

Fondements d'une politique familiale orientée vers la lutte à la pauvreté

Marc-André DENIGER

Monique PROVOST

Conseil canadien de Développement social

La pauvreté est l'une des priorités de recherche du bureau du Québec du Conseil canadien de Développement social. Nous avons récemment produit, pour le Groupe de travail pour les jeunes¹, une étude sur la pauvreté des jeunes familles ainsi que sur les solutions à mettre en œuvre dans le cadre d'une politique familiale².

L'objet de cette communication consiste précisément à présenter les éléments d'une politique familiale visant la lutte à la pauvreté des familles. Un portrait de la pauvreté des familles sera d'abord établi, avec l'accent sur les tendances qui semblent les plus importantes et les plus marquantes. La pauvreté des jeunes familles, des familles monoparentales dirigées par des femmes ainsi que celle des enfants sera examinée plus à fond. Sans refaire le vieux débat des causes et conséquences de la pauvreté, nous présenterons quelques déterminants fondamentaux de la pauvreté actuelle : transformations du marché du travail, transformations familiales et transformations des politiques de soutien du revenu.

-
1. Groupe de travail mis sur pied par le ministre de la Santé et de Services sociaux; groupe de travail présidé par Camil Bouchard de l'U.Q.A.M.
 2. L'étude *Pour une politique familiale holistique orientée vers la lutte à la pauvreté* sera rendue publique en novembre 1991 au moment où le Groupe de travail remettra son rapport final.

Les solutions à mettre en œuvre pour construire une politique familiale holistique axée sur la lutte à la pauvreté des familles seront ensuite envisagées. Une telle politique doit comprendre divers volets d'action sur le marché du travail, l'aménagement de certaines lois du travail, l'augmentation du salaire minimum, la révision des politiques de soutien du revenu, la réforme de la fiscalité ainsi que la réponse à certains besoins essentiels.

Quelques considérations d'ordre stratégique, nécessaires à la mise en œuvre de la politique familiale seront enfin discutées.

PORTRAIT DE LA PAUVRETÉ

L'incidence de la pauvreté³

Au Québec, l'incidence de la pauvreté des familles a très légèrement diminué entre 1979 et 1988, après une hausse au milieu de la décennie (15 % en 1979, 16,6 % en 1984 et 13,4 % en 1988). Cependant, en chiffres absolus, plus de familles (246759) vivent sous le seuil de pauvreté en 1988 qu'en 1979 (241450).

Le taux de pauvreté des familles avec enfants suit les mêmes tendances que celui de l'ensemble des familles bien qu'il soit légèrement supérieur : en 1988, 14,2 % des familles avec enfants sont pauvres contre 13,4 % pour l'ensemble des familles.

L'âge des enfants et le nombre d'enfants dans la famille font varier les taux de pauvreté observés. Ainsi le taux de pauvreté des familles comptant des enfants de moins de 18 ans est de 15,6 % en 1988⁴. Si 16 %

3. Dans cette communication, nous utiliserons essentiellement les seuils de pauvreté de Statistique Canada. Ceux-ci sont en effet les plus couramment utilisés et ceux dont les données sont les plus accessibles. Les seuils de Statistique Canada sont établis en fonction des dépenses moyennes des consommateurs canadiens pour les biens essentiels. Cette base de calcul s'est modifiée depuis les années 1960, compte tenu des changements dans les habitudes de consommation. Les données utilisées dans les pages qui précèdent, sont, sauf indication contraire, établies à partir de 1978.

4. Nous ne disposons pas des données pour le Québec concernant les familles ayant des enfants de moins de 16 ans. Cependant, l'observation des données canadiennes montre que plus les enfants sont jeunes, plus l'incidence de la pauvreté chez les familles est élevée. (Voir à ce sujet, Statistique Canada, *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu*, 1989)

des familles ayant un enfant (moins de 18 ans) sont pauvres, c'est le cas de 23,1 % des familles de trois enfants et plus en 1988. Les familles comptant de jeunes enfants et les familles nombreuses sont donc exposées à un risque de pauvreté plus grand que celui encouru par l'ensemble des familles.

Pauvreté selon l'âge du chef de famille

Le taux de pauvreté varie de façon significative selon l'âge du chef de famille. Au cours des années 80, les jeunes familles (15-24 ans) se sont fortement appauvries alors que les familles plus âgées (en particulier celles dont le chef est âgé de 65 ans et plus) ont connu une baisse importante de leur taux de pauvreté. En effet, le taux de pauvreté des familles dont le chef est âgé de 15 à 24 ans était de 20,8 % en 1979. En 1984, conséquence de la récession du début des années 80, ce taux atteignait 31,3 %. En 1988, les jeunes familles sont toujours exposées à un taux de pauvreté très élevé (29,1 %).

Les jeunes familles sont proportionnellement de moins en moins nombreuses dans l'ensemble des familles. Reflet d'une société qui vieillit progressivement, leur poids relatif est passé de 6,1 % en 1979 à 3,9 % en 1988. Durant la même période, les jeunes familles représentaient 8,4 % des familles pauvres. L'indice relatif de pauvreté⁵ des jeunes familles est de ce fait passé de 1,37 à 2,15 entre 1979 et 1988. Cet indice montre que les jeunes familles sont surreprésentées parmi les familles pauvres et que cette tendance s'accroît. En 1988, les jeunes familles occupent une part deux fois plus importante parmi les familles pauvres que dans l'ensemble des familles.

5. Cet indice a été établi par les auteurs de l'ouvrage *La Pauvreté au Québec. Situation récente et évolution 1973-1986*, MMSRFP, 1990. On calcule cet indice de la façon suivante :

Part relative du groupe dans l'ensemble des familles pauvres

Part relative du groupe dans l'ensemble des familles

« Cet indice prend une valeur comprise entre 0 et 1 lorsque le groupe est sous-représenté parmi les pauvres, égale à 1 lorsque le groupe est équitablement représenté parmi les pauvres et supérieur à 1 lorsque le groupe est surreprésenté parmi les pauvres » (MMSRFP, 1990 :40).

