

Des orientations pour une réduction significative et durable de la pauvreté au Québec

Mémoire présenté dans le cadre des
consultations publiques pour le plan
d'action gouvernemental en matière de
lutte contre la pauvreté et l'exclusion
sociale

Juin 2023

Le contenu de ce mémoire a été analysé, rédigé et édité
par l'**Observatoire québécois des inégalités**.

À propos de l'Observatoire québécois des inégalités

L'Observatoire québécois des inégalités produit, mobilise, démocratise et favorise l'utilisation des connaissances sur différentes formes d'inégalités au Québec afin d'éclairer la prise de décision et sensibiliser un large public aux causes, conséquences et solutions liées aux inégalités.

L'Observatoire québécois des inégalités est un organisme de bienfaisance enregistré qui est basé à l'Université de Montréal. Il a vu le jour en 2019.

Table des matières

Sommaire	1
1. Introduction	2
2. Un rappel des engagements en matière de lutte contre la pauvreté	3
3. Les engagements à l'épreuve de la réalité : l'écart entre le filet social et les besoins de base ...	5
4. Les coûts humains et sociaux de la pauvreté.....	15
5. Des orientations pour le prochain plan d'action	21
6. Conclusion	25

Sommaire

La *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 13 décembre 2002, avait un double objectif: renforcer le filet de sécurité sociale et économique et prévenir les causes de la pauvreté. Cependant, au cours des deux dernières décennies, le gouvernement du Québec s'est principalement concentré sur des mesures visant à atténuer localement ou de manière ponctuelle les conséquences de la pauvreté.

À la lumière des données disponibles, l'adoption de la *Loi* et la mise en œuvre des plans d'action gouvernementaux en découlant n'a pas permis de réduire significativement la pauvreté et les inégalités de revenu au Québec. Non seulement observe-t-on une stagnation des niveaux de faible revenu, mais on constate également que le filet social québécois ne permet pas aux personnes à faible revenu de combler leurs besoins de base. De plus, la multiplication de mesures ciblant les personnes à faible revenu concourt au façonnement d'un « piège de pauvreté » qui empêchent ceux-ci d'améliorer significativement leurs conditions de vie.

En plus de générer des effets néfastes sur le bien-être des personnes qui la subissent, cette pauvreté occasionne des coûts importants pour l'ensemble de la société. Ces coûts touchent notamment le réseau de la santé et des services sociaux, le système de justice et entravent la prospérité économique. Dans ce contexte, le statu quo apparaît comme une stratégie particulièrement coûteuse pour le gouvernement.

L'élaboration du quatrième plan d'action gouvernemental de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale offre toutefois une opportunité de remédier à cette situation. Pour y parvenir, le gouvernement du Québec pourrait prioriser la prévention ainsi que des mesures structurantes s'attaquant directement aux racines de la pauvreté. Une telle approche pourrait s'articuler autour des orientations suivantes :

- Améliorer le soutien au revenu ;
- Réduire les entraves à la sortie de la pauvreté;
- Agir en prévention pour briser le cycle de la pauvreté ; et
- Évaluer l'action gouvernementale en matière de lutte contre la pauvreté.

1. Introduction

La pauvreté est l'un des symptômes les plus concrets des inégalités sociales. Elle est la conséquence d'une répartition inégale des ressources, elle-même issue de trajectoires de vie, de pressions économiques et de politiques publiques qui reproduisent ces inégalités sans parvenir à les réduire de manière significative et durable.

Les inégalités de revenu sont au cœur de la pauvreté. Elles sont liées à un éventail de facteurs : les inégalités d'accès à un niveau d'éducation plus élevé, diverses discriminations limitant les opportunités d'emploi et de promotions, des problèmes de santé physique et mentale, l'absence d'héritage familial et de capital social, une structure économique qui n'offre pas toujours des salaires décents, puis des politiques fiscales et redistributives qui ne corrigent pas suffisamment les disparités.

La perpétuation de la pauvreté prive une partie de la population de la capacité de satisfaire ses besoins essentiels, entrave sa mobilité sociale et limite les opportunités de s'épanouir et de s'engager activement dans la vie en société.

Le quatrième plan d'action en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale offre l'occasion de renouer avec l'esprit et la lettre de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* et de mettre ainsi le cap sur des solutions structurantes et durables.

Ce mémoire présente :

- Un rappel des engagements des gouvernements du Québec en matière de protection sociale;
- L'écart entre ces engagements et la situation actuelle des personnes démunies;
- Les conséquences humaines et les coûts sociaux de la pauvreté;
- Des orientations pour le prochain plan d'action gouvernemental.

2. Un rappel des engagements en matière de lutte contre la pauvreté

« [L]a lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est un impératif national »
Extrait du préambule de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*

La *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*¹, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 13 décembre 2002, s'inspire notamment des droits sociaux et économiques énoncés dans la Charte québécoise des droits et libertés de la personne (1975)² et des articles du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1976)³.

Le premier article de la *Loi* se lit ainsi :

« La présente loi vise à guider le gouvernement et l'ensemble de la société québécoise vers la planification et la réalisation d'actions pour combattre la pauvreté, en prévenir les causes, en atténuer les effets sur les individus et les familles, contrer l'exclusion sociale et tendre vers un Québec sans pauvreté. ... ».

Il convient d'abord de souligner ici une visée globale à deux volets : d'un côté, amoindrir les effets de la pauvreté sur les personnes et, de l'autre, en prévenir les causes. Dans la même veine, l'article 5 indique que les actions de la stratégie nationale « doivent permettre d'intervenir à la fois sur les causes et sur les conséquences de la pauvreté et de l'exclusion sociale ».

Les articles subséquents de la *Loi* détaillent les orientations et actions découlant de ces deux objectifs. Ainsi, d'une part, en matière de correction des effets de la pauvreté, la *Loi* stipule que la stratégie nationale doit poursuivre notamment les buts d'« améliorer la situation économique et sociale des personnes et des familles qui vivent dans la pauvreté et qui sont exclues socialement » et de « réduire les inégalités qui peuvent nuire à la cohésion sociale » (article 6), tandis que l'article suivant énonce une orientation qui en découle : « Renforcer le filet de sécurité sociale et économique » (article 7). Au plan des actions associées à ces buts et à cette orientation, l'article 9 précise :

« Les actions liées au renforcement du filet de sécurité sociale et économique doivent notamment viser à :

¹ Gouvernement du Québec (2002), [Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale](#).

² Article 45 : « Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent. »

³ « Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit ... » Le Canada est signataire de ce pacte mais les droits énoncés dans le PIDESC sont également applicables au Québec.

1° rehausser le revenu accordé aux personnes et aux familles en situation de pauvreté, en tenant compte notamment de leur situation particulière et des ressources dont elles disposent pour couvrir leurs besoins essentiels ;

2° favoriser le maintien ou l'intégration en emploi des travailleurs à faibles revenus, notamment par des suppléments à leurs revenus de travail ;

3° rendre accessibles des services en matière de santé, de services sociaux et d'éducation qui soient adaptés aux besoins spécifiques des personnes en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale ;

4° favoriser, pour les personnes et les familles en situation de pauvreté, l'accès, en toute dignité, à un approvisionnement alimentaire suffisant et nutritif, à un coût raisonnable, de même qu'à une information simple et fiable qui leur permette de faire des choix alimentaires éclairés ;

5° favoriser l'accès à un logement décent à un prix abordable par des mesures d'aide au logement ou par le développement du logement social, de même que par le renforcement du soutien communautaire aux personnes plus démunies socialement, dont les sans-abri. »

D'autre part, en matière de prévention de la pauvreté, l'article 7 met en avant l'orientation suivante : « Prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale en favorisant le développement du potentiel des personnes », tandis que l'article 8 énumère les actions nécessaires liées à la prévention, dont celles-ci :

« 1° ... soutenir, ..., les familles à risque de pauvreté persistante ayant la charge de jeunes enfants en intervenant de manière précoce...

2° favoriser la réussite scolaire de même que la réinsertion scolaire et sociale des jeunes, particulièrement ceux vivant en milieux défavorisés.

3° améliorer la formation de base et l'accès à la formation continue afin de permettre aux adultes de compléter et de mettre à jour leurs compétences professionnelles...

6° favoriser, pour les personnes en situation de pauvreté, l'accès à la culture, aux loisirs et aux sports. »

Au total, telles que formulées dans la *Loi*, les buts, orientations et actions en rapport avec le renforcement du filet de sécurité sociale et la prévention de la pauvreté ont une visée structurante pour « contrer l'exclusion sociale et tendre vers un Québec sans pauvreté. »

Si l'ensemble de la société, et notamment les collectivités régionales et locales et les organismes communautaires, est convoqué pour la réalisation des objectifs inscrits dans la *Loi*, l'on comprend également que le gouvernement s'y attribue une responsabilité centrale dans le succès de ces derniers.

3. Les engagements à l'épreuve de la réalité : l'écart entre le filet social et les besoins de base

Dans la section précédente de ce mémoire, nous avons rappelé deux orientations centrales de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* : le renforcement du filet de sécurité sociale et économique, et la prévention de la pauvreté. Ajoutons que le troisième *Plan d'action gouvernemental (2017-2023)* s'engageait à « sortir plus de 100 000 personnes de la pauvreté et augmenter le revenu des personnes en situation de pauvreté⁴ ».

Qu'en est-il aujourd'hui ? Il convient de souligner que le gouvernement du Québec a réalisé très peu d'évaluation du succès de ses engagements. Un seul rapport d'activité a été publié en lien avec le troisième plan d'action et, depuis l'adoption de la Loi, seulement deux rapports évaluant le résultat des actions menées ont été présentés. Pourtant, des mesures importantes telles que le nouveau programme de revenu de base, ont été mises en place au cours des dernières années.

La présente section se concentre principalement sur l'analyse de l'évolution et de la situation du filet de sécurité sociale québécois.

3.1. Évolution de la pauvreté au Québec

La prise en compte de différentes mesures est nécessaire afin de déterminer l'incidence de la pauvreté au Québec. Les mesures absolues de faible revenu, telles que la mesure du panier de consommation (MPC) et la mesure de revenu viable (MRV), permettent d'établir le revenu jugé nécessaire pour se procurer un panier de biens et services défini. Elles varient généralement en fonction de la taille du ménage et de sa situation géographique. Les mesures relatives, quant à elles, permettent de comparer la situation d'une personne ou d'un groupe de personnes à celle de l'ensemble de la distribution de revenu. Le seuil de la mesure de faible revenu (MFR), par exemple, correspond à la moitié du revenu disponible médian d'une population cible. Il est ensuite possible de comparer la situation d'une personne par rapport à ce seuil.

En mobilisant ces trois mesures, il est possible de dresser un portrait de la pauvreté à un moment donné. Par exemple, en 2019, 8,9 % des personnes vivant au Québec n'avaient pas un revenu suffisant pour se procurer les biens et services leur permettant de couvrir leurs besoins de base (c.-à-d. se nourrir, se vêtir, se loger, se transporter et autres besoins associés à un niveau de vie modeste). Près du double, soit 17,7 %, n'avaient pas un revenu leur permettant de sortir de la précarité – c'est-à-dire de couvrir leurs besoins de base mais également de cumuler un coussin financier pour parer aux imprévus. Toujours en 2019, 13,4 % de la population au Québec avait un revenu inférieur à la moitié du revenu médian après impôts et transferts gouvernementaux. Ce

⁴ Gouvernement du Québec (2017). [*Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale \(2017-2023\). Un revenu de base pour une société plus juste.*](#)

revenu médian était de 46 173\$ pour une personne seule et de 92 346\$ pour une famille de référence de deux adultes et deux enfants.

Tableau 1. Description, seuils et taux de faible revenu selon les principales mesures de pauvreté, Québec, 2019

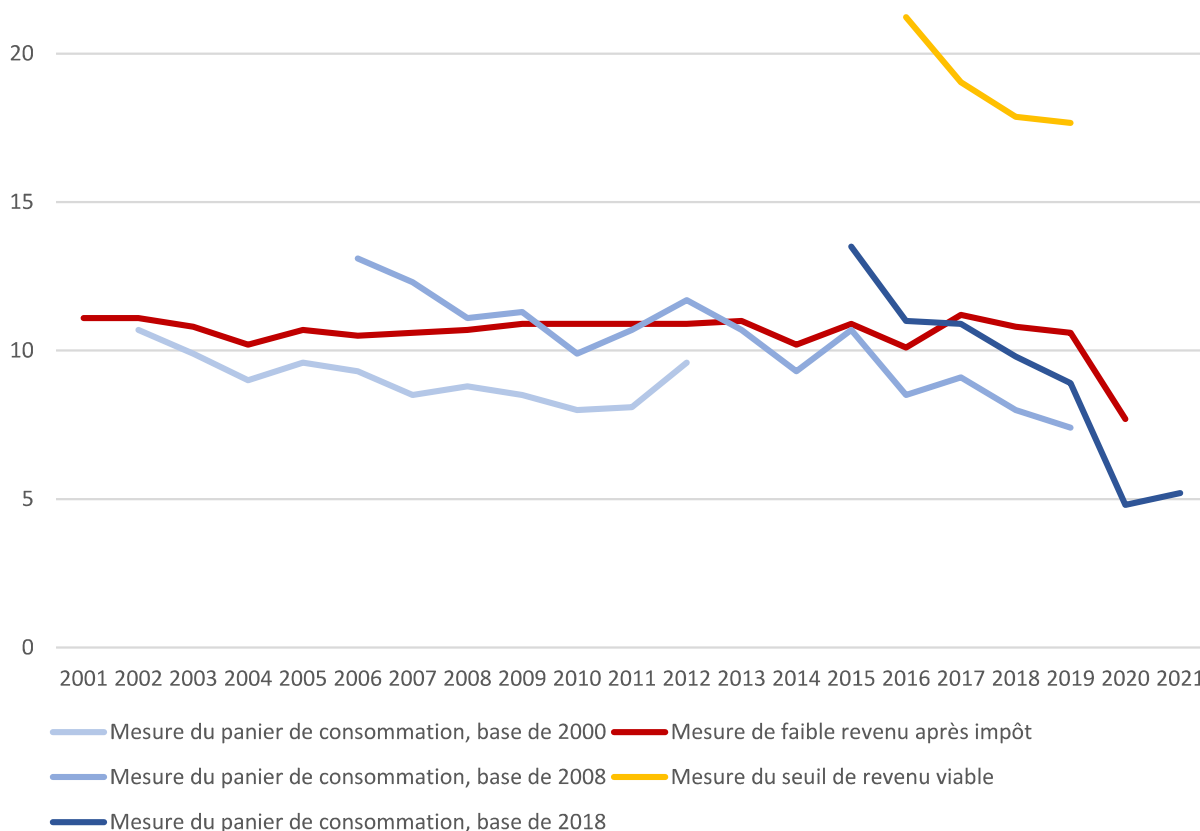
	Description	Seuils		Taux de pauvreté
		Personne seule	Famille de référence	
Mesure du panier de consommation	Revenu nécessaire pour se procurer un panier de biens et de services jugés essentiels pour couvrir les besoins de base.	20 545 \$	41 090 \$	8,9 %
Mesure de faible revenu	Mesure relative correspondant à 50 % du revenu médian après impôt.	23 086 \$	46 173 \$	10,6 %
Mesure de revenu viable	Revenu jugé nécessaire pour se rapprocher d'une sortie réelle de la pauvreté.	27 205 \$	58 166 \$	17,7 %

Note: Les seuils de la MPC et de la MRV correspondent à une personne ou une famille vivant à Montréal. Les seuils de la MFR correspondent à une personne ou une famille vivant au Québec. Les seuils sont en dollars courants de 2019.

Sources: Institut de la statistique du Québec, [Seuils du faible revenu selon la MPC](#). Institut de la statistique du Québec, [Seuils du faible revenu selon la MFR](#). Institut de recherche et d'information socio-économique, [Le revenu viable 2022 en période de crises multiples](#). Statistique Canada, [Tableau 11-10-0136-01](#).

Le suivi de ces indicateurs à travers le temps permet de brosser un portrait de l'évolution de la pauvreté au Québec au cours des 20 dernières années (Figure 1). Alors que la MFR est présentée pour l'ensemble de la période, la MRV n'est présentée que de 2016 à 2019 pour des raisons de disponibilité des données. Pour suivre la MPC durant l'ensemble de la période, il faut examiner trois versions de l'indicateur. En effet, la composition du panier de la MPC est révisée régulièrement par Statistique Canada afin de tenir compte de l'évolution des habitudes de consommation des ménages.

Figure 1. Taux de faible revenu selon différentes mesures (%), Québec, 2001-2021



Sources: Institut de la statistique du Québec, [Taux de faible revenu selon la MPC](#). Institut de la statistique du Québec, [Taux de faible revenu selon la MFR](#). Calculs du taux selon la MRV réalisés par l'Observatoire à l'aide du fichier de microdonnées à grande diffusion de l'Enquête canadienne sur le revenu 2016 à 2019.

Cette analyse permet de constater que l'adoption de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* en 2002 et la mise en œuvre des plans d'action gouvernemental en découlant ne semble pas avoir permis de faire reculer la pauvreté au Québec. En effet, le niveau de faible revenu est demeuré stable au cours des 20 dernières années et la diminution récente des taux de pauvreté ne peut être attribuée à ces plans d'action.

Comme on peut le voir à la figure 1, la proportion de personnes ayant un revenu sous le seuil de la MFR s'est maintenue en moyenne autour de 10,6 % entre 2001 et 2020. Quant à la proportion de la population sous le seuil de la MPC, elle a oscillé autour de 9 % au cours des 20 dernières années, et ce, pour les trois versions de l'indicateur.

La proportion de la population sous la MFR a cependant diminué en 2020 pour atteindre 7,7 %. Ce creux s'explique en grande partie par les mesures d'aide financière d'urgence accordées aux individus à faible revenu durant la pandémie de COVID-19. La MRV et la MPC ont toutefois enregistré une réduction à partir de 2017, soit avant la pandémie. Cette réduction pourrait résulter de l'instauration en 2016 de l'Allocation canadienne pour enfants. Un examen soigné des données de 2022 et des années suivantes sera nécessaire afin de déterminer si ce recul de la

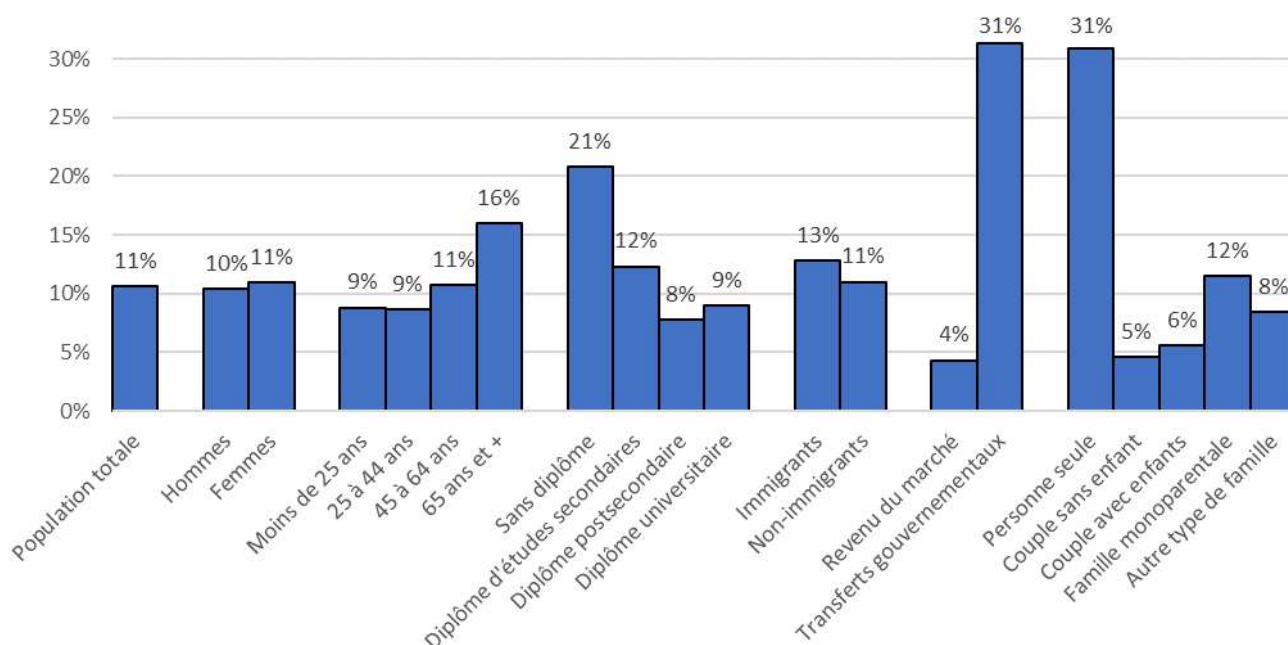
pauvreté se maintient, notamment une fois que les mesures exceptionnelles d'aide financière liées à la pandémie ont pris fin.

Quant à l'objectif de sortir plus de 100 000 personnes de la pauvreté inscrit dans le troisième plan d'action gouvernemental en matière de lutte à la pauvreté, il faudra également attendre les données de 2022 et de 2023 pour voir si la réduction observée de la proportion de personnes sous les seuils de faible revenu était momentanée ou durable. Il faudra également faire preuve de prudence avant d'affirmer ou non, que les mouvements dans la distribution de revenu sont attribuables aux mesures de ce plan d'action.

3.2 Portrait des personnes en situation de pauvreté

Les mesures de faible revenu présentées au niveau de la population générale cachent toutefois des réalités fort différentes au sein de sous-groupes de la population. En effet, certaines catégories de personnes sont surreprésentées parmi la population en situation de faible revenu selon la MFR (11 % en 2019). C'est notamment le cas des personnes âgées de 65 ans et plus (16 %), des personnes sans diplôme (21 %), des personnes immigrantes (13 %), des personnes dont la principale source de revenu sont les transferts gouvernementaux (31 %) et les personnes vivant seules (31 %).

Figure 2. Taux de faible revenu en vertu de la MFR selon différentes caractéristiques, Québec, 2019



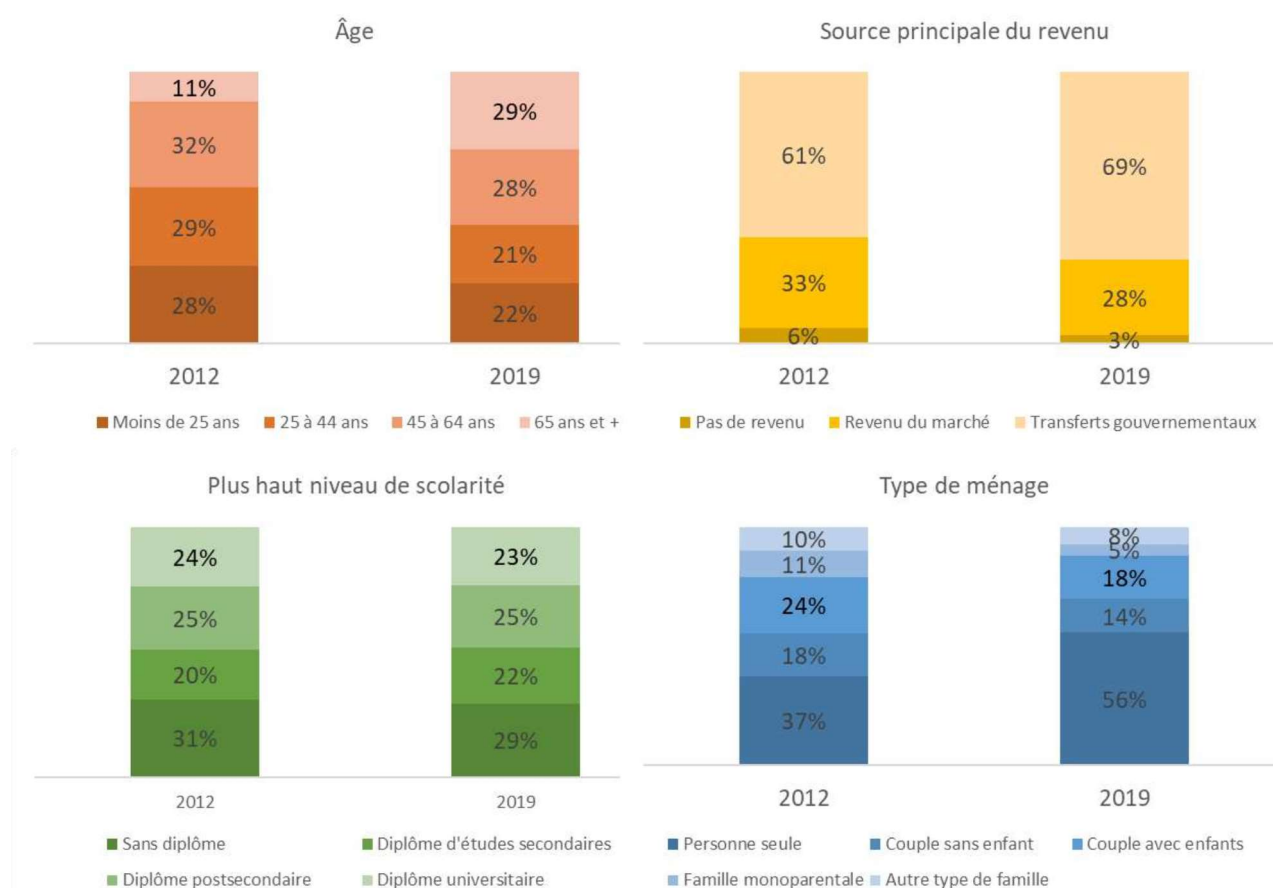
Sources: Calculs de l'Observatoire réalisés à l'aide du fichier de microdonnées à grande diffusion de l'Enquête canadienne sur le revenu 2019.

Le profil des personnes en situation de faible revenu évolue également au fil du temps. Entre 2012 et 2019, années limites pour lesquelles un fichier de microdonnées à grande diffusion de l'Enquête

canadienne sur le revenu est disponible, la part des personnes âgées de 65 ans et plus est passée de 11 % à 29 %, soit un écart de 18 points de pourcentage. Cet écart pourrait s'expliquer, en partie, par l'instauration en 2016 de l'Allocation canadienne pour enfants et par l'amélioration des conditions de vie des enfants et des jeunes familles qui en a découlé.

La part des personnes dont la source principale de revenu sont les transferts gouvernementaux, quant à elle, s'est accrue de 8 points de pourcentage pour s'établir à 69 %. Enfin, la part des personnes seules au sein de la population ayant un revenu sous le seuil de la MFR est passée de 37 % à 56 %.

Figure 3. Caractéristiques de la population sous le seuil de la MFR, Québec, 2012 & 2019



Sources: Calculs de l'Observatoire réalisés à l'aide du fichier de microdonnées à grande diffusion de l'Enquête canadienne sur le revenu 2019.

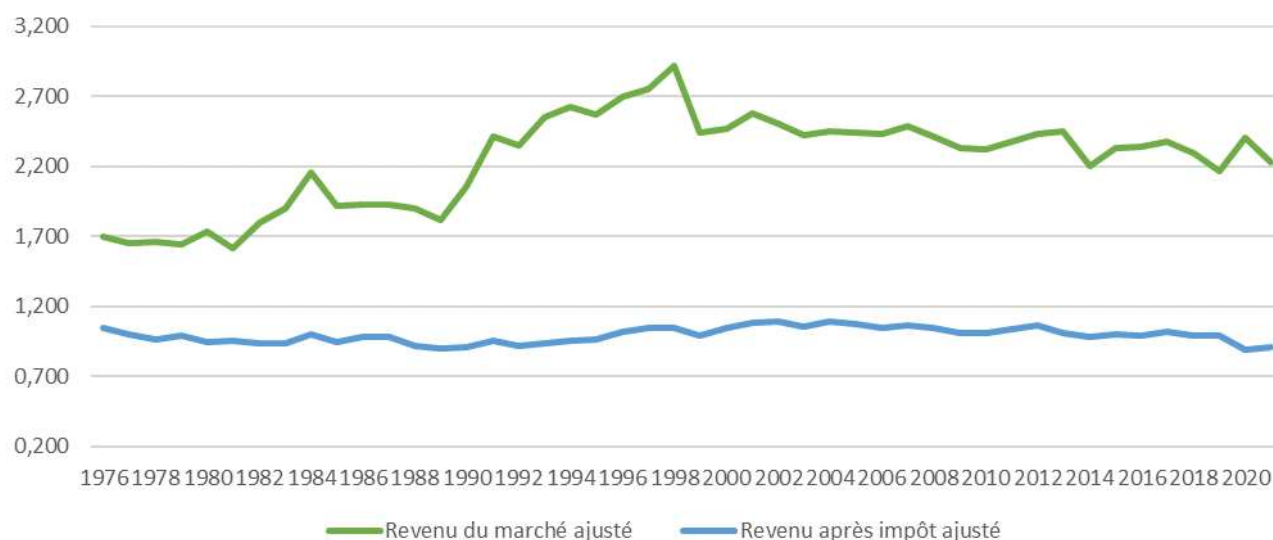
3.3 Évolution des inégalités de revenu

Alors que la réduction des inégalités était l'un des objectifs cités à l'article 6 de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, il importe de noter que les inégalités de revenu sont demeurées stables depuis l'adoption de la Loi en 2002. Cette situation est préoccupante, car le

Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion considère les inégalités comme un obstacle majeur à la réduction de la pauvreté⁵.

L'indice de Palma, qui mesure le ratio entre la part des revenus perçue par les 10 % les plus aisés et celle des 40 % les plus pauvres, est demeuré relativement stable au cours des 20 dernières années. L'indice de Palma du revenu du marché ajusté est demeuré en moyenne à 2,4 au cours de la période. L'indice de Palma du revenu après impôts et transferts gouvernementaux ajusté est, quant à lui, demeuré autour de 1,0. Si l'on tient compte de la différence entre la taille des groupes (4x), cela signifie que les revenus disponibles du groupe le plus aisé (10 % des revenus les plus élevés) étaient en moyenne quatre fois plus grand que les revenus du groupe le moins aisé (40 % des revenus les moins élevés) entre 2001 et 2021.

Figure 4. Indice de Palma du revenu familial ajusté, Québec, 1976-2021



Sources: Calculs de l'Observatoire réalisés à partir du [Tableau 11-10-0193-01](#) de Statistique Canada.

3.4. Une forte proportion de travailleuses et travailleurs en situation de pauvreté

Alors que l'emploi constitue un vecteur important d'intégration sociale et économique, il importe de noter qu'une proportion non négligeable des travailleurs et travailleuses œuvrant au Québec se retrouvent sous le seuil de faible revenu. Selon Statistique Canada, les « travailleurs à faible revenu » sont des personnes âgées de 18 à 64 ans qui ne sont pas des étudiants et qui gagnent au moins 3 000 \$ par année, mais dont le revenu après impôt est inférieur au seuil de faible revenu.⁶

Selon nos calculs, la proportion de personnes correspondant à cette définition était de 13,8 % au Québec en 2019, en augmentation de 1,2 points de pourcentage par rapport à 2012. Chez les femmes, cette proportion était de 14,5 % en 2012 et de 16 % en 2019.

⁵ CEPE (2019). [Influence de la croissance économique et des politiques fiscales sur la pauvreté au fil du temps](#), Québec.

⁶ Agence de la santé publique du Canada, [Inégalités relatives aux travailleurs à faible revenu au Canada](#).

Tableau 3. Proportion de personnes correspondant à la définition de travailleurs à faible revenu, Québec, 2012-2019

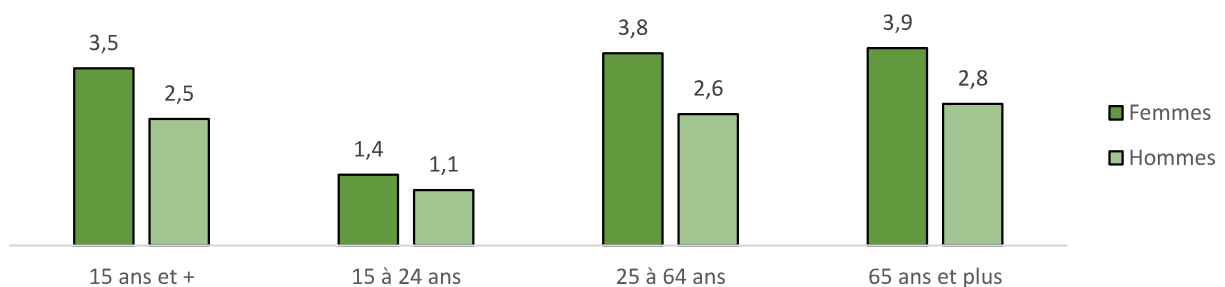
	2012	2019	Variation
Hommes	10,6 %	11,8 %	+ 0,8 p.p.
Femmes	14,5 %	16,0 %	+ 1,5 p.p.
Toutes les personnes	12,4 %	13,8 %	+1,2 p.p.

Sources: Calculs de l'Observatoire réalisés à l'aide du fichier de microdonnées à grande diffusion de l'Enquête canadienne sur le revenu 2019.

Ces travailleurs pauvres à faible revenu, malgré leur attachement au marché du travail, se retrouvent en situation précaire. En raison de leurs revenus modestes, ils sont incapables d'accumuler une réserve financière pour faire face aux incertitudes de la vie. Selon les experts, la croissance du nombre de personnes se retrouvant dans cette situation s'explique notamment par le phénomène d'appauvrissement et de précarisation du travail, qui touche de façon disproportionnée les personnes racisées ou issues de l'immigration, et les femmes.⁷

Les travailleuses sont particulièrement vulnérables, car celles-ci s'absentent beaucoup plus du travail que les hommes en cas d'imprévu, souvent pour des raisons familiales. Elles effectuent également davantage de travail non rémunéré. Ce travail invisible, nécessaire au fonctionnement de la société, tel que le soutien à une personne en perte d'autonomie ou l'éducation des enfants, est effectué sur une base quotidienne par une forte proportion de femmes qui ne sont pas rémunérées ou reconnues pour leur participation à l'effort collectif social. Alors que le temps accordé au travail non rémunéré est plus élevé chez les femmes, le temps accordé au travail rémunéré, lui, est plus faible.

Figure 5. Moyenne quotidienne de temps consacré au travail non rémunéré, Québec, 2015



Source : Statistique Canada, Enquête sociale générale – Emploi du temps de 2015. Adapté par l'Institut de la statistique du Québec.

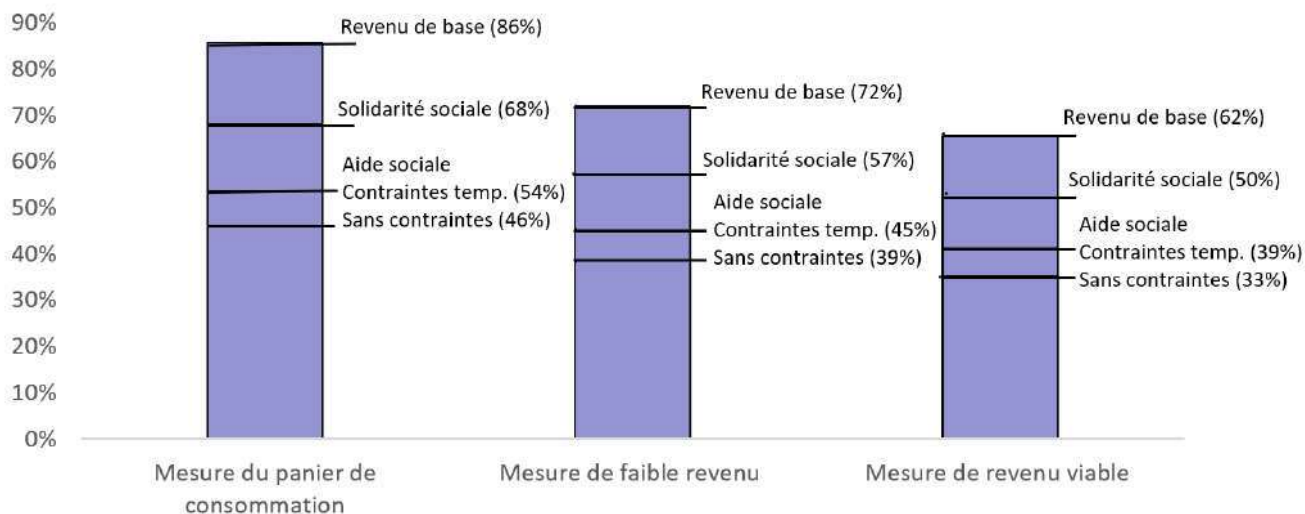
⁷ Leloup, Xavier, Desrochers, Florence et Rose, Damaris (2016). [Les travailleurs pauvres dans la RMR de Montréal : profil statistique et distribution spatiale](#). Rapport abrégé. INRS Centre Urbanisation Culture Société; Centraide du Grand Montréal, Montréal.

3.5. Un filet social insuffisant pour répondre aux besoins de base

Une analyse produite par l'Observatoire québécois des inégalités révèle qu'à l'exception de certaines familles prestataires du Programme de revenu de base dont le revenu disponible atteint le seuil de la MPC, les programmes d'aide de dernier recours au Québec ne permettent pas, dans l'ensemble, d'atteindre les seuils des principales mesures de pauvreté (MPC, MFR et MRV), autant pour une personne seule que pour une famille monoparentale ou un couple avec enfants.⁸

Par exemple, en tenant compte de l'ensemble des transferts gouvernementaux composant le revenu disponible, une personne seule prestataire du programme d'aide sociale (sans contrainte temporaire à l'emploi) a un revenu disponible couvrant seulement 46 % du seuil de la mesure de panier de consommation, 39 % du seuil de la mesure de faible revenu et 33 % du seuil de la mesure de revenu viable. Le revenu disponible d'une personne seule prestataire du nouveau programme de revenu de base, quant à lui, couvre 86 % de la MPC, 72 % de la MFR et 62 % de la MRV.

Figure 6. Revenu disponible des prestataires de l'aide financière de dernier recours en proportion des seuils des principales mesures de pauvreté pour une personne seule, Québec, 2023



Notes : Les seuils de la MPC (2022) et de la MFR (2020) ont été indexés afin d'obtenir une mesure pour 2023. Le revenu disponible est composé des prestations d'aide financière de dernier recours (2023), du crédit d'impôt pour la solidarité (Juillet 2022 à Juin 2023) et du crédit d'impôt pour la TPS/TVH (Juillet 2022 à Juin 2023). Les valeurs de la MPC et de la MRV sont celles pour Montréal.

Source : Calculs de l'auteur. Statistique Canada, [Seuils de pauvreté provisoires pour 2022 pour les régions de la MPC](#). Institut de la statistique du Québec, [Seuils du faible revenu selon la MFR](#). Institut de recherche et d'information socio-économique, [Le revenu viable 2023](#).

Le salaire minimum, fixé par le gouvernement du Québec, ne permet pas, lui non plus, de sortir de la précarité. En effet, le salaire minimum, établi à 15,25\$ de l'heure en 2023, donne tout juste

⁸ Boucher, Geoffroy (2023), [Comment se comparent les programmes d'assistance sociale aux seuils des mesures de pauvreté?](#) Observatoire québécois des inégalités.

accès au seuil de la MPC pour une personne seule travaillant à temps plein à Montréal et ne fournit que 91 % de la MFR et 78 % de la MRV. La situation est plus favorable pour les familles monoparentales et les couples avec enfants qui, grâce aux allocations familiales, ont un revenu disponible dépassant les seuils de la MPC et de la MFR. Ce revenu ne leur permet toutefois pas d'atteindre les seuils de la MRV et d'ainsi envisager une réelle sortie de la pauvreté.

Tableau 4. Taux de couverture des principales mesures de pauvreté du revenu disponible des personnes travaillant à temps plein au salaire minimum, Québec, 2023

	Mesure du panier de consommation	Mesure de faible revenu	Mesure de revenu viable
Personne seule	108 %	91 %	78 %
Famille monoparentale	123 %	103 %	92 %
Famille de référence	136 %	114 %	89 %

Source : Calculs de l'auteur à l'aide du [calculateur du revenu disponible](#) du Ministère des Finances du Québec. Statistique Canada, [Seuils de pauvreté provisoires pour 2022 pour les régions de la MPC](#). Institut de la statistique du Québec, [Seuils du faible revenu selon la MFR](#). Institut de recherche et d'information socio-économique, [Le revenu viable 2023](#).

3.6 Taux effectifs marginaux d'imposition : une barrière à la sortie de la pauvreté

En plus de ne pas permettre de combler les besoins de base, les programmes gouvernementaux qui ciblent les individus à faible revenu créent, de par leur structure même, d'importantes barrières à la sortie de la pauvreté.

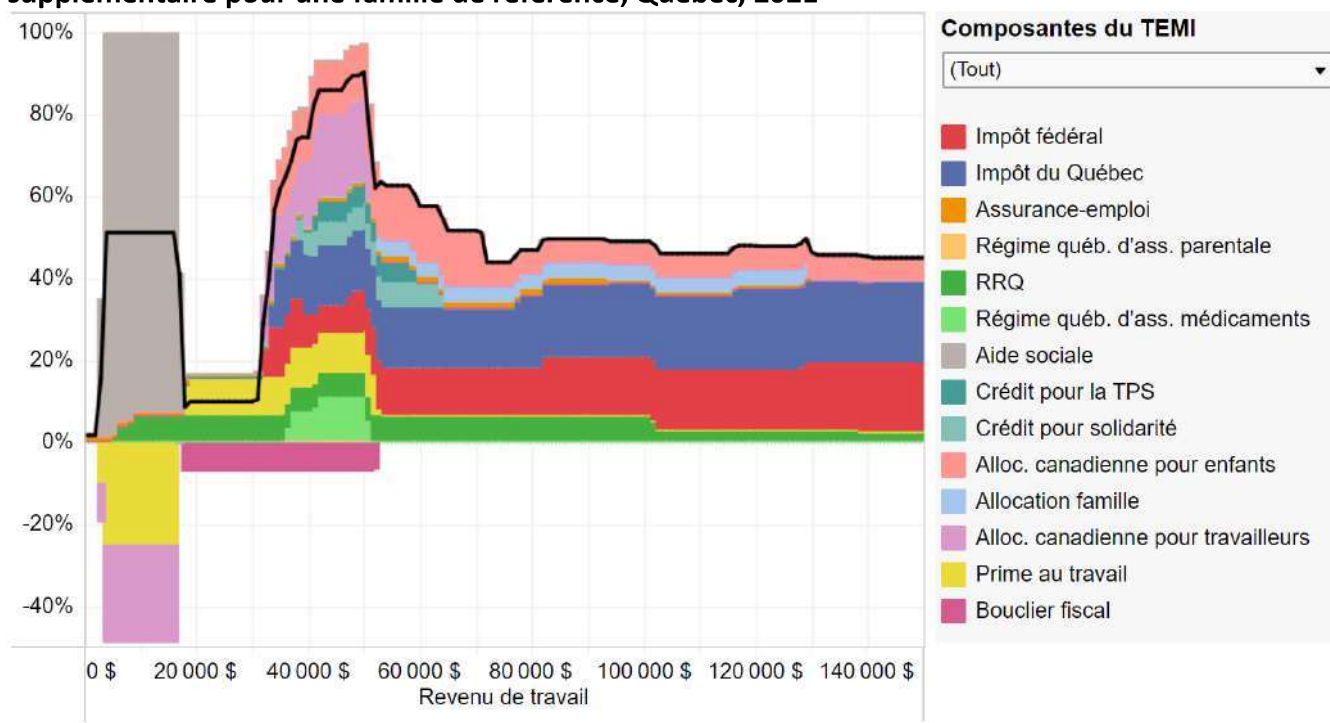
Un examen des taux effectifs marginaux d'imposition – qui correspondent au taux de charge fiscale pour chaque tranche de revenu supplémentaire – permet d'apprécier le phénomène. En effet, au fur et à mesure que le revenu de travail augmente, les impôts sur le revenu sont plus élevés, des cotisations au régime public d'assurance-médicaments ou des cotisations sociales supplémentaires sont à payer et les prestations diminuent (p. ex. moins de crédits pour les taxes à la consommation ou de prestations pour enfants, réduction des prestations d'assistance sociale, etc). En termes simples, plus une personne augmente son revenu, plus elle perd accès à différentes prestations et programmes gouvernementaux, ce qui crée un désincitatif à travailler davantage.

Ce phénomène désigné « Welfare wall », ou « piège de pauvreté » constitue une barrière importante à l'amélioration des conditions de vie des personnes à faible revenu. La figure suivante, extraite du simulateur de Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, présente le taux effectif marginal d'imposition auquel fait face une famille de référence de deux adultes et deux enfants en fonction de son revenu de travail. On y observe que le taux effectif marginal d'imposition atteint les 90 % pour une famille ayant un revenu familial de 50 000\$. C'est-à-dire que pour chaque tranche de 1 000\$ de revenu supplémentaire, cette famille n'aura accès qu'à 100\$ en revenu disponible. Le montant restant de 900\$ correspond à la valeur

des prestations et programmes gouvernementaux auxquels cette famille n'aura plus accès et aux taxes et impôts supplémentaires qu'elle devra payer.

Passé ce stade, à mesure que le revenu de travail croît, le taux effectif marginal d'imposition diminue. Une famille ayant un revenu de travail de 150 000\$, par exemple, fera face à un taux effectif marginal d'imposition significativement plus faible, soit 45 %, pour chaque tranche de 1 000\$ de revenu supplémentaire.

Figure 7. Décomposition du taux effectif marginal d'imposition sur 1000\$ de revenu de travail supplémentaire pour une famille de référence, Québec, 2021



Source : Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, [Taux effectif marginal d'imposition](#).

3.7 Une approche à revoir

En somme, l'adoption de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* et la mise en œuvre des plans d'action gouvernemental en découlant ne semble pas avoir permis de réduire significativement la pauvreté et les inégalités de revenu au Québec depuis 2002. Alors que certains groupes de la population sont surreprésentés parmi les personnes en situation de pauvreté, le marché de l'emploi maintient plusieurs travailleurs dans la précarité.

Ni les programmes d'assistance sociale, ni le revenu minimum, ne permettent aux personnes à faible revenu de combler leurs besoins de base. De plus, les individus souhaitant travailler davantage pour améliorer leurs conditions de vie font face à des taux effectifs marginaux d'imposition démesurés qui empêchent une réelle sortie de la précarité.

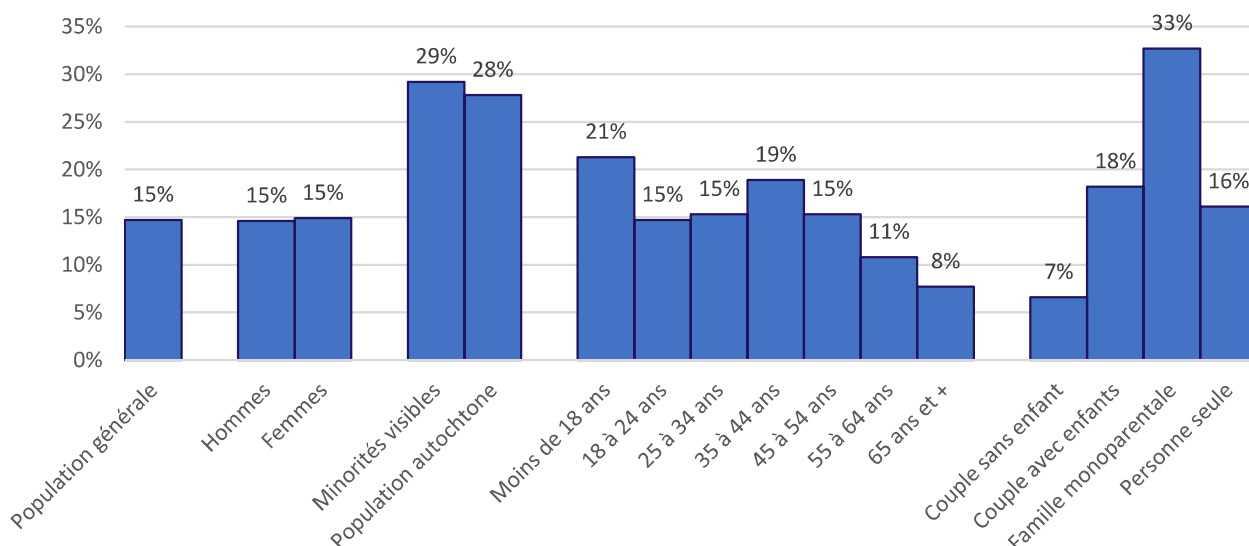
4. Les coûts humains et sociaux de la pauvreté

4.1. Illustration : l'insécurité alimentaire au Québec

La pauvreté a des effets néfastes sur le bien-être des personnes qui la subissent, mais occasionne également des coûts importants pour l'ensemble de la société. Le phénomène de l'insécurité alimentaire – qui se caractérise par une alimentation insuffisante, souvent peu variée, une consommation de fruits et de légumes moindre et un apport nutritionnel inadéquat – illustre avec acuité les conséquences individuelles et sociales de la pauvreté.

Selon les données de la plus récente Enquête canadienne sur le revenu, l'insécurité alimentaire a touché près de 1 250 000 personnes au Québec en 2021, soit 14,7 % de la population⁹. Il s'agit d'un bond de plus de 179 000 personnes par rapport à 2020. Si elle touche un peu plus d'une personne sur sept dