'isolement, la perte d'autonomie ou des problèmes de santé mentale. C'est pourquoi les actions en matière de logement dans une Stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale doivent aller bien au-delà du

« béton » pour inclure une approche axée sur la prise en charge et le développement social.

Cette approche de développement de services communautaires (cuisines collectives, aide aux devoirs, etc.) et de soutien à la vie associative et communautaire est déjà soutenue pour la clientèle à grande pauvreté par l'entremise de la Société d'habitation du Québec (SHQ), en collaboration avec les offices municipaux d'habitation, les CLSC, le MFE et les organismes du milieu.

Près de la moitié des logements réalisés dans le cadre du Volet III d'AccèsLogis visent la clientèle multiproblématique, dont les sans-abri. Toutes les personnes logées dans des logements réalisés en vertu de ce volet du programme bénéficient de subventions qui ont pour effet de ramener leur loyer à 25 % de leur revenu. Une politique visant la réalisation de logements abordables pour prévenir l'itinérance a également été développée et on mise de plus en plus sur l'intersectorialité dans ce secteur. L'intervention continue du gouvernement pour la rénovation et l'entretien du parc de maisons de chambres, et le soutien aux centres et aux ressources venant en aide aux sans-abri, tant sur le marché privé que sur celui sans but lucratif, contribuent à l'atteinte des objectifs de cette politique. Enfin, le Programme d'adaptation de domicile (PAD) rembourse les dépenses liées à l'adaptation de la résidence occupée par une personne présentant des limites fonctionnelles.

Le développement du soutien communautaire et celui de l'approche intersectorielle par le logement constituent des éléments importants de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sur le plan du logement. En effet, il s'agit là d'une voie à privilégier pour s'attaquer efficacement à la problématique de l'itinérance, qui représente le visage le plus visible de la grande pauvreté.

De plus, de nombreuses expériences, ici et ailleurs, montrent que le développement de services et d'outils d'insertion sociale et professionnelle en conjugaison avec le logement constitue une approche très prometteuse auprès des groupes davantage touchés par la pauvreté persistante, que l'on pense aux jeunes ayant des problèmes d'adaptation sociale, aux jeunes mères monoparentales, aux personnes handicapées et, en particulier, à celles qui souffrent de problèmes de santé mentale.

En tout, les investissements annoncés permettront la réalisation de 13 000 nouveaux logements au cours des 5 prochaines années, dont 9 100 logements d'ici 2 ans; 7 600 de ces derniers seront des logements sociaux.

Les actions en matière de logement doivent aller bien au-delà du « béton » pour inclure une approche axée sur la prise en charge et le développement social.

De nombreuses expériences, ici et ailleurs, montrent que le développement de services et d'outils d'insertion sociale et professionnelle en conjugaison avec le logement constitue une approche très prometteuse auprès des groupes davantage touchés par la pauvreté persistante.

Le logement social constitue le point d'ancrage pour rejoindre les personnes en difficulté dans leur démarche d'insertion sociale.

Bâtir une communauté à partir de ses forces vives Sandtown-Winchester, Baltimore

À partir de 1990, le quartier Sandtown-Winchester, localisé à proximité du centre-ville de Baltimore, a entrepris une importante opération de redéveloppement et de revitalisation. Ce quartier avait vu sa population baisser de 60 000 à 10 000 ménages et avait subi une transformation radicale de sa structure sociale passant d'une population de travailleurs à une population composée presque exclusivement d'assistés sociaux. De plus, les logements y étaient complètement délabrés et l'environnement, affecté par la présence de terrains abandonnés et de maisons barricadées. Les autorités municipales, en collaboration étroite avec les résidents et la fondation *Enterprise*, ont mis en place une structure d'intervention appelée *Community Building in Partnership* (CBP). Celle-ci vise à rebâtir la communauté en abordant à la fois toutes ses composantes y incluant bien sûr l'habitation et l'aménagement, mais aussi l'éducation, l'emploi, les services sociaux, la santé, la sécurité et le développement économique.

On a ainsi mis en place des comités de travail impliquant des résidents, sans oublier les leaders de la communauté, dans le but d'agir dans les huit secteurs jugés prioritaires pour la communauté : le logement abordable, l'école publique, les soins de santé, incluant le traitement des toxicomanies, les services sociaux, le développement du sens de la communauté, l'aide à l'emploi, l'attractivité de l'habitat et la sécurité publique.

Des résultats concrets ont été atteints. On observe déjà une baisse de la criminalité, une hausse de la réussite scolaire et de l'emploi, une offre accrue de logements, un meilleur accès aux services sociaux et sanitaires, et, enfin, le développement du commerce de détail.

• Développer l'intégration sociale par le logement

Le logement social constitue le point d'ancrage pour rejoindre les personnes en difficulté dans leur démarche d'insertion sociale. Cette approche repose sur la contribution de nombreux partenaires œuvrant dans une diversité de secteurs. Plusieurs projets prometteurs ont déjà été réalisés au Québec.

Le projet Bon voisinage à Place Normandie (Montréal-Nord) est un de ceux-là. Il constitue un projet-pilote qui découle de constats démontrant la détérioration du cadre physique et du tissu résidentiel de cet ensemble d'habitations.

Au départ, ce projet reposait sur deux éléments principaux. Le premier était la présence, sur le site, d'une travailleuse communautaire chargée d'amorcer la « réfection » du tissu social et de réanimer la vie collective par un ensemble très varié d'activités (cafés-rencontres, programmes d'activités éducatives, ludiques et sportives, etc.) s'adressant à plusieurs groupes, femmes, enfants, adolescentes et adolescents. Le second élément consistait en des travaux de réaménagement, d'aires de jeu jusque-là inexistantes (patinoires, terrains de jeu pour les tout-petits, etc.). Après deux ans, les responsables du projet faisaient état de résultats positifs sur plusieurs points, dont la renaissance de l'association des locataires et la diminution du vol et du vandalisme.

Outre le projet Bon voisinage, le projet Mères avec pouvoir et ceux pour les jeunes initiés par le Centre Jacques-Cartier, à Québec, et l'Auberge communautaire du Sud-Ouest, à Montréal, font des efforts similaires visant la réinsertion des gens en difficulté.

Cette approche visant à la fois la revitalisation physique et sociale des quartiers en difficulté constitue une tendance observée dans plusieurs pays (Grande-Bretagne, Portugal, France, États-Unis, etc.). Au Québec, l'approche privilégiée par le Collectif en aménagement urbain dans le quartier Hochelaga-Maisonneuve rejoint cette vision intégrée du développement local, qui a d'ailleurs inspiré le nouveau programme-cadre Renouveau urbain et villageois.

Selon l'Observatoire montréalais des inégalités sociales et de la santé (OMISS), un certain nombre d'expériences montrent qu'il y a lieu d'introduire une

meilleure continuité dans les mesures d'aide au logement et celles du logement social en général. Une étude conduite par le Laboratoire de recherches sur les pratiques et les politiques sociales de l'UQAM mesure l'impact du logement social avec soutien communautaire et en illustre les effets positifs sur la qualité de vie et de réinsertion des personnes.

Pour certains groupes vivant des problématiques encore plus importantes, comme les personnes présentant des problèmes de santé mentale, les spécialistes considèrent le logement comme la base de la stratégie pour les maintenir dans leur milieu naturel. L'offre de services adaptés et flexibles constitue encore davantage une nécessité. Le logement est non seulement leur point d'ancrage dans la société, mais aussi la première étape d'une vraie réintégration sociale de même qu'un facteur déterminant pour la continuité de leur traitement.

Troisième orientation Favoriser l'accès à l'emploi et valoriser le travail

Dans le document *Ne laisser personne de côté!*, le gouvernement affirmait sa conviction que créer la richesse, la partager et développer l'emploi constituent les premiers outils pour lutter contre la pauvreté. Cette conviction repose sur la nécessité de réussir la jonction entre le développement économique et le développement social. Une économie prospère qui offre des perspectives d'emploi, des régions ressources en santé et des collectivités rurales soutenues dans le développement de leur potentiel sont des conditions essentielles à un développement permettant de contrer la pauvreté.

Le dialogue social entrepris avec divers segments de la société au cours des derniers mois a permis de mieux préciser le sens de la priorité donnée à l'emploi. Il faut privilégier l'emploi chaque fois que c'est possible. Il demeure dans nos sociétés le meilleur moyen d'assurer son autonomie et de contribuer à la vie collective.

Pour créer des perspectives d'emploi afin de lutter contre la pauvreté et favoriser l'inclusion, il faut mettre à contribution l'ensemble des mesures actives d'aide à l'emploi. Mettre à contribution ces mesures, c'est :

- développer, par la formation, la capacité des personnes à accéder à des emplois de qualité et à s'y maintenir;

- soutenir les collectivités dans leurs efforts de développement d'emploi;
- favoriser l'insertion des personnes plus éloignées du marché du travail et qui ont besoin d'une aide préalable pour cheminer vers l'emploi;
- reconnaître la spécificité de certains groupes, dont les femmes, et ajuster l'offre de services de manière à répondre à leurs besoins;
- accroître la capacité d'accueil des milieux de travail à l'égard de groupes vivant des obstacles (jeunes garçons et filles sans expérience de travail, membres de minorités visibles ou personnes immigrantes récentes, ex-détenus, personnes handicapées, etc.) à leur intégration;
- soutenir l'adaptation des milieux de travail aux besoins spécifiques de certains groupes tels que les personnes handicapées.

Bien que la contribution des mesures actives d'aide à l'emploi soit essentielle à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, il faut également compter sur la participation des partenaires du marché du travail. Pour que le développement de l'emploi soit une véritable priorité, les employeurs doivent avoir le souci du maintien de l'emploi dans leurs stratégies de développement.

De plus, les employeurs, en collaboration avec les associations de salariés, doivent :

- faciliter l'accès à une première expérience de travail aux groupes menacés d'exclusion;
- assumer leurs responsabilités dans l'adaptation des milieux de travail afin de favoriser l'intégration à l'emploi des personnes handicapées;
- faciliter dans l'entreprise la francisation des personnes immigrantes récentes et l'insertion des minorités visibles, en renforçant notamment la capacité à les accueillir et à les maintenir en emploi par des mesures favorisant l'adaptation à la diversité culturelle;
- prendre en compte les responsabilités familiales en introduisant des mesures de conciliation du travail et de la famille.

Le secteur de l'économie sociale doit aussi être mis à contribution et encouragé tant pour les services qu'il développe afin de répondre aux besoins des personnes en situation de pauvreté que pour les perspectives

Une économie prospère qui offre des perspectives d'emploi, des régions ressources en santé et des collectivités rurales soutenues dans le développement de leur potentiel sont des conditions essentielles à un développement permettant de contrer la pauvreté.

Pour que le développement de l'emploi soit une véritable priorité, les employeurs doivent avoir le souci du maintien de l'emploi dans leurs stratégies de développement.

d'emploi qu'il peut offrir aux personnes plus éloignées du marché du travail.

L'économie sociale³⁴

L'entreprise d'économie sociale dont le gouvernement entend soutenir l'émergence, la consolidation et le développement est issue d'initiatives du milieu. Située dans le secteur marchand et revêtant un caractère entrepreneurial qui s'articule autour d'une finalité sociale, une telle entreprise présente les caractéristiques suivantes :

- Sa finalité première est de produire des biens et des services répondant à des besoins économiques et sociaux, individuels ou collectifs;
- Centrée sur la personne, ses principes et ses règles de fonctionnement reposent sur :
 - un cadre réglementaire qui assure un processus de gestion démocratique;
 - des activités favorisant chez les membres ou les clients la participation et la prise en charge individuelle et collective;
 - la primauté de la personne et du travail sur le capital, notamment dans la répartition des surplus et des revenus;
 - une propriété collective des capitaux et des moyens de production.
- Sa contribution se mesure à l'aulne de son incidence sur le développement local et des collectivités, notamment par la création d'emplois durables, le développement de l'offre de nouveaux services, l'amélioration de la qualité de vie, etc.;
- Elle est soit une entreprise privée autonome dotée du statut d'OBNL ou de coopérative, soit un projet autonome porté par les autres composantes de l'économie sociale que sont les organismes communautaires et les entreprises d'insertion. Dans les deux cas, ils sont gérés selon une philosophie entrepreneuriale;

- Sa viabilité économique repose principalement sur les revenus autonomes qu'elle tire de ses activités marchandes auprès de consommateurs privés ou publics. Une intervention de l'État, ponctuelle ou récurrente, peut être nécessaire puisque ces entreprises, bien qu'actives dans le secteur marchand de l'économie, interviennent dans des activités économiquement moins rentables ou caractérisées par un marché restreint ou insuffisant.

Reconnaître et compter sur la contribution essentielle des organismes communautaires qui interviennent dans le domaine de la main-d'œuvre et de l'emploi constitue également une condition essentielle pour favoriser l'accès à l'emploi des personnes en situation de pauvreté. Il faut promouvoir une meilleure complémentarité entre ces organismes et les services publics d'emploi, et ce, plus particulièrement en faveur des groupes à risque qui demandent une aide plus intensive et intégrée pour surmonter leurs obstacles à l'insertion.

Dans le cas des territoires à concentration de pauvreté, le diagnostic établi a confirmé l'importance d'une approche de développement centrée sur la prise en charge par le milieu et l'intégration du développement économique et social. Cette approche, sous-jacente à la Politique de soutien au développement local et régional et à la Politique nationale de la ruralité, doit guider les actions qui seront proposées en complément à ces politiques pour mettre le développement de l'emploi au cœur des actions pour lutter contre la pauvreté sur ces territoires.

Si l'emploi est le premier moyen de parvenir à l'autonomie dans notre société et le moyen privilégié, lorsque possible, pour lutter contre la pauvreté, on ne doit pas oublier qu'une partie de nos concitoyennes et de nos concitoyens, en raison de contraintes de divers ordres, ne peuvent emprunter cette voie. Face à cette adversité, il faut faire en sorte que ces personnes ne soient pas traitées comme des citoyennes et des citoyens de seconde classe. Il faut au contraire proposer des moyens concrets pour qu'elles puissent se réaliser en contribuant à la société dans la mesure de leurs capacités.

³⁴ La définition générale d'une entreprise d'économie sociale a été adoptée par le Comité ministériel du développement social en février 2001. Cette définition générale a été élaborée par le Comité national d'orientation en économie sociale.

Privilégier le travail, c'est aussi favoriser l'amélioration de la qualité des emplois de manière à ce que les personnes qui travaillent puissent disposer de revenus suffisants pour vivre décemment, mais aussi de conditions de travail assurant des protections à l'égard des risques d'exclusion et favorisant une meilleure conciliation du travail et de la famille. Cette amélioration, déjà en lien avec les engagements de la Politique de la jeunesse, fait aussi partie d'une stratégie cohérente de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Dans le cadre de l'orientation visant à favoriser l'accès à l'emploi et à valoriser le travail, trois axes d'intervention ont été retenus :

- Intensifier l'aide à l'emploi afin de privilégier le travail chaque fois que c'est possible;
- Favoriser l'insertion sociale des personnes qui ne peuvent intégrer l'emploi;
- Améliorer la qualité des emplois.

AXE 1

Intensifier l'aide à l'emploi afin de privilégier le travail chaque fois que c'est possible

Les constats des chantiers interministériels mis en place dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale ont mis en évidence la nécessité de mieux adapter les mesures et services d'aide à l'emploi aux besoins des groupes davantage touchés par la pauvreté et d'intensifier les investissements en ce sens. Déjà, dans la stratégie d'intervention à l'égard de la main-d'œuvre féminine, Emploi-Québec s'engageait à systématiser ses approches et à adapter ses services dans le but de favoriser l'utilisation optimale de ses ressources par les Québécoises de tous âges, de tous milieux et de toutes origines. Ces constats ont aussi mis en lumière la nécessité d'intensifier les investissements publics dans une politique active du marché du travail.

• Accroître les ressources du Fonds de développement du marché du travail

Non seulement les investissements directs du Québec doivent être accrus, mais il faut obtenir des investissements supplémentaires en provenance du Compte

d'assurance-emploi, sous la responsabilité du gouvernement fédéral, et obtenir de ce gouvernement un élargissement de l'utilisation de ces fonds pour répondre aux problèmes des chômeuses et des chômeurs de longue durée, qui génèrent une large part des coûts économiques et sociaux occasionnés par la pauvreté.

Indiquons d'abord que, depuis la mise en œuvre d'Emploi-Québec et l'adoption de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, la préoccupation de mieux arrimer les mesures passives de soutien du revenu avec les mesures actives d'aide à l'emploi a été constante. De même, le risque de chômage de longue durée et, par conséquent, celui de devenir ou de demeurer pauvre à long terme, a constitué le premier facteur de priorité de services en matière d'aide à l'emploi.

Avec la diminution de la clientèle de l'assistance-emploi et son alourdissement relatif, le besoin de mieux adapter les interventions et les mesures à une clientèle rencontrant davantage de difficultés à intégrer l'emploi continue d'être au cœur de l'évolution du coffre à outils et de la prestation de services d'Emploi-Québec. Avec les progrès réalisés en matière d'emploi, la clientèle prestataire de l'assurance-emploi a elle aussi diminué. De plus, les changements de la *Loi sur l'assurance-emploi* ont fait en sorte qu'une proportion de moins en moins grande des travailleuses et des travailleurs qui perdent leur emploi sont admissibles à l'assurance-emploi. Ainsi, une personne sur deux ne se qualifie plus. Cela a des conséquences importantes pour le Québec. Les fonds en provenance du Compte d'assurance-emploi ne peuvent pas soutenir la participation à des mesures actives de main-d'œuvre des personnes en chômage de longue durée qui ne se sont pas qualifiées à l'assurance-emploi. Le besoin le plus pressant d'une politique active du marché du travail est pourtant de contrer le chômage de longue durée. C'est pourquoi, dans la perspective d'éviter l'exclusion durable d'une partie de la main-d'œuvre, le Québec a assumé le leadership de la revendication des provinces en faveur d'une plus large utilisation des fonds en provenance du régime fédéral d'assurance-emploi.

Afin d'améliorer l'intervention auprès des clientèles particulièrement à risque d'appauvrissement et d'exclusion, et qui font face à d'importants obstacles à leur insertion socioprofessionnelle, il faut trouver des moyens permettant non seulement d'élargir l'utilisation des ressources disponibles au Fonds de

Reconnaître la nécessité de mieux adapter les mesures et services d'aide à l'emploi aux besoins des groupes davantage touchés par la pauvreté et d'intensifier les investissements en ce sens.

développement du marché du travail (FDMT), mais encore d'accroître ces ressources. Selon l'article 78 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, le total des sommes mises à la disposition des provinces à même le Compte d'assurance-emploi peut atteindre 0,8 % de la rémunération assurable globale. Si le gouvernement du Canada augmentait les fonds alloués aux ententes relatives au marché du travail jusqu'au maximum prévu par sa loi, un montant de près de 200 millions de dollars pourrait s'ajouter au FDMT.

Il s'agit là d'un autre exemple du déséquilibre fiscal actuel où le gouvernement fédéral consacre les importants surplus au Compte d'assurance-emploi à financer son déficit, alors que le Québec et les autres provinces doivent investir davantage auprès des personnes en chômage de longue durée. Il existe déjà un consensus des provinces afin d'augmenter la contribution en provenance du Compte d'assurance-emploi jusqu'au maximum permis.

- **Soutenir la prise en charge du développement local et les groupes à risque de pauvreté persistante**

L'injection de fonds supplémentaires dans le FDMT permettrait d'accroître la contribution des mesures actives à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cela permettrait de consacrer davantage de ressources aux territoires à concentration de pauvreté et aux groupes davantage touchés par la pauvreté persistante.

Ainsi, la mesure Concertation pour l'emploi pourrait être davantage utilisée afin de soutenir la concertation des partenaires locaux en lien avec le développement de l'emploi, dans le cadre des efforts pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Par ailleurs, parmi les groupes à risque de pauvreté persistante, les responsables de familles monoparentales et les personnes seules âgées de 45 à 59 ans constituent deux des groupes où le risque de pauvreté persistante est le plus important. Il est donc nécessaire de développer des approches novatrices pour favoriser l'insertion en emploi des membres de ces groupes.

Dans la suite de l'expérimentation de projets-pilotes pour les travailleuses et les travailleurs âgés menée en

collaboration avec Développement des ressources humaines Canada (DRHC), Emploi-Québec s'est doté d'une Stratégie nationale de main-d'œuvre pour les travailleuses et les travailleurs de 45 ans et plus. Dans le cadre de cette stratégie, on compte offrir des mesures actives mieux adaptées aux besoins de ces travailleuses et de ces travailleurs et éventuellement les jumeler à des mesures de soutien du revenu.

Enfin, il faut améliorer l'accès aux responsables de familles monoparentales à des mesures actives d'aide à l'emploi favorisant leur accession à des emplois rémunérateurs. Dans ce cadre, il faut intensifier les actions visant à favoriser l'accès aux domaines des sciences et des technologies, tel que le prévoit la Stratégie d'intervention à l'égard de la main-d'œuvre féminine et étendre l'utilisation d'approches novatrices d'aide à l'emploi destinées aux jeunes mères monoparentales. Sans cette aide, ces jeunes mères, très souvent sous-scolarisées en raison de grossesses précoces, sont à risque de demeurer pauvres à long terme. Leurs enfants risquent aussi d'être touchés par cette pauvreté. Cela justifie des investissements importants pour développer et donner accès à des modèles d'intervention globale requis pour favoriser le succès de démarches d'insertion durable. Lors du dernier discours du Trône, le gouvernement fédéral a annoncé son intention de soutenir les provinces dans l'expérimentation de telles approches. Les discussions avec le Québec sur l'injection de fonds supplémentaires dans le FDMT constituent une bonne occasion de passer de la parole aux actes.

- **La situation des personnes vivant des contraintes importantes**

Qu'il s'agisse de personnes vivant des handicaps ou des personnes cumulant des contraintes personnelles qui les excluent du marché du travail, la mise en œuvre d'une stratégie globale de lutte contre la pauvreté devrait être l'occasion de développer l'offre de services auprès des personnes qui, tout en vivant des contraintes importantes, peuvent avec une aide appropriée espérer intégrer l'emploi.

Dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, afin d'apporter cette aide adaptée aux besoins des personnes vivant des contraintes importantes, il faudrait :

- faciliter à ces personnes l'accès aux entreprises d'insertion, une formule unique qui a fait ses preuves et qui convient particulièrement aux personnes très éloignées du marché du travail;
- développer le programme Contrat d'intégration au travail (CIT), qui constitue un moyen efficace d'aider les personnes handicapées à intégrer le marché régulier du travail;
- miser davantage sur des approches novatrices telles que le concept des emplois dits « de solidarité ».

Des « emplois de solidarité » : le projet de COMSEP

Une voie de transition pour les personnes ayant un handicap social

Le Centre d'organisation mauricien de services et d'éducation populaire (COMSEP) travaille depuis plus de 13 ans auprès des personnes peu scolarisées ou analphabètes à améliorer globalement leurs conditions de vie en leur donnant la possibilité de participer dans différentes activités d'éducation et d'alphabétisation populaire, ainsi que dans des activités « d'implication sociale ». Cet organisme a développé plusieurs voies permettant à ces personnes d'intégrer le marché du travail selon leurs capacités. Pour ce faire, un réseau de micro-entreprises a été créé. En octobre 1998, une étude de faisabilité d'une voie de transition pour les personnes ayant un handicap social a été réalisée avec l'aide du Fonds d'aide à l'innovation et à l'expérimentation (FAIE) et, en mars 2000, Emploi-Québec soutenait l'expérimentation première du projet d'emploi de solidarité.

L'expérience a été menée avec un groupe de vingt personnes participant à un programme d'insertion sociale d'une durée de deux ans pour les fins de l'expérimentation. Ces personnes ont participé à une expérience d'insertion sociale par le travail dans des entreprises d'économie sociale et ont consenti à participer à un projet de recherche-action à caractère évaluatif sur la dite expérience. Les

participantes et les participants sont des personnes ayant des contraintes importantes à l'emploi, mais qui ne sont pas reconnues comme des contraintes sévères aux fins de la sécurité du revenu. Ces personnes font face à un ensemble de handicaps sociaux qui limitent leur capacité de s'intégrer dans des emplois permanents.

• La situation des personnes immigrantes récentes ou membres de minorités visibles

Au cours des récentes années, le Québec a reçu un nombre de plus en plus important de nouveaux arrivants. Ces personnes immigrantes présentent des profils très variés en ce qui a trait aux caractéristiques socioéconomiques et culturelles : certaines sont sélectionnées en raison de leur potentiel élevé ou de leur profil professionnel, soit les personnes immigrantes de la catégorie des travailleuses et des travailleurs indépendants; d'autres sont admises pour des motifs humanitaires, soit les réfugiés sélectionnés à l'étranger et les réfugiés reconnus sur place; ou encore d'autres sont admises en vertu du volet de la réunification familiale.

Toutefois, indépendamment des motifs qui ont présidé à leur sélection ou à leur admission, toutes les nouvelles personnes immigrantes doivent vivre une période plus ou moins longue d'adaptation à la société d'accueil et souvent exercer, au moment de leur arrivée, des emplois en deçà de leurs compétences professionnelles et lever certains obstacles à l'emploi, et ce, malgré leur potentiel de départ. Mais, après un certain temps, plusieurs études démontrent que la situation économique générale des personnes immigrantes suit une courbe ascendante.

Cela dit, il reste cependant que plusieurs personnes immigrantes risquent de ne pas vivre avec autant de succès ce processus d'insertion à l'emploi, compte tenu de handicaps plus importants lors de l'arrivée au Québec. Ces handicaps tiennent à une série de facteurs :

- d'une part, la méconnaissance du français, des codes culturels propres à la société québécoise et du fonctionnement du marché du travail;

- d'autre part, la difficulté à faire reconnaître par les employeurs et les organismes de réglementation les acquis de formation et d'expérience, ce qui peut limiter sérieusement leur capacité à occuper rapidement un emploi ou surtout à exercer un emploi à la hauteur de leurs compétences;
- enfin, il faut ajouter à ces facteurs, en particulier pour les membres des minorités visibles en provenance de l'immigration récente ou celles et ceux nés ici, l'exclusion, le racisme et toutes les formes de discrimination.

Ainsi, compte tenu des difficultés particulières qui entravent l'insertion socioprofessionnelle des personnes immigrantes récentes et des membres des minorités visibles, il est important que les groupes les plus vulnérables parmi ces personnes soient ciblés dans le cadre de mesures adaptées, en vue d'une insertion rapide et réussie au marché du travail.

Dans ce sens, il faut :

- étendre les expériences visant à faciliter la reconnaissance des acquis scolaires et extrascolaires des personnes immigrantes et, en particulier, des personnes immigrantes ayant exercé dans leur pays une profession qui est régie au Québec par un ordre professionnel, faciliter l'accès à la formation requise par les ordres professionnels et à la mise à niveau de leurs compétences en fonction du contexte québécois;
- favoriser le développement de stages d'immersion permettant l'acquisition d'une première expérience de travail nord-américaine;
- mettre en œuvre un ensemble de moyens pour favoriser l'adaptation du marché du travail à la diversité culturelle et faciliter l'acceptation de cette diversité, qui constitue une richesse pour le Québec.

• **L'accès aux services pour les personnes sans soutien public du revenu**

Les personnes sans soutien public du revenu ne font pas toutes face aux mêmes difficultés. Certaines d'entre elles, dont les jeunes sous-scolarisés inadmissibles à l'assistance-emploi en raison de la contribution

parentale et les travailleuses et les travailleurs précaires, peuvent être confrontées à de sérieux obstacles à l'emploi et ne pas disposer de ressources financières leur permettant de réduire ou d'éliminer la précarité de leur emploi ou le risque de marginalisation. Ces groupes sont donc à risque d'appauvrissement.

Bien que la mission d'Emploi-Québec vise ces personnes, son action auprès d'elles est limitée du fait que le FDMT vient en aide en priorité aux personnes participantes des régimes de l'assistance-emploi et de l'assurance-emploi.

Dans ce sens, il faut :

- améliorer l'accès des travailleuses et des travailleurs à statut précaire à des activités de développement de leurs compétences leur permettant d'obtenir de meilleurs emplois offrant davantage de sécurité et réduisant ainsi le risque que ces personnes basculent dans la pauvreté;
- permettre aux jeunes sous-scolarisés et éloignés du marché du travail qui ne sont pas à l'assistance-emploi, qui n'ont pas d'expérience de travail leur ayant permis de se qualifier comme participants de l'assurance-emploi et qui sont à risque de pauvreté persistante d'avoir accès à un soutien financier pour faciliter leur participation à l'ensemble des mesures actives de main-d'œuvre.

La contribution de l'économie sociale

Le secteur de l'économie sociale peut contribuer à la fois à créer des emplois et à développer des services qui permettent de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Dans le cadre d'une Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, plusieurs secteurs présentent un potentiel de développement, à savoir :

- le tourisme social : une formule vacances-famille qui permet aux familles démunies de bénéficier d'accès de séjour en région;
- les médias communautaires en région, qui pourraient favoriser le développement local en renforçant le sentiment d'appartenance à une communauté;
- l'aide domestique dont la demande de service est croissante sur l'ensemble du territoire québécois;

- l'environnement, y compris les ressourceries, qui contribuent à l'insertion professionnelle et sociale de personnes peu qualifiées, tout en assurant un développement durable des communautés locales.

Enfin, plusieurs observateurs dans le domaine du développement local considèrent que la création d'une entreprise d'économie sociale est l'un des moyens efficaces favorisant le développement endogène des communautés locales. En effet, chaque fois que l'on voit apparaître une nouvelle entreprise d'économie sociale, c'est une victoire des membres de la communauté sur le chômage et sur l'exclusion sociale. Cette entreprise contribue à l'amélioration de la qualité de vie des membres de la communauté en embauchant des personnes exclues du marché du travail et en offrant souvent des services de proximité qui n'existent pas et qui sont recherchés. Dans les derniers budgets du Québec, il y a des mesures destinées aux régions ressources parmi lesquelles certaines pourraient servir davantage au développement de projets d'économie sociale pourvu que les règles de gestion de ces mesures soient mieux adaptées aux besoins de financement de ces projets.

AXE 2

Favoriser l'insertion sociale des personnes qui ne peuvent intégrer l'emploi

Actuellement, il existe au Québec peu de mesures ou programmes visant l'insertion sociale des personnes incapables d'intégrer le marché du travail. L'insertion sociale, c'est notamment le pouvoir d'exercer ses droits. Or, pour ces personnes un tel exercice demeure difficile compte tenu de la complexité des démarches administratives, des formulaires à remplir, des dossiers à constituer, des ruptures de continuité dans les ressources, etc. Une forme d'apprentissage à la citoyenneté apparaît donc fondamentale pour éviter l'exclusion, tout comme l'accès à la culture et aux loisirs.

Parmi les ressources existantes, on retrouve, dans toutes les régions du Québec, le programme d'études Services de formation à l'intégration sociale offert par les commissions scolaires aux personnes qui éprouvent des difficultés d'adaptation sur les plans psychique, intellectuel, social ou physique. Ce programme leur permet d'avoir accès à un cheminement personnel favorisant l'acquisition de compétences de base dans l'exercice des activités et rôles sociaux, et même, le cas échéant, la poursuite d'études.

De plus, les prestataires de l'assistance-emploi qui ont des difficultés d'ordre psychosocial peuvent, occasionnellement et sur une base volontaire, être envoyés à des ressources spécialisées en CLSC. Bien que les services appropriés ne soient malheureusement pas toujours disponibles, des expériences de collaboration actuellement en cours entre CLE et CLSC semblent fort prometteuses.

Le Collectif SOS Entraide

Enfin, il existe en France un projet dont le but est d'offrir une réponse globale et concertée aux problèmes liés à l'insertion sociale : le Collectif SOS Entraide. Mis sur pied dans le but d'harmoniser les réponses jusque là parcellaires apportées par chacune des associations caritatives de la ville d'Alès en matière d'urgence sociale (secours alimentaire ou vestimentaire, aide sociale, etc.), le Collectif a développé une approche globale et unifiée. Dorénavant, pour un problème donné, la réponse proposée est le fruit d'une concertation de l'ensemble des associations, ce qui permet notamment d'optimiser les moyens disponibles.

Plusieurs observateurs dans le domaine du développement local considèrent que la création d'une entreprise d'économie sociale est l'un des moyens efficaces favorisant le développement endogène des communautés locales.

L'insertion sociale, c'est notamment le pouvoir d'exercer ses droits.

• Des actions à entreprendre pour favoriser l'insertion sociale

La mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale doit fournir l'occasion de mieux coordonner et développer les interventions visant à favoriser l'insertion sociale des personnes qui ne peuvent espérer intégrer un emploi.

Du fait qu'elles cumulent un ensemble de limites reliées à l'âge, à l'absence prolongée du marché du travail, à une faible expérience en emploi, à une formation insuffisante ou désuète, ou encore à des problèmes de santé ou à des déficiences, les chances d'intégration en emploi de certaines personnes demeureront pratiquement nulles malgré l'adaptation des services et l'offre d'emplois adaptés. Or, le manque d'accès à un emploi coupe ces personnes d'une source importante de liens, l'emploi multipliant les interactions entre les personnes. Il importe donc de favoriser les moyens susceptibles de permettre aux personnes qui le souhaitent de développer leur capital social, de briser leur isolement et de bénéficier d'un accompagnement psychosocial lorsque requis.

Dans le cadre de la stratégie, le gouvernement souhaite que ces personnes puissent avoir accès à des services qui leur permettront de progresser ou, du moins, de participer à la vie active selon leurs capacités, même sans perspective de retour en emploi.

La responsabilité du développement et de l'offre de ces activités incombera au réseau de la Sécurité du revenu, en collaboration avec le réseau du MSSS et les groupes communautaires. En effet, il s'agit du prolongement de la mission de la Sécurité du revenu, qui est de contribuer, par un partenariat actif, à prévenir l'émergence ou à résoudre des problématiques de nature individuelle et sociale. La continuité et la complémentarité des interventions de ce réseau seront donc enrichies, dans un contexte où les agentes et les agents de la sécurité du revenu sont souvent les premiers à être rejoints par cette clientèle spécifique.

AXE 3 **Améliorer la qualité des emplois**

Le libre marché, s'il n'est pas tempéré par l'éthique sociale, est susceptible de générer des iniquités et des germes d'exclusion qui menacent les conditions de vie des groupes et des collectivités plus vulnérables. L'État doit assumer un leadership pour que la logique économique prenne en considération la dimension sociale. C'est d'ailleurs ce qui justifie son rôle en matière de conditions de travail.

• Vers un mécanisme d'évaluation périodique du salaire minimum

Le recours à des suppléments de revenus de travail s'ancre dans la conviction que, dans le contexte de la continentalisation de l'économie, l'amélioration des revenus des travailleuses et des travailleurs à faible revenu ne peut s'appuyer uniquement sur l'augmentation du salaire minimum.

Toutefois, sa majoration périodique, en lien avec la progression des revenus de la moyenne des travailleuses et des travailleurs, doit aussi faire partie d'une stratégie globale de lutte contre la pauvreté.

On ne peut nier que le salaire minimum favorise la redistribution de la richesse. Des études récentes³⁵ révèlent que le tiers de l'augmentation des écarts salariaux aux États-Unis est attribuable à l'érosion du salaire minimum. Il appert également que cet impact

est plus important pour les femmes que pour les hommes. Au Québec, deux fois plus de femmes que d'hommes sont au salaire minimum.

Le salaire minimum au Québec : évolution et comparaisons

Le gouvernement fixe le salaire minimum par règlement. Ce salaire a été modifié 35 fois depuis le début des années 70, alors qu'il était de 1,35 \$ l'heure. Aujourd'hui, il est de 7,00 \$ l'heure. Jusqu'en 1981, le niveau élevé de l'inflation commandait une révision bi-annuelle du salaire minimum. Par la suite, il a été gelé de 1981 à 1986, après quoi il a été augmenté chaque année jusqu'en 1998, puis une dernière fois en février 2001.

Avec un salaire minimum de 7,00 \$ l'heure, le 1^{er} avril 2002, le Québec figurait au troisième rang parmi les provinces canadiennes, après la Colombie-Britannique (8,00 \$) et le Yukon (7,20 \$), Terre-Neuve venant au dernier rang avec 5,50 \$ l'heure. Aux États-Unis, le taux fédéral est de 5,15 \$US. Onze États américains ont décrété un taux plus élevé et, parmi eux, six sont situés au nord-ouest, soit à proximité du Québec. Si l'on tient compte du taux de change et de l'évolution relative du pouvoir d'achat au Canada par rapport aux États-Unis, les salaires payés dans les États américains proches du Québec sont, sur une base comparable, la plupart du temps plus élevés que 7,00 \$ l'heure.

Le salaire minimum cible les familles à faible revenu presque autant que les transferts gouvernementaux. En effet, ces familles bénéficient des trois quarts des transferts gouvernementaux, alors que deux personnes au salaire minimum sur trois appartiennent à des familles à faible revenu. Selon les études de l'OCDE, l'ajustement du salaire minimum peut constituer un bon instrument de lutte contre la pauvreté pourvu qu'il soit couplé avec d'autres programmes, tels des suppléments de revenus de travail³⁶.

35 Au Québec, les études de Nicole Fortin et Thomas Lemieux, et aux États-Unis, les études de Card, Krueger, Mishell, Bernstein et Schmitt.

36 OCDE, Perspectives de l'emploi, juin 1998.

La décision récente de majorer le salaire minimum en deux temps (20 cents l'heure en octobre 2002 et 10 cents l'heure en février 2003) ainsi que celle visant à établir un mécanisme d'évaluation périodique du salaire minimum permettant de relier cette majoration à celle des salaires en général contribueront aux objectifs de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

• La protection sociale des travailleuses et des travailleurs vivant une situation de travail non traditionnelle

Environ le quart des travailleuses et des travailleurs ont un statut précaire : la moitié de ces personnes à statut précaire travaillent à temps partiel, et les autres vivent une situation de travail non traditionnelle (travail autonome, sur appel, télétravail, etc.). Ces personnes ne bénéficient, pour la plupart, d'aucun régime de protection sociale (normes du travail, assurances collectives, régime de retraite). Privées d'une protection sociale, ces personnes ont davantage de risques de se retrouver sans revenu et de basculer dans la pauvreté.

Ces personnes sont le plus souvent des jeunes ou des femmes, et il est important d'examiner des pistes de solution afin de leur offrir un filet de sécurité sociale adapté leur permettant de progresser dans leur parcours professionnel et familial. Si l'autonomie et la polyvalence sont des atouts dans la nouvelle économie, il n'est toutefois pas acceptable que ces atouts créent des situations d'insécurité permanente.

Protection sociale des personnes vivant une situation de travail non traditionnelle : l'exemple de l'Autriche

Plusieurs pays européens ont adopté des mesures afin d'améliorer la protection sociale des personnes en situation de travail non traditionnelle. C'est le cas de pays comme l'Autriche, l'Allemagne et la Suède. En Autriche, plus particulièrement, toute personne active sur le marché du travail, qu'elle soit salariée, travailleuse autonome ou à temps partiel, doit avoir la possibilité de souscrire à un régime de sécurité sociale dans des conditions favorables. Les employeurs sont tenus de cotiser à un régime d'assurance-maladie et de retraite

pour les personnes à temps partiel et ces travailleuses et ces travailleurs peuvent cotiser volontairement à un régime complémentaire d'assurance³⁷.

• La conciliation famille-travail

Concilier le travail avec la famille concerne déjà plus de la moitié des personnes salariées, et cette proportion ira en s'accroissant en raison des tendances démographiques et des changements sociaux en cours. En effet, malgré la baisse de la natalité, on observe un nombre croissant de familles en situation de monoparentalité et une tendance à ce que des familles prennent soin d'une personne âgée. Si cette question déborde la problématique des familles à faible revenu, elle prend néanmoins pour ces familles une dimension très importante.

On le sait, une forte proportion des familles en situation de pauvreté sont constituées de familles monoparentales, dont la grande majorité est dirigée par des femmes. Or, sans des mesures énergiques pour favoriser un marché du travail qui permet de concilier le travail et les responsabilités familiales, plusieurs de ces familles monoparentales ne réussiront pas à sortir du cycle de la pauvreté et de l'exclusion.

La *Loi sur les normes du travail* a été modifiée à trois reprises depuis 1990 pour y introduire des dispositions visant à concilier le travail et la famille :

- congé de maternité, sans salaire, d'une durée de 18 semaines;
- congé parental, sans salaire, accessible au père et à la mère, d'une durée de 52 semaines;
- droit de s'absenter du travail pendant cinq journées par année, sans salaire, pour remplir des obligations reliées à la garde de son enfant mineur en raison de circonstances imprévisibles;
- droit à une troisième semaine de vacances, sans solde, après deux années de service continu chez un même employeur.

Une action sur les normes minimales de travail est importante pour les personnes à faible revenu, parce qu'elle permet de garantir des conditions minimales aux personnes qui travaillent à faible revenu et ne bénéficient pas de la protection de conventions collectives.

Concilier le travail avec la famille concerne déjà plus de la moitié des personnes salariées, et cette proportion ira en s'accroissant en raison des tendances démographiques et des changements sociaux en cours.

37 Union Européenne, rapport conjoint sur l'inclusion sociale, décembre 2001.

Les premières personnes concernées par la pauvreté, soit celles qui la vivent ou qui les représentent, doivent trouver leur place dans les mécanismes qui seront conçus pour développer, mettre en œuvre et évaluer les mesures et actions retenues dans le cadre de la stratégie.

C'est l'action citoyenne qui a largement contribué à mettre l'enjeu de la pauvreté au cœur de l'action gouvernementale.

Au-delà d'une action normative pour favoriser la conciliation du travail et de la famille, c'est par des actions visant à changer l'organisation des milieux de travail et à accroître la sensibilisation des employeurs à la nécessité de permettre aux parents de concilier carrière et responsabilités familiales qu'on pourra progresser vers une société où être parents est réellement pris en compte sur le marché du travail.

Quatrième orientation Favoriser l'engagement de l'ensemble de la société

Les orientations précédentes viennent baliser le champ d'intervention d'une Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Nous entrons maintenant dans la manière dont cette stratégie doit se déployer. Pour atteindre collectivement les objectifs fixés, la mobilisation de l'ensemble de la société québécoise est nécessaire.

Agir sur les causes de la pauvreté, réduire les inégalités et favoriser l'inclusion de toutes et de tous constituent des objectifs largement partagés par l'ensemble des Québécoises et des Québécois. Plus de neuf répondants sur dix à un sondage sur la pauvreté, mené à l'automne 2001 auprès de 856 répondants représentatifs de l'ensemble du Québec, pensent que la protection contre la pauvreté est un droit, et plus des deux tiers croient que le gouvernement devrait faire plus d'efforts pour combattre la pauvreté³⁸.

La Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale doit proposer des moyens de soutenir la participation de toutes et de tous à cette entreprise qui, nous le réaffirmons, est essentielle au développement du Québec. Elle doit amener la mobilisation de tous les acteurs de la société : familles, citoyennes et citoyens, villes, MRC, instances de coordination régionales et locales, entreprises privées, publiques ou d'économie sociale, syndicats, milieux associatif et communautaire. Chaque groupe doit se sentir engagé dans cette tâche collective, et l'État, par des approches novatrices, doit créer les conditions de cette mobilisation en faveur des plus démunis.

Dans le cadre de l'orientation visant à favoriser l'engagement de l'ensemble de la société, quatre axes d'intervention sont privilégiés :

- La participation citoyenne;
- Le soutien aux initiatives locales et régionales;
- La reconnaissance des entreprises socialement responsables;
- La contribution de l'action communautaire.

AXE 1 Favoriser la participation citoyenne

Les premières personnes concernées par la pauvreté, soit celles qui la vivent ou qui les représentent, doivent trouver leur place dans les mécanismes qui seront conçus pour développer, mettre en œuvre et évaluer les mesures et actions retenues dans le cadre de la stratégie.

Cette vision est en concordance avec l'une des trames majeures de la politique gouvernementale *La jeunesse au cœur du Québec*, qui entend créer les conditions favorables au plein exercice de leur citoyenneté par les jeunes du Québec. Elle rejoint également la politique *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec* par laquelle le gouvernement reconnaît notamment l'importance de l'action communautaire en tant qu'agent de développement de la citoyenneté.

C'est l'action citoyenne qui a largement contribué à mettre l'enjeu de la pauvreté au cœur de l'action gouvernementale. Les organismes de défense des droits des personnes vivant en situation de pauvreté occupent une place importante à ce chapitre. L'une des grandes avancées de la politique gouvernementale de l'action communautaire est qu'elle prévoit un dispositif de financement particulier pour les organismes de défense collective des droits. De fait, le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome, géré par le Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec (SACA), sera recentré vers les organismes de cette catégorie, permettant le maintien d'une distance critique envers les ministères et organismes gouvernementaux qu'ils interpellent. Cette action citoyenne doit être facilitée, soutenue et encouragée partout où s'articulera la lutte contre la pauvreté.

38 Richard Nadeau, *Faits saillants d'une enquête sur l'opinion des Québécois sur la pauvreté*, décembre 2001 (une étude réalisée dans le cadre des travaux d'élaboration de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, sous la direction de Camil Bouchard et de Marie-France Raynault).

Lutter contre la pauvreté, c'est aussi favoriser l'intensification du soutien financier aux organismes qui, comme Centraide, contribuent au maintien et au développement des interventions auprès des démunis. Enfin, l'action bénévole des Québécoises et des Québécois, pour lesquels lutter contre la pauvreté constitue un enjeu important, doit être encouragée. Cet objectif constitue d'ailleurs un engagement contenu dans la *Déclaration nationale sur l'action bénévole* adopté par le gouvernement en novembre 2001 où ce dernier s'engage « à faire appel à l'ensemble des forces vives de la nation québécoise pour les inciter à soutenir l'action bénévole ».

AXE 2

Soutenir les initiatives locales et régionales

Nous le savons, la pauvreté se concentre davantage sur certains territoires. Pour la réduire, il faut agir à ce niveau. Le Québec a depuis longtemps fait le choix de miser sur les collectivités et leurs capacités de se prendre en charge.

Afin de permettre aux milieux locaux et régionaux de prendre en main leur développement et d'assurer l'adaptation locale des politiques et des programmes gouvernementaux, la Politique de soutien au développement local et régional a été adoptée. Elle permet une meilleure concertation interministérielle au niveau régional par l'entremise des conférences administratives régionales (CAR). En confirmant le rôle des conseils régionaux de développement (CRD) comme interlocuteurs privilégiés du gouvernement en région, cette politique a désigné le niveau régional comme lieu de la concertation, de l'harmonisation et de l'élaboration de stratégies de développement.

Comme l'a souligné le Chantier sur l'économie sociale, « les réponses se retrouvent plus souvent sur le terrain, dans les actions posées localement, en réponse directe aux réalités et aux besoins des exclus. De plus en plus, le processus d'inclusion se concentre sur les collectivités locales, là où le sentiment d'identification et d'appartenance à une communauté est le plus facilement réalisable »³⁹.

Déjà, l'enjeu de la pauvreté a pris de plus en plus de place dans les planifications stratégiques régionales, et plusieurs régions ont conclu des ententes spéci-

fiques portant sur le développement social et la lutte contre la pauvreté. Ce mouvement vers une meilleure synergie entre le développement économique et le développement social, qui a eu comme déclencheur les forums sur le développement social, doit s'accroître. La tournée sur les enjeux régionaux en matière de lutte contre la pauvreté a permis de constater l'importance que les milieux régionaux et locaux accordent à une action qui peut s'articuler et s'adapter à leurs besoins particuliers. Elle a aussi permis d'établir que la principale attente des milieux locaux et régionaux est que le gouvernement soutienne les initiatives locales et régionales, à la fois financièrement et en facilitant une intervention davantage intersectorielle où les organismes publics peuvent s'associer aux forces vives des milieux et disposer des marges de manœuvre requises pour privilégier la continuité dans l'action.

L'émergence des nouvelles grandes villes et le rôle des MRC dans la mise en œuvre de la récente Politique de la ruralité en font des acteurs incontournables dans le cadre d'une Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui entend faire du palier local l'un des pôles de l'action. Leur rôle est d'autant plus essentiel lorsqu'il s'agit d'assumer le leadership de l'action dans les territoires à forte concentration de pauvreté où des interventions particulières sont nécessaires.

AXE 3

Valoriser les entreprises socialement responsables

Pour assumer son leadership en matière de lutte contre la pauvreté et de développement social, l'État québécois doit aussi faire alliance avec les partenaires du marché du travail. L'approche partenariale, issue d'une volonté manifestée par tous les leaders de la société québécoise, notamment lors du Sommet socioéconomique de 1996, aura permis de voir émerger de nouvelles solidarités, notamment dans le cadre de la création du Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail et du large appui au secteur de l'économie sociale.

Cette solidarité s'est poursuivie lors du Sommet du Québec et de la jeunesse, avec la création du Fonds jeunesse Québec, un fonds de 240 millions de dollars provenant à parts égales du secteur privé et du gouvernement.

La principale attente des milieux locaux et régionaux est que le gouvernement soutienne les initiatives locales et régionales, à la fois financièrement et en facilitant une intervention davantage intersectorielle où les organismes publics peuvent s'associer aux forces vives des milieux et disposer des marges de manœuvre requises pour privilégier la continuité dans l'action.

L'État québécois doit aussi faire alliance avec les partenaires du marché du travail. L'approche partenariale, issue d'une volonté manifestée par tous les leaders de la société québécoise, notamment lors du Sommet socioéconomique de 1996, aura permis de voir émerger de nouvelles solidarités.

39 Chantier de l'économie sociale, *De nouveau, nous osons... Document de positionnement stratégique*, 2001.

La responsabilité sociale des entreprises doit d'abord s'ancre dans leur préoccupation pour le maintien et le développement de l'emploi, et dans le comportement des entreprises à l'égard de leurs employés. Elle doit aussi s'étendre à l'insertion en emploi des groupes défavorisés et à d'autres efforts de lutte contre la pauvreté initiés dans les milieux où elles sont installées.

Partout, sur le terrain, la contribution de l'action communautaire aux efforts quotidiens pour soulager la pauvreté et favoriser la participation sociale des personnes en situation de pauvreté est reconnue.

Les entreprises ont une responsabilité sociale qu'elles reconnaissent de plus en plus :

- soit en s'associant à l'insertion et au développement des compétences des personnes démunies ou exclues;
- soit en parrainant des interventions visant à améliorer les conditions de vie des plus pauvres;
- soit en encourageant l'action bénévole de leur personnel;
- soit en instaurant, au sein même de leurs entreprises, des mesures favorisant la conciliation de la famille et du travail;
- soit en facilitant l'accès à leur personnel à une formation de base nécessaire au développement de leur plein potentiel.

Les citoyennes et les citoyens, que ce soit à titre de consommatrices et de consommateurs ou de travailleuses et de travailleurs, peuvent contribuer par leurs choix à encourager les entreprises dans l'exercice de cette responsabilité sociale. Celle-ci doit d'abord s'ancre dans leur préoccupation pour le maintien et le développement de l'emploi, et dans le comportement des entreprises à l'égard de leurs employés. Elle doit aussi s'étendre à l'insertion en emploi des groupes défavorisés et à d'autres efforts de lutte contre la pauvreté initiés dans les milieux où elles sont installées. Cette responsabilité sociale doit davantage se développer et être reconnue.

La Jeune Chambre de commerce de Montréal et la reconnaissance de la responsabilité sociale des entreprises

La Jeune Chambre de commerce de Montréal s'est dotée en 1997 d'une charte destinée à encourager la responsabilité sociale des entreprises. Afin de promouvoir l'utilisation de cette charte par les entreprises, elle a créé un programme de reconnaissance de la responsabilité sociale des entreprises. Ainsi, en collaboration avec son partenaire Réno-Dépôt, elle invite les entreprises à lui remettre une copie de leur bilan social en retour de l'émission d'un certificat de reconnaissance. Jusqu'à présent, plus de 25 entreprises ont répondu à son invitation.

La charte de responsabilité sociale préconisée par la Jeune Chambre insiste sur des objectifs comme ceux de maximiser le potentiel des employés, de reconnaître l'humain derrière la machine, d'encourager l'engagement social des employés, de développer une éthique en affaires, de considérer les répercussions sociales des activités de l'entreprise ou de favoriser le développement social et communautaire.

AXE 4

Renforcer la contribution de l'action communautaire

Pour lutter contre la pauvreté et favoriser la pleine citoyenneté de toutes et de tous, le gouvernement ne saurait se passer de la contribution du milieu communautaire. Par leur capacité de répondre rapidement et de façon différenciée à divers besoins exprimés par les citoyennes et les citoyens, par leur capacité à traiter des problématiques personnelles ou sociales complexes et par leur rapport empathique avec les personnes qui s'adressent à eux, les organismes communautaires se sont taillé une place importante parmi nos ressources collectives.

Partout, sur le terrain, leur contribution aux efforts quotidiens pour soulager la pauvreté et favoriser la participation sociale des personnes en situation de pauvreté est reconnue, comme l'ont encore démontré les rencontres tenues au cours des derniers mois dans l'ensemble des régions du Québec. Par la récente politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, intitulée *L'action communautaire, une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, le gouvernement a confirmé le rôle essentiel de ce secteur.

Il a de plus innové en abordant la question du respect de l'autonomie des organismes communautaires dans les différents rôles qu'ils assument. Lors du plus récent énoncé budgétaire, des fonds supplémentaires de 40 millions de dollars sur deux ans ont été annoncés afin d'appuyer la mise en œuvre de cette politique⁴⁰ par la consolidation de leur mission et des activités qu'ils réalisent. Cette somme s'ajoute aux 493 millions

40 Déjà 10 millions de dollars d'investissements supplémentaires avaient été injectés, ce qui représentera dans deux ans 50 millions de dollars supplémentaires pour financer l'action communautaire.

de dollars consentis par le gouvernement du Québec au milieu communautaire en 2000-2001.

Dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le gouvernement proposera des mesures :

- qui permettront d'associer davantage les organismes communautaires aux efforts d'intervention intégrée auprès des groupes les plus touchés par la pauvreté;
- qui les intégreront pleinement aux mécanismes de prise en charge de la lutte contre la pauvreté à tous les paliers, local, régional et national.

Cinquième orientation

Assurer la constance et la cohérence de l'action à tous les niveaux

Faire reculer la pauvreté, c'est non seulement souhaitable et une condition de progrès durable pour le Québec, mais c'est possible si, toutes et tous ensemble, nous prêtons main-forte. La persistance de la pauvreté, malgré les immenses progrès réalisés par le Québec depuis la Révolution tranquille, indique bien qu'il n'y a pas de solutions miracles et instantanées. Diminuer la pauvreté et favoriser l'inclusion de toutes les Québécoises et de tous les Québécois exigeront une action non seulement vigoureuse mais aussi constante.

D'entrée de jeu, la filiation de la présente Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale avec les grands courants qui ont inspiré et qui continuent de guider le développement social du Québec a été clairement établie. L'importance d'un bond qualitatif et quantitatif pour la poursuite de notre développement collectif a aussi été affirmée et une cible mobilisatrice proposée, soit celle d'amener le Québec, au cours des dix prochaines années, dans le peloton de tête des pays ayant le moins de pauvreté.

L'atteinte de cet objectif exigera des mesures nouvelles et une meilleure synergie des actions en cours pour s'attaquer aux causes et aux conséquences de la pauvreté. Elle exigera également l'engagement du gouvernement et de l'ensemble des acteurs dont, en premier lieu, les personnes et les collectivités davantage touchées par la pauvreté.

La Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale convie les Québécoises et les

Québécois à travailler ensemble pour bâtir un Québec meilleur et plus solidaire. Partout, lors des rencontres tenues dans le cadre de l'élaboration de cette stratégie, le même message est ressorti : contrer la pauvreté demande un engagement à long terme, des actions globales, des étapes mobilisatrices et des moyens de mesurer le chemin parcouru pour, au besoin, procéder aux ajustements requis.

Dans le cadre de l'orientation visant à assurer la constance et la cohérence à tous les niveaux, trois axes d'intervention ont été retenus :

- L'encadrement de l'action et des engagements collectifs;
- Le soutien à l'innovation en faveur des plus démunis;
- Les effets de la stratégie dans nos relations avec nos voisins et les relations internationales du Québec.

AXE 1

Encadrer l'action et asseoir nos engagements collectifs

Relever le défi de faire passer en dix ans le Québec dans le peloton de tête des nations ayant le moins de pauvreté demandera d'inscrire les actions dans la durée afin d'en assurer la constance et la cohérence. Il faudra aussi convenir collectivement des grands engagements permettant de soutenir cette progression et des outils permettant d'associer tous les acteurs de la société à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions concrètes.

Pour assurer cette constance et cette cohérence de l'action, le gouvernement a indiqué son intention d'instituer la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans une loi. Ce projet de loi, une fois adopté, guidera le gouvernement et l'ensemble de la collectivité vers la planification et la réalisation d'actions globales et intégrées visant à combattre la pauvreté, à en atténuer les effets sur les individus et les familles et à contrer l'exclusion sociale en favorisant la réduction des inégalités qui sont la source de cette exclusion.

En plus de la stratégie, ce projet de loi instituera :

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

Contre la pauvreté demande un engagement à long terme, des actions globales, des étapes mobilisatrices et des moyens de mesurer le chemin parcouru pour, au besoin, procéder aux ajustements requis.

- un Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale;
- un fonds spécial pour appuyer les initiatives d'inclusion sociale.

Les priorités d'action proposées s'étaleront dans le temps et prévoiront à chaque étape des outils tant pour mesurer les progrès et pour bonifier les actions que pour associer les groupes concernés ainsi que l'ensemble des partenaires à l'évaluation et à l'évolution des actions. L'ensemble de ces outils permettra au Québec de se doter d'une législation d'avant-garde⁴¹.

L'action de l'État doit faire en sorte que l'ensemble des politiques pouvant contribuer à la lutte contre la pauvreté soit coordonné, complémentaire et cohérent. Faire en sorte que les politiques en matière de formation, de développement économique des régions, de ruralité, de logement, de réduction des inégalités de santé et de bien-être, de condition féminine, de famille, de jeunesse, des aînés, etc., aient un effet de levier les unes par rapport aux autres, permettant ce bond en avant vers une société plus inclusive et plus juste. Faire en sorte aussi que les normes et balises des mesures et programmes qui découlent de ces politiques ne se traduisent pas dans les faits par des facteurs discriminants ayant pour effet de renforcer l'exclusion.

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

Le ministre sera appuyé dans son action par un Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale favorisant l'engagement sur le plan national de tous les acteurs de la société et, en particulier, les personnes en situation de pauvreté dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions.

En effet, ce comité de 17 membres sera composé notamment de 5 personnes en provenance d'organismes ou de groupes les plus représentatifs en matière de lutte contre la pauvreté. Les autres membres proviendront des milieux patronaux, syndicaux, municipaux, communautaires et des autres secteurs de la société civile avec la volonté, dans la mesure du possible, d'assurer la représentation la plus équitable possible des hommes, des femmes, des régions du Québec, ainsi que des différents groupes qui composent la société.

L'Observatoire de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

L'Observatoire de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale permettra de mesurer nos progrès afin de maintenir le cap sur nos objectifs et la mobilisation collective. Il assurera le suivi des progrès du Québec dans sa progression vers le peloton de tête des nations ayant le moins de pauvreté ainsi que des indicateurs que nous nous donnerons collectivement pour mesurer l'atteinte des objectifs retenus en regard de chacun des volets de l'action de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. En quelque sorte, cet observatoire fournira un tableau de bord du progrès du développement social et humain au Québec permettant d'ajuster nos actions.

De plus, il aura comme rôle de favoriser le développement de la recherche tant sur les causes que sur les conséquences de la pauvreté et l'exclusion sociale et donc d'améliorer notre connaissance de ces phénomènes et notre capacité collective à les contrer. Il sera primordial que ces analyses tiennent compte d'une approche différenciée selon les sexes car la pauvreté ne prend pas le même visage selon qu'on est une femme ou un homme.

L'Observatoire serait doté d'un comité de direction composé de sept membres en provenance des groupes œuvrant auprès des personnes en situation de pauvreté, du milieu gouvernemental ainsi que du milieu universitaire et de la recherche.

Un fonds pour appuyer les initiatives d'inclusion sociale

Un fonds spécial pour appuyer les initiatives de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sera constitué tel qu'il a déjà été précisé dans la quatrième orientation, afin de favoriser le soutien aux initiatives locales et régionales de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et servira de levier pour la mise en commun de ressources du milieu. Ce fonds servira aussi à favoriser des projets novateurs aux niveaux national et régional.

La formule de financement du fonds est à convenir. Elle pourrait s'apparenter à celle originellement prévue pour le Fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail dont il prendra la relève.

⁴¹ Seule la France s'est donné une loi d'orientation pour contrer les exclusions.

Il pourra aussi être financé par des dons, legs ou autres contributions versées pour aider à la réalisation des objectifs du fonds. Il est prévu pour trois ans au départ et pourra au besoin être prolongé en fonction de l'évaluation des résultats et de l'évolution de la situation.

Des mécanismes de suivi

Le projet de loi propose aussi un ensemble de mécanismes de suivi :

- dépôt d'un plan d'action gouvernemental;
- rapports périodiques sur les activités réalisées dans le cadre de la stratégie nationale et les résultats obtenus, ainsi que sur les éléments du plan d'action qui seront mis en place ou modifiés au cours de la prochaine période triennale;
- examen de certains de ces rapports par une commission compétente de l'Assemblée nationale;
- pour toutes les mesures de nature législative ou réglementaire, présentation des effets sur les femmes et les hommes en situation de pauvreté et des dispositions visant spécifiquement à mettre en œuvre des actions dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Des obligations dans le cadre du plan d'action gouvernemental

Enfin, le projet de loi crée des obligations pour le gouvernement :

- soumettre des propositions afin de mettre en œuvre un Revenu de solidarité pour les personnes qui ont des contraintes sévères à l'emploi, pour les personnes qui travaillent à plein temps ou de manière soutenue ainsi que pour les prestataires du Programme d'assistance-emploi dans une approche de réciprocité;
- déposer un rapport sur le traitement des revenus de pensions alimentaires pour enfants, dans l'ensemble des programmes gouvernementaux et dans la fiscalité.

AXE 2 Soutenir l'innovation en faveur des plus démunis

Si la constance doit être l'un des leitmotivs de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, l'intégration et la cohérence des actions constituent également un impératif pour agir efficacement. Dans le cadre du dialogue social entrepris partout au Québec sur les orientations proposées en matière de lutte contre la pauvreté, l'ensemble des intervenantes et des intervenants a insisté sur la nécessité d'une action plus intégrée, assurant un meilleur continuum de services.

Chaque réseau public intervient dans la logique de sa mission propre et de ses programmes. Si la collaboration et la concertation intersectorielles, particulièrement sur le plan local, n'ont cessé de se développer, trop de constats et de témoignages nous encouragent à aller plus loin pour faire éclater les limites actuelles. Sortir de l'action en silo et développer une approche intersectorielle intégrée et holistique constituent des conditions indispensables pour améliorer la situation des groupes et des territoires davantage touchés par la pauvreté.

Cette double préoccupation de constance de l'action et de cohérence de l'intervention doit se traduire par des gestes concrets à tous les paliers. Elle doit :

- permettre de soutenir de manière durable l'innovation;
- introduire les marges de manœuvre requises pour favoriser l'adaptation des programmes et des services aux besoins particuliers des femmes et des hommes, ainsi que des collectivités;
- poursuivre le développement de la concertation et de la collaboration des intervenants tout en assurant une participation démocratique de tous les secteurs à cet effort collectif.

Les interventions mieux intégrées requises afin d'aider des groupes et des territoires davantage touchés par la pauvreté offrent aussi une occasion d'expérimentation formidable dans le cadre d'une modernisation des services publics s'appuyant davantage sur une gestion par résultats. Dans ce sens, la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale permet d'ouvrir des espaces de liberté où, dans une approche moins normée, on facilite les recherches-action en faveur de ces groupes ou territoires.

Si la constance doit être l'un des leitmotivs de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, l'intégration et la cohérence des actions constituent également un impératif pour agir efficacement.

Permettre d'ouvrir des espaces de liberté où, dans une approche moins normée, on facilite les recherches-action en faveur des groupes ou territoires davantage touchés par la pauvreté.

Ouvrir un dialogue avec les peuples autochtones sur l'adaptation des actions proposées aux besoins particuliers de ces populations.

AXE 3

Inscrire l'action dans le contexte nord-américain et international

Dans la mise en œuvre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, il faudra ouvrir un dialogue avec les peuples autochtones sur l'adaptation des actions proposées aux besoins particuliers de ces populations.

C'est pourquoi des invitations ont été faites au Conseil régional de développement du Nunavik, au Grand Conseil des Cris et à l'Assemblée des Premières nations du Québec et du Labrador en vue d'échanger sur le projet de Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Une première rencontre a déjà eu lieu avec les représentantes et les représentants des communautés du Nunavik, en janvier 2002. Ce dialogue se poursuivra dans la foulée du lancement de cette stratégie.

Revendiquer d'une seule voie, auprès du gouvernement fédéral, des actions cohérentes avec les orientations mises de l'avant.

Par ailleurs, le Québec doit revendiquer d'une seule voie, auprès du gouvernement fédéral, des actions cohérentes avec les orientations mises de l'avant dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, avec trois priorités en tête :

- une harmonisation des seuils d'imposition nulle du gouvernement fédéral avec ceux du Québec;
- un transfert permettant la mise en œuvre du Régime d'assurance parentale;
- un investissement plus important du Fonds d'assurance-emploi dans le cadre de l'Entente Canada-Québec relative au marché du travail et un assouplissement des règles d'utilisation des fonds ainsi transférés.

Faire entendre la voie du Québec dans les forums internationaux où des choix politiques et économiques viennent influencer notre capacité collective de lutter contre la pauvreté.

Enfin, sur le plan international, le Québec doit se donner les moyens de pouvoir s'inspirer des approches innovatrices mises en œuvre par d'autres pays et faire entendre sa voie tant dans les forums qui portent sur ces questions que dans ceux où des choix politiques et économiques viennent influencer notre capacité collective de lutter contre la pauvreté.

Conclusion

La volonté d'agir, la force de réussir

Si le Québec est aujourd'hui une société d'avant-garde, forte de ses avancées économiques, de sa solidarité, de ses femmes et de ses hommes qui s'illustrent ici et partout sur la planète, c'est, en bonne partie, en raison des acquis collectifs dont il s'est doté au fil des ans. Nous avons réussi, sans trahir les valeurs qui nous distinguent, à tirer notre épingle du jeu dans un environnement nord-américain fortement compétitif et à relever le défi d'une économie de plus en plus ouverte sur le monde. Nous sommes devenus des chefs de file dans de nombreux domaines, grâce à notre dynamisme, mais aussi grâce aux grands outils de développement collectif que nous nous sommes donnés. Nos réussites, que ce soit sur le plan de la santé et des services sociaux, de l'éducation, de la création d'emplois, des services à la famille et à la petite enfance, de la culture ou dans d'autres domaines nous permettent de prendre appui sur le passé pour partager la vision d'un avenir encore meilleur.

Dès le départ, le défi à relever a été énoncé : un Québec plus solidaire et plus inclusif où chaque Québécoise et chaque Québécois peuvent mener une vie digne et participer selon leurs capacités, à la vie sociale et au progrès collectif. La cible a été fixée : amener progressivement le Québec, d'ici 10 ans, au nombre des nations industrialisées comptant le moins de personnes pauvres. Les conditions de réussite ont été aussi identifiées : l'engagement de l'ensemble de la société, une meilleure synergie des moyens actuellement utilisés qui mettent davantage

la personne au cœur des interventions et de nouvelles mesures qui, au rythme de l'enrichissement collectif, nous permettent de faire plus et mieux en faveur des groupes et des territoires touchés par la pauvreté.

Les orientations et les axes d'intervention proposés dans cet Énoncé de politique permettront de réunir ces conditions de réussite. Au cours des prochains mois, un plan d'action viendra préciser les moyens qu'entend consacrer le gouvernement pour relever le défi de la pauvreté. La discussion sur le projet de loi offrira la possibilité d'enrichir cet énoncé et d'ancrer l'action sur des consensus solides. Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale doit être un projet qui nous rassemble, porté par la conviction qu'il s'agit là d'un choix d'avenir.

Avec la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ce sont des centaines de milliers de nos concitoyennes et de nos concitoyens qui verront leur situation s'améliorer, pourront vivre une vie plus digne, auront de meilleures chances de réaliser leur plein potentiel et pourront davantage exercer fièrement leur citoyenneté. Il s'agit là sans contredit d'un acquis majeur pour l'ensemble des Québécoises et des Québécois.

Nous pourrons ainsi donner un nouvel élan au développement du Québec et renforcer sa cohésion pour être prêt à relever les défis qui nous attendent en ce début de troisième millénaire. Avec la volonté d'agir, nous aurons la force de réussir.