L'appauvrissement que l'on constate pour les familles de 15 à 24 ans s'étend à celles de 25 à 34 ans. Ce constat se vérifie particulièrement en ce qui concerne les familles avec enfants. Il semble que le groupe des familles de 25 à 34 ans subisse les effets à long terme de la récession du début des années 80 qui l'a touché très durement. (Ross et Shillington, 1989)

Pauvreté selon le type de famille

Si la pauvreté des familles varie fortement selon l'âge du chef de famille, elle offre aussi un portrait contrasté selon le type de famille.

Le taux de pauvreté des familles biparentales est inférieur à celui de l'ensemble des familles avec enfants (en 1988, 9,1 % contre 14,2 %). Il faut cependant souligner que les familles biparentales les plus jeunes (chef âgé de 15 à 24 ans) sont exposées à un taux de pauvreté très élevé⁶.

Les familles monoparentales (et les femmes par le fait même) occupent une place de plus en plus grande dans l'ensemble des familles pauvres (40,9 % des familles monoparentales sont pauvres en 1988). En 1979, 24,9 % des familles pauvres étaient des familles monoparentales; en 1988, 32,4 % le sont. L'indice relatif de pauvreté des familles monoparentales s'accroît entre 1979 et 1988, passant de 2,59 à 3,02. Déjà fortement surreprésentées parmi les familles pauvres en 1979, cette surreprésentation s'est accentuée au cours des années 80. En 1988, les familles monoparentales sont trois fois plus nombreuses parmi les familles pauvres que dans l'ensemble des familles.

Pauvreté et participation au marché du travail

Il faut rappeler qu'une proportion importante⁷ des chefs de familles pauvres travaillent. En 1986, 52,5 % des chefs de familles pauvres font partie de la population active⁸. (MMSRFP, 1990 : 86)

6. Au Canada, « le taux de pauvreté des familles biparentales dont le chef est une personne de moins de 25 ans, est passé de 16 % en 1973 à 30 % en 1986 » (Ross et Shillington, 1989 : 55).

7. Les chiffres disponibles ne nous permettent pas d'établir précisément cette proportion. Pour ce faire, il faudrait pouvoir, entre autres, distinguer les chefs de famille de

Une étude du CCDS menée par David Ross et Richard Shillington, permet de mieux connaître les caractéristiques des travailleurs pauvres⁹. Par rapport aux familles de travailleurs non pauvres, celles de travailleurs pauvres ont davantage d'enfants à charge¹⁰. Ces familles sont aussi en moyenne plus jeunes que les familles non pauvres¹¹. Enfin, les familles de travailleurs pauvres comptent en majorité un seul salarié; on observe la situation inverse pour les familles de travailleurs non pauvres¹². « Les risques pour un couple d'être pauvre sont considérablement moindres si ses deux membres parviennent à trouver un emploi et à le garder » (Ross et Shillington, 1989 : 70).

Intensité de la pauvreté

Évolution du ratio revenu-seuil

Nous avons vu précédemment l'incidence de la pauvreté chez les familles et les familles avec enfants. Il est important de compléter ce portrait par l'examen de l'intensité de la pauvreté, c'est-à-dire la distance qui sépare les divers groupes de familles du seuil de pauvreté. Nous utiliserons pour

moins de 65 ans et ceux de plus de 65 ans; établir le nombre de semaines travaillées durant l'année et le nombre de semaines en chômage. Compte tenu des données disponibles, nous savons toutefois que 31,4 % des chefs de familles pauvres en 1986 avaient comme principale source de revenu, un revenu gagné (salaires et traitements) (MMSRFP, 1990 : 91).

8. C'est-à-dire personnes de 15 ans et plus qui travaillent ou sont à la recherche d'un emploi.
9. *Données de base sur la pauvreté au Canada, 1989*. Dans cette étude, les travailleurs pauvres sont définis de la façon suivante : ils sont âgés de moins de 65 ans et ont travaillé au moins 49 semaines dans l'année (le chef de famille ou les deux adultes formant le couple) (Ross et Shillington, 1989 : 66).
10. Au Canada, « en 1986, presque les trois quart des familles de travailleurs pauvres avaient des enfants de moins de 18 ans, mais seulement un peu plus de la moitié des familles non pauvres » (Ross et Shillington, 1989 : 68).
11. Au Canada, en 1986, 43,1 % des familles de travailleurs pauvres ont un chef âgé de 35 ans et moins alors que 33 % des familles non-pauvres ont un chef âgé de 35 ans et moins (Ross et Shillington, 1989 : 68).
12. Au Canada, en 1986, 62,7 % des familles de travailleurs pauvres comptent un salarié et 37,3 % en comptent deux; en comparaison, 40,2 % des familles non-pauvres comptent un salarié et 57,3 % en comptent deux (Ross et Shillington, 1989 : 68).

ce faire un indice établi par le MMSRFP (1990) dans une étude sur la pauvreté au Québec : le ratio revenu-seuil¹³.

Si on compare les familles selon l'âge, les jeunes familles pauvres (15-24 ans) ont le ratio revenu-seuil le plus bas. En effet, elles vivent en moyenne avec un revenu qui se situe à 57 % du seuil de pauvreté. En comparaison, les familles les plus âgées (65 ans et plus) vivent en moyenne avec un revenu qui se situe à 83 % du seuil de pauvreté¹⁴. De plus, alors que le ratio revenu-seuil s'est amélioré pour les familles pauvres les plus âgées entre 1973 et 1986, il s'est détérioré pour les jeunes (15-24 ans).

Si la comparaison s'effectue selon le type de famille, celles qui sont monoparentales ont le ratio revenu-seuil le plus bas. En effet, ces familles vivent en moyenne avec un revenu qui se situe à 64 % du seuil de pauvreté. Même si l'indice revenu-seuil s'est légèrement amélioré depuis 1973, il révèle toujours en 1986 un écart important entre le revenu moyen des familles monoparentales et le seuil de pauvreté. De plus, des données canadiennes montrent que les jeunes familles monoparentales dirigées par une femme ont un indice revenu-seuil nettement plus bas que l'ensemble des familles monoparentales¹⁵.

Intensité de la pauvreté et revenus du marché du travail

Au cours des années 80, les revenus tirés d'un emploi n'ont cessé de décroître pour plusieurs travailleurs. Ceci se vérifie particulièrement pour les personnes occupant un emploi au salaire minimum.

En 1975, un travailleur rémunéré au salaire minimum travaillant à temps plein, qui assumait la charge d'un conjoint et d'un enfant dans une grande ville, gagnait 81 % du seuil de pauvreté fixé par Statistique Canada. En 1990, ce même travailleur ne gagnait que 42,4 % du seuil de la pauvreté. De ce fait, même si les deux conjoints travaillaient à temps plein au salaire minimum, ils ne gagneraient ensemble que 84,8 % du revenu équivalent au seuil de la pauvreté. (CCDS, 1990 cité par Sénat, 1991 : 21)

-
13. Ratio revenu-seuil : « rapport entre le revenu total d'un ménage et le seuil de pauvreté de ce ménage. [...] Le ratio revenu-seuil exprime le déficit moyen de la pauvreté en proportion du seuil de pauvreté » (MMSRFP, 1990 : 127).
 14. Ratio revenu-seuil pour l'année 1986.
 15. « Les familles qui s'en sortent le plus mal sont celles qui ont à leur tête une femme de moins de 65 ans qui a de jeunes enfants (moins de 7 ans); leurs revenus ne correspondent en moyenne qu'à 54,7 % du seuil de pauvreté » (CNBES, 1990 : 54).

Cette érosion du salaire minimum concerne au premier chef environ 100 000 salariés québécois, mais touche aussi tous ceux et celles qui ont un salaire légèrement supérieur au salaire minimum. En effet, la rémunération de ces salariés dépend étroitement de cette norme minimale. (Langlois, 1990)

Le CCDS a évalué les écarts de pauvreté en ne tenant compte que des revenus tirés du marché. Il ressort de cette étude que sans les revenus de transferts, l'intensité de la pauvreté se serait fortement accrue au Canada durant les deux dernières décennies. « La stabilité relative affichée au cours des années par l'écart établi selon le revenu global est uniquement attribuable au fait que les transferts du gouvernement ont compensé la détérioration de la situation des ménages engendrée par [la baisse du] revenu du marché. » (Ross et Shillington, 1989 : 73) Si l'on considère l'ensemble des revenus des Québécois, les salaires représentent 70 % des revenus en 1987, proportion à la baisse depuis 1977 puisqu'ils représentaient alors 75 % de l'ensemble des revenus. (Institut de recherche et d'information sur la rémunération, 1987 cité par Langlois, R., 1990 : 29)

Pauvreté et misère

Il est important de souligner que ces mesures de l'intensité de la pauvreté laissent entrevoir une réalité difficile à documenter : la distinction entre pauvreté et grande pauvreté ou, pour le dire autrement, entre pauvreté et misère. Vivre de l'aide sociale au Québec veut dire avoir un revenu qui se situe à moins de la moitié du seuil de pauvreté; situation presque identique pour une personne travaillant au salaire minimum¹⁶.

Indice de cette intensité de la pauvreté, l'augmentation importante au cours des années 80, des organismes de dépannage alimentaire et autres ressources communautaires¹⁷ qui s'attachent à soulager quotidiennement

16. Un adulte ayant la charge de deux enfants reçoit de l'aide sociale un revenu qui se situe à 42,2 % du seuil de pauvreté; deux adultes et deux enfants reçoivent eux un revenu qui se situe à 44,1 % du seuil; une personne ayant la charge d'un enfant qui travaille au salaire minimum gagne un revenu qui représente 51,5 % du seuil (Ross et Shillington, 1990 : 7).

17. « Il existe actuellement 374 organismes spécialisés dans le dépannage alimentaire dans la région de Montréal. Les deux tiers n'existaient pas en 1970. [...] Les statistiques de la société Saint-Vincent-de-Paul indiquent que le nombre de personnes qui réclament des tickets d'alimentation a augmenté sensiblement depuis cinq ans, passant de 6 600 à 20 000 » (Langlois, 1990 : 10).

le problème de la faim que vivent de nombreux adultes et enfants pauvres, en particulier dans des centres urbains tel Montréal. « À la fois symptôme et face cachée de la pauvreté, une personne sur cinq souffre encore de la faim à Montréal selon une dizaine d'organismes métropolitains regroupés [...] autour de la Table de concertation sur la faim à Montréal » (Langlois, R., 1990 : 10).

Quelques déterminants¹⁸ de la pauvreté des jeunes familles

Le marché du travail

Les transformations du marché du travail occupent une place centrale dans toute tentative d'explication de l'appauvrissement des jeunes familles. Celui-ci connaît, de façon accélérée depuis 10 ans, des transformations de fond. Soulignons-en deux tendances particulièrement importantes : la tertiarisation et la précarisation des emplois.

On constate une tertiarisation rapide du marché du travail : les emplois dans le secteur manufacturier, constamment à la baisse, sont progressivement remplacés par ceux du secteur des services. (Conseil économique du Canada, 1990) Les jeunes, arrivant sur le marché du travail, occupent massivement ces emplois qui sont, pour une large part, moins qualifiés et moins bien rémunérés¹⁹. Ils sont également précaires : temps partiel, à durée déterminée, etc. « À bien des égards, l'emploi semble plus précaire dans le secteur des services que dans celui des biens. Il y a aussi beaucoup plus de travail à temps partiel-surtout involontaire-dans le

18. Nous empruntons cette expression à Richard Langlois. « La pauvreté, qu'on l'aborde sous l'angle individuel ou sous l'angle social, demeure un phénomène éminemment complexe. [...] Il ne saurait être question de parler ici de « la cause » ou même des causes de la pauvreté dans un sens déterministe strict. On peut plutôt parler d'un processus dynamique mettant en jeu plusieurs facteurs créant des conditions propices à l'appauvrissement. Dans un tel processus, les effets de rétroaction sont nombreux et il s'avère souvent impossible de distinguer clairement la cause de l'effet » (Langlois, 1990 : 56).

19. « On observe entre 1975 et 1986 un déplacement marqué de l'emploi des jeunes vers deux secteurs d'activité qui procurent la plus faible rémunération parmi l'ensemble des secteurs au Québec : le secteur du commerce et celui des services [personnels] » (Beaudin cité par Langlois, R., 1990 : 65).

secteur des services, particulièrement dans le commerce de détail et les services communautaires et personnels » (Conseil économique du Canada, 1988 : 38).

À la fin des années 80, on constate que la moitié des salariés occupent un statut d'emploi autre qu'à plein temps. Ces personnes travaillent soit à temps partiel, soit de façon occasionnelle (Tremblay, 1990). Les femmes et les jeunes sont particulièrement touchés par cet état de fait (Tremblay, 1990; Gauthier, 1991)²⁰.

Tout au cours de la décennie, le chômage est demeuré très élevé, particulièrement au Québec. Celui de longue durée s'est accru. Les « aptes à l'emploi » sont devenus, au tournant des années 70, la majorité de la clientèle de l'aide sociale. Cette proportion n'a cessé de croître durant les années 80, sous l'impulsion de la récession de 1982. La clientèle de l'aide sociale est maintenant beaucoup plus jeune. Les 30 ans et moins constituent le groupe qui a le plus augmenté au sein de cette clientèle²¹.

Précarité, chômage et exclusion concernent de nombreuses jeunes familles et familles monoparentales. Celles-ci s'inscrivent dans un marché du travail marqué par une polarisation de plus en plus grande. Certains auteurs invoquent à ce propos la thèse de la dualisation du marché du travail, l'existence de deux secteurs d'emplois qui se constituent en parallèle : un premier secteur d'emplois stables, bien protégés, qualifiés, souvent syndiqués et un second secteur d'emplois précaires, peu protégés, souvent non qualifiés.

Les structures familiales

Les transformations des structures familiales doivent aussi être prises en compte pour expliquer l'appauvrissement des jeunes familles. Ces transformations sont nombreuses et complexes, la famille n'étant plus un univers monolithique. Il importe de relever ici l'un de ces changements qui a un lien direct avec la nouvelle réalité de la pauvreté : l'accroissement constant des familles monoparentales dirigées par des femmes. « Si, en

20. « L'intermittence en emploi [...] atteint plus de 60 % des 20-24 ans en 1986-1987 » (Gauthier, 1991 : 54).

21. En 1975, ce groupe représentait 6 % de la clientèle, en 1979, 11 %; en 1983, 23 %; en 1985, 41,6 %; en 1987, 34,1 % (Fichier de l'aide sociale, MMSRFP).

1951, 7,6 % des familles avec enfants de 25 ans et moins étaient monoparentales, ce pourcentage est resté à peu près constant jusque vers la fin des années 1960 et s'est mis rapidement à augmenter par la suite, atteignant 20,8 % des familles en 1986 » (Dandurand cité par Langlois, S., 1990 : 135).

Ces femmes qui se retrouvent seules avec leurs enfants font face à de multiples obstacles : difficultés d'insertion sur le marché du travail, faible scolarité, manque de logements abordables, pénurie de garderies, absence de services de soutien, etc. Nous l'avons souligné précédemment; pour échapper à la pauvreté, une famille doit, de plus en plus, compter sur un double revenu. Lorsqu'elle travaille, une femme cheffe de famille ne peut compter que sur un seul revenu d'emploi dans des secteurs où les emplois sont souvent précaires et faiblement rémunérés.

Les politiques de soutien du revenu

L'État, par le biais de politiques sociales et de soutien du revenu, peut contribuer à réduire la pauvreté. L'amélioration des transferts aux personnes âgées, qui a permis une diminution importante de l'incidence de la pauvreté pour ce groupe d'âge, est un exemple probant. Pourtant, au cours des années 80, les systèmes de protection sociale ont connu des transformations qui ne vont pas dans le sens d'une lutte à la pauvreté. Celles-ci concernent d'abord la finalité des interventions de l'État :

L'État reformule et réoriente ses interventions d'une manière immanquablement plus sélective. Sa fonction d'intégration sociale est certes clairement réaffirmée, mais elle répond davantage à une nécessité de prévention et de contrôle des diverses formes de marginalité qu'à un idéal de justice sociale. Le développement social est défini davantage comme une responsabilité des individus et de l'entreprise privée, laissant ainsi à l'État des responsabilités plus restreintes et plus ciblées de protection sociale des citoyens (Lesemann, 1989 : 116).

Deux politiques de soutien du revenu ont été profondément transformées ces dernières années : l'aide sociale et l'assurance-chômage. Elles visent à restreindre l'accès et à associer plus étroitement l'octroi des prestations à une participation souvent non volontaire à des mesures de formation ou de préparation à l'emploi. Cette nouvelle orientation se met en place sans être accompagnée d'une politique de l'emploi.

LES SOLUTIONS

Les solutions s'attaquant aux causes et aux conséquences de la pauvreté des jeunes familles existent. Elles sont complexes et exigeantes, mais réalistes et accessibles. À ce chapitre, la véritable utopie consiste à croire que la société québécoise n'a pas la capacité et les moyens d'enrayer la pauvreté, cette dernière étant une sorte de fléau inévitable dont il faudrait s'accommoder.

Pour une politique familiale holistique et axée sur la lutte contre la pauvreté

À notre avis, ces solutions doivent s'appuyer sur une politique familiale holistique, axée sur la lutte à la pauvreté. Il faut se représenter ce modèle de politique familiale comme un tout cohérent, qui englobe un ensemble d'orientations politiques et un large éventail de mesures sociales intervenant dans quatre grands domaines de notre vie : l'emploi, la sécurité du revenu, la fiscalité et la réponse aux besoins essentiels.

Le choix consistant à privilégier l'objectif de la lutte contre la pauvreté s'oppose à l'approche universaliste de la politique familiale, qui préconise un égalitarisme horizontal sans nuance ni distinction quant aux inégalités dans la distribution des ressources matérielles, du capital social, culturel et relationnel, et à une autre orientation encore plus obtuse et à courte vue qui réduit la politique familiale à une perspective nataliste.

En élaborant ce modèle, nous tenons pour acquis que la lutte contre la pauvreté exige des choix sociaux, économiques et politiques clairs et résolus qui, dans l'immédiat, impliquent certains sacrifices qui seront largement récompensés dans l'avenir. En particulier, nous avons la ferme conviction qu'un véritable projet social visant à combattre la pauvreté au Québec passe obligatoirement par une redistribution inégale des ressources en faveur des plus démunis de notre société. Bref, nous croyons – nous aussi – que « l'égalité des chances passe par l'inégalité des ressources » (Conseil scolaire de l'Île de Montréal, 1991) et que cet idéal d'une société plus équitable se réalisera en redistribuant les ressources existantes et en en créant de nouvelles.

L'emploi au cœur des solutions

Lorsque nous recherchons des solutions aux inégalités sociales, nous devons toujours nous rappeler que c'est le travail qui confère et distingue le statut des divers groupes et des personnes qui composent notre société. La combinaison du travail rémunéré et des programmes de sécurité du revenu forme la base du « contrat social » dans les sociétés complexes et développées. (CCDS, 1986 : 6) Ainsi, le fonctionnement de notre État-providence est inspiré de l'idéologie de l'individualisme modifié, qui fonde ses interventions sur la responsabilité collective d'assumer de façon temporaire les besoins d'une personne (ou d'une famille) incapable d'assurer sa subsistance par un revenu de travail.

Dans un tel contexte, les fondations de l'État-providence commencent à se désagréger dès que le mécanisme d'intégration sociale par le travail se bloque. Cette situation de crise structurelle forme le creuset des phénomènes de paupérisation qui ont été observés (particulièrement chez les jeunes et chez les femmes) dans de nombreuses sociétés industrialisées depuis le début des années 80.

L'emploi est le nerf de la guerre contre la pauvreté. C'est d'ailleurs ce qui explique l'acharnement de nombreux acteurs sociaux (dont nous sommes) affirmant avec insistance que la mise en œuvre d'une politique de plein emploi, l'amélioration de la rémunération et des conditions d'emploi, ainsi qu'une conception renouvelée et élargie du travail et de sa valeur dans la société, sont les prémisses d'une véritable stratégie de lutte contre la pauvreté.

La promotion de l'emploi dans notre société exige aussi certains *changements de mentalité* quant à notre conception des droits et libertés des citoyennes et des citoyens. En particulier, il faut inclure le droit au travail dans les deux Chartes définissant les droits fondamentaux des citoyennes et des citoyens du Canada et du Québec.

Une véritable réforme de la sécurité du revenu

La poursuite de l'objectif du plein-emploi doit obligatoirement s'accompagner d'une refonte majeure de l'actuel système de sécurité du revenu qui tend de plus en plus à associer l'aide aux personnes et aux familles démunies de notre société à l'obligation de travailler (le *Workfare* de

l'expression anglaise *Work for Welfare*) et à constituer une sorte d'anti-chambre du marché du travail, plutôt que de favoriser l'intégration sociale et professionnelle.

Selon nous, les orientations et les mesures sociales d'une réforme de la sécurité du revenu adéquate, qui correspondraient aux visées d'une politique familiale axée en priorité sur la lutte contre la pauvreté, doivent s'inspirer des lignes directrices suivantes :

- Le meilleur régime de sécurité du revenu qui soit est celui qui soutient un système économique qui engendre des emplois en nombre suffisant, assortis d'une rémunération adéquate et de conditions de travail de qualité;
- Un régime de sécurité du revenu équitable et redistributif doit s'inspirer des orientations suivantes :
 - remplacer adéquatement un revenu qui se trouve interrompu;
 - compléter le revenu des personnes dont le travail est peu rémunéré;
 - apporter un soutien financier adéquat aux personnes effectuant des tâches non rémunérées;
 - subvenir aux besoins fondamentaux des personnes dans l'incapacité de travailler tout en continuant de préconiser leur intégration sociale et professionnelle;
 - garantir à tout salarié un revenu (prioritairement un revenu d'emploi) au moins égal au seuil de pauvreté établi par Statistique Canada pour une personne seule;
 - instaurer plus de justice et d'équité dans les échelles de salaire et dans les conditions de travail, en particulier en ce qui concerne les disparités et les formes de discrimination fondées sur le sexe et l'âge;
 - respecter la dignité des bénéficiaires et simplifier (c'est-à-dire débureaucratiser) le système;
 - reconnaître les aspirations légitimes des jeunes à l'autonomie financière et épurer les politiques sociales des orientations et des mesures qui tendent à entretenir ou à renforcer la dépendance des jeunes à l'égard de leur famille d'origine²².

22. La contribution parentale prévue à la récente loi québécoise de l'aide sociale constitue le parfait exemple de cette négation de l'autonomie.

- Il faut harmoniser les politiques sociales et économiques et ce, dès leur élaboration;
- La réduction des budgets et des dépenses sociales ne doit pas être le principal motif qui entre en ligne de compte dans l'élaboration des politiques de sécurité du revenu;
- Il est urgent de rééquilibrer l'importance respective des trois fonctions de stabilisation, de soutien et d'amélioration du revenu que remplissent idéalement les politiques de sécurité du revenu;
- Il faut établir une meilleure répartition des revenus vers le bas de l'échelle. Pour ce faire, les prestations allouées par le futur régime de sécurité du revenu devront provenir de la réattribution des impôts personnels et des transferts, selon une échelle descendante allant des contribuables à revenus élevés vers les ménages à faibles revenus;
- Les principaux groupes cibles devraient être les personnes assistées sociales et les gagne-petits.

On peut envisager divers moyens pour assurer la mise en œuvre de ces principes directeurs. À titre d'exemple, citons la proposition du Conseil canadien de Développement social visant à établir un programme cadre de sécurité du revenu (CCDS, 1987) ainsi que le système de prestations pour enfants (*child benefit*), qui fut récemment proposé par Ken Battle (1990) dans le cadre des travaux du Comité sénatorial sur la pauvreté des enfants.

Indépendamment de l'approche privilégiée par la future politique familiale, la mise sur pied d'un nouveau régime de sécurité du revenu, cherchant à assurer une meilleure répartition des richesses et à combler le fossé grandissant des inégalités sociales, devra être accompagnée d'une révision du régime d'assurance sociale (reprendre sa vocation assurantielle) et de modifications aux législations du travail (salaire minimum, équité salariale, congés parentaux).

Une fiscalité équitable, progressiste et redistributive

Toute réorganisation du régime de la sécurité du revenu devrait s'accompagner d'une révision en profondeur du régime fiscal. L'objectif fondamental d'une réforme de la fiscalité, s'inscrivant dans la perspective du

développement d'une politique familiale holistique axée sur la lutte contre la pauvreté, consisterait à rendre le régime fiscal plus progressif.

Il est possible d'améliorer la progressivité du régime d'impôt sur le revenu des particuliers en s'abstenant de créer des impôts régressifs ou d'augmenter inutilement le fardeau fiscal des contribuables moins nantis et des ménages à revenus moyens. En outre, on peut accentuer le caractère progressif du régime fiscal en continuant et en systématisant les efforts déjà entrepris pour transformer les exemptions et les déductions en crédits d'impôt (particulièrement en crédits d'impôt remboursables en plusieurs versements) et en réduisant le montant de ces crédits à mesure que le revenu s'élève.

Par ailleurs, on note que la proportion de l'impôt sur le revenu des sociétés dans les recettes publiques s'est amenuisée au fil des ans. De récentes mesures fiscales des gouvernements tendent à stopper ce recul de l'impôt sur le bénéfice des sociétés sans toutefois renverser la tendance. Cette situation est d'autant plus préoccupante que, dans les sociétés industrielles avancées comme la nôtre, les grandes entreprises produiront une proportion croissante de la richesse matérielle en recrutant de moins en moins de personnel alors que la petite et moyenne entreprise crée l'emploi. Il faudra donc veiller à ce que le flux de la richesse matérielle soit imposé et redistribué aux travailleurs pauvres et aux chômeurs (CCDS, 1987).

Pour l'instant, cette réduction de la part de l'impôt sur les bénéfices des sociétés dans l'ensemble des recettes fiscales équivaut en fait à consentir un allègement fiscal aux contribuables les plus riches. Pourtant, ces derniers ont récemment profité de nouvelles largesses du régime fiscal à leur égard, comme la diminution du taux maximum d'imposition et les exonérations sur les gains de capital, qui s'ajoutent au nombre de leurs privilèges fiscaux (exemptions, exonérations et évitements de tous ordres) et qui privent le trésor public des revenus potentiels se chiffrant en milliards de dollars.

Le manque à gagner découlant de ces mesures fiscales favorisant les mieux nantis est compensé par un élargissement de l'assiette fiscale qui s'effectue par le développement de nouvelles formes de taxation (p. ex. la T.P.S. et la T.V.Q.) qui, à défaut de fournir certaines garanties assurant le caractère progressif du système, auront des « effets négatifs en terme de répartition du fardeau sur les groupes de revenus » (Lesemann, 1990 : 12) et particulièrement sur les ménages à revenus moyens et faibles.

Une conclusion s'impose par suite de ces quelques observations : notre système fiscal est régressif et favorise les mieux nantis. Donc, si nous voulons lutter efficacement contre la pauvreté, nos gouvernements devront effectuer des changements majeurs pour rendre notre système fiscal plus équitable et davantage redistributif. Plus spécifiquement, il faudra prémunir les moins nantis contre les effets régressifs des nouvelles formes de taxation et imposer la richesse des entreprises (particulièrement les grandes entreprises et spécifiquement celles qui sont contrôlées par des investisseurs étrangers), soit en adoptant une politique fiscale plus stricte à l'égard de celles-ci, soit en imposant plus efficacement les contribuables qui empochent les bénéfices de ces sociétés.

La transformation systématique des exemptions d'impôt en crédits remboursables (plus progressifs que les crédits non remboursables), l'augmentation de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, la révision à la hausse du taux maximum d'imposition et l'abolition des exonérations sur les gains de capital devraient constituer les assises d'un nouveau régime fiscal plus progressif, qui s'attaquerait vraiment à la pauvreté en assurant une redistribution accrue et plus équitable des revenus et des richesses dans notre société, sans pour autant accroître davantage le fardeau fiscal des classes moyennes déjà lourdement taxées.

La réponse aux besoins essentiels

Pour être réellement efficaces, ces initiatives en matière d'emploi, de sécurité du revenu et de fiscalité, devront s'accompagner d'un train de mesures sociales visant à répondre plus adéquatement aux besoins essentiels des familles. Plus particulièrement, il conviendra de s'attarder à leurs besoins dans les domaines du logement, des services sociaux et de santé, des services de garde, de périnatalité, de puériculture et d'éducation, pour parachever l'élaboration d'une politique familiale orientée vers la lutte à la pauvreté²³.

23. On trouvera des propositions en ce sens dans l'étude intitulée *Pour une politique familiale holistique orientée vers la lutte à la pauvreté*, 1991.

CONCLUSION

Quelques considérations d'ordre stratégique facilitant la mise en œuvre de la politique familiale

Il faudra réunir plusieurs conditions, respecter certains principes et poursuivre un certain cheminement préalable pour assurer la mise en œuvre efficace de telles réformes tout en respectant leurs orientations fondamentales, et pour garantir les chances de succès de cette politique familiale holistique axée sur la lutte à la pauvreté.

En premier lieu, il est essentiel d'accorder le temps nécessaire à la réflexion, aux échanges et aux débats qui permettront aux membres de la société québécoise de décider eux-mêmes des orientations fondamentales qu'ils entendent donner à leur politique familiale. Cette démarche est primordiale si l'on veut éviter l'aplanissement des enjeux de la politique familiale et la perte du contrôle de son élaboration et de sa mise en œuvre aux mains de la technocratie. En d'autres termes, on doit éviter que se produise prématurément la nécessaire institutionnalisation des débats, c'est-à-dire la retraduction des enjeux et des demandes d'ordre politique en questions de modalités administratives pouvant être gérées par les appareils gouvernementaux.

Voici quelques exemples des questions fondamentales auxquelles il faut chercher à répondre avant d'élaborer les mécanismes opérationnels d'une politique familiale :

- Quels sont les choix de société, les valeurs et les objectifs fondamentaux qui doivent sous-tendre cette politique et ses diverses composantes (emploi, sécurité du revenu, fiscalité et réponse aux besoins essentiels) ?
- Quelle devrait être l'orientation fondamentale de la politique familiale si elle devait comporter un seul et unique objectif ?
- Qui voulons-nous aider en priorité ?
- Quelle est la nature de l'aide envisagée ?
- Que savons-nous des modalités d'assistance envisagées ?
- Comment paierons-nous ces réformes ?

- Quels aspects de la vie des personnes et des familles seront modifiés par ces changements ?

Cette première démarche requiert la création de mécanismes qui favoriseront la participation décisionnelle de la société civile et des citoyen-ne-s. À notre avis, l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique familiale holistique axée sur la lutte à la pauvreté nécessitent une ouverture du système de représentation des intérêts et exigent que nous dépassions les limites de la participation consultative et du néo-corporatisme, qui sclérosent le fonctionnement démocratique de notre système politique, pour redéfinir les rapports entre la société civile et l'État.

Cette transformation des rapports politiques commande une démocratisation du processus de production des politiques publiques (*Policy making*), qui implique une décentralisation des pouvoirs décisionnels dont les élus politiques et la bureaucratie gouvernementale perdraient la propriété et le contrôle exclusif. Un tel changement de la régulation politique exige aussi que les personnes qui sont les premières concernées par les réformes en question soient admises aux débats entourant la production des politiques publiques et que leurs opinions soient traitées avec respect et considération.

En outre, il faut trouver le moyen de minimiser l'impact des luttes de pouvoir opposant les divers ministères et réduire les problèmes d'efficacité et d'efficacités des appareils gouvernementaux si on veut réellement qu'une politique familiale holistique voie le jour. Pour contourner ces difficultés, on peut penser à confier un rôle de coordination directement au Premier ministre et à son conseil exécutif, qui agirait en collaboration avec un collectif, formé de citoyen-ne-s, de porte-parole des groupes d'intérêts, de personnes-ressources dans les domaines d'expertise requis et d'élus (répartis en proportions égales), qui serait chargé d'encadrer le processus d'élaboration de la politique familiale, puis d'en surveiller la mise en œuvre progressive dans les délais prescrits par un calendrier pré-déterminé.

Par ailleurs, l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique familiale holistique intervenant dans les domaines de l'emploi, de la sécurité du revenu, de la fiscalité et de la réponse aux besoins essentiels soulèvent aussi l'enjeu de la répartition des pouvoirs entre le fédéral et le provincial. À ce chapitre, notre action devrait être guidée par la règle première de l'éthique du politique qui consiste à ne pas confondre la fin et les moyens.

Il faut savoir ce qu'on veut faire avec les divers leviers du pouvoir avant d'en exiger le rapatriement du pouvoir central.

Dans un autre ordre d'idée, l'opérationnalisation des réformes nécessaire au développement de la politique familiale axée sur la lutte à la pauvreté requiert le respect de certains principes qui faciliteront la transition. D'abord, les responsables politiques et leurs gouvernements devront fournir des garanties fermes suivant lesquelles les réformes éventuelles et les mesures transitoires envisagées assureront minimalement le maintien de la valeur du soutien (financier et autres) fourni aux familles par les diverses composantes de la politique familiale. Idéalement, nous devrions chercher à garantir l'amélioration et la bonification du soutien et non pas à nous prémunir contre les reculs. Mais l'expérience des dernières années a démontré à quel point il importait de se protéger contre la perte des acquis en matière de politique sociale. Il faut éviter de faire deux pas en arrière avant d'en faire un vers l'avant !

En outre, nous devons préparer la transition et la transformation progressive de l'infrastructure actuelle qu'exigera la mise en œuvre de la politique familiale. Il est clair qu'une réforme par bribes n'apportera pas de solution et que les changements proposés ici requièrent une planification exhaustive. Il faudra donc établir un calendrier et un plan d'action permettant de s'assurer que les changements s'opèrent à la cadence voulue; faire des examens et des évaluations périodiques portant sur l'incidence des changements importants et visant à corriger tout effet imprévu ou indésirable; avoir recours à des procédés objectifs de mesure des progrès accomplis (p. ex. la réduction des taux de pauvreté, le resserrement de la fourchette des revenus ou la progressivité accrue des tranches d'imposition). Ces responsabilités devraient être confiées aux membres du collectif chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique familiale dont nous faisons préalablement état.

Finalement, nous devons changer d'attitude en ce qui a trait à notre conception des ressources humaines et budgétaires si nous voulons assurer le succès d'une telle politique familiale. Nous devons comprendre que la lutte contre la pauvreté requiert une mobilisation des ressources comparable à celle qui est nécessaire à la réalisation d'un méga-projet de développement économique. En ce sens, nous avons le choix entre la nouvelle phase des travaux de la Baie James et un projet de lutte à la pauvreté visant à rendre notre société plus équitable. Pour atteindre ce dernier objectif, nous devons nous défaire de la grande illusion du néolibéralisme : l'idée selon laquelle nous n'avons pas – en tant que société – les moyens pour réaliser cet idéal.

Au-delà des choix qu'elle comporte sur le plan des orientations, des modalités de fonctionnement, de la méthode d'implantation et des ressources nécessaires à sa réalisation, l'élaboration d'une politique familiale holistique axée sur la lutte contre la pauvreté doit reposer sur des choix de société fondamentaux, qui redonneront un sens aux solidarités entre les membres de notre société, entre les classes sociales, entre les sexes, entre les âges et entre les races; des choix qui permettront aux citoyennes et aux citoyens de se réapproprier la définition du développement de la société et de redéfinir les termes du rapport démocratique qui est sensé régir les relations entre l'État et la société civile. Ces finalités exigent un projet commun qui nous incitera tous à transcender l'accumulation de nos individualismes.

BIBLIOGRAPHIE

- BATTLE, K. (1990), « *Réforme des prestations pour enfants. Rapport soumis au Comité permanent du Sénat sur les Affaires sociales, les Sciences et la technologie* », Ottawa, Conseil national du bien-être social.
- CONSEIL CANADIEN DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL (1986), « *Vers la réforme sociale. Travail et revenu : les années 1990* » dans *Perspectives*, 4, (1), Ottawa.
- CONSEIL CANADIEN DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL (1987), « *Travail et revenu : les années 1990 (TRA)*. Document de travail #8 », Ottawa.
- CONSEIL CANADIEN DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL (1990), « *A National Strategy to end Child Poverty in Canada. Brief by the CCSD submitted to the Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology* », Ottawa.
- CONSEIL CANADIEN DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL (1990 a), « *La Politique sociale pour les années 90. Rapport sommaire des activités de consultation* », Ottawa.
- CONSEIL CANADIEN DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL (1990 b), « *Rapport de la consultation nationale : les objectifs sociaux pour les années 90* », Ottawa.
- CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA (1988), « *Recibler pour l'emploi* », Ottawa.
- CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA (1990), « *L'Emploi au futur, tertiarisation et polarisation* », Ottawa.

- CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL (1990 a), « *Profil de la pauvreté 1988* », Ottawa.
- CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL (1990), « *Comment combattre la pauvreté chez les enfants* », Mémoire présenté au sous-comité sur la pauvreté du Comité permanent de la santé et du bien-être social, des affaires sociales, du troisième âge et de la condition féminine de la Chambre des communes, Ottawa.
- CONSEIL SCOLAIRE DE L'ÎLE DE MONTRÉAL (1984), Abandon précoce : pourcentage de personnes de 15 à 17 ans qui n'ont pas fréquenté une école, un collège ou une université à un moment quelconque depuis septembre 1980; élément no 6 de « *Cartes et données relatives à divers indicateurs utilisés pour établir la carte de défavorisation sur l'Île de Montréal* », Montréal.
- CONSEIL SCOLAIRE DE L'ÎLE DE MONTRÉAL (1991), « *Les enfants de milieux défavorisés et ceux des communautés culturelles* », Mémoire présenté au ministre de l'Éducation sur la situation des écoles des commissions scolaires de l'Île de Montréal, Montréal.
- DUMONT, F. (sous la direction) (1990), « *La société québécoise après 30 ans de changements* », Québec, Institut québécois de recherche sur la culture.
- GAUTHIER, M. (1991), « *La jeunesse au carrefour de la pauvreté* », *Apprentissage et Socialisation*, Montréal, 14, (1), mars.
- LANGLOIS, R. (1990), « *S'appauvrir dans un pays riche* », Montréal, CEQ, Éditions Saint-Martin.
- LANGLOIS, S. (sous la direction) (1990), « *La société québécoise en tendances 1960-1990* », Québec, Institut québécois de recherche sur la culture.
- LESEMANN, F. (1989), « *Les nouveaux visages de la pauvreté au Québec* », *Santé mentale au Québec*, Montréal, 14, (2), automne.
- LESEMANN, F. (1990), « *Les grandes tendances internationales de la fiscalité et leurs impacts sur les politiques sociales* ». Texte de la conférence prononcée le 14 mai 1990 dans le cadre du colloque « *Politiques économiques et politiques sociales* » organisé par le Conseil canadien de développement social. Montréal.
- MINISTÈRE DE LA MAIN-D'ŒUVRE, DE LA SÉCURITÉ DU REVENU ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE (1990), « *La pauvreté au Québec. Situation récente et évolution de 1973 à 1986* », Québec, Les Publications du Québec.

- MOSSÉ, E. (1985), « *Les riches et les pauvres* », Paris, Éditions du Seuil, Points économie.
- ORSBERG, L. (1988), « *L'avenir du travail au Canada : options politiques*. CCDS. *Travail et revenu dans les années 1990; document de travail #12* ». Ottawa, Conseil canadien de développement social.
- REGROUPEMENT INTER-ORGANISMES POUR UNE POLITIQUE FAMILIALE AU QUÉBEC (1991), « *Commentaires et points de vue du Regroupement inter-organismes pour une politique familiale sur les résolutions de plan d'action « Familles en tête »* déposé par le gouvernement du Québec le 13 septembre 1989 », Montréal.
- ROSS, D. (1986), « *Background Document #1 on Income Security. Work and Income in the Nineties* », Ottawa, Conseil canadien de développement social.
- ROSS, D., SHILLINGTON, R. (1989), « *Données de base sur la pauvreté au Canada 1989* », Ottawa, Conseil canadien de développement social.
- SÉNAT DU CANADA, COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES AFFAIRES SOCIALES, DES SCIENCES ET DE LA TECHNOLOGIE (1991), « *La pauvreté dans l'enfance : vers un meilleur avenir* », Ottawa.
- STATISTIQUE CANADA (1989), « *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu, 1989* », Ottawa.
- TREMBLAY, D.-G. (1990), « *L'emploi en devenir* », Québec, Institut québécois de recherche sur la culture.
- VAN LOON, R. (1986), « *Background Document #2 on Income Security. Work and Income in the Nineties* », Ottawa, Conseil canadien de développement social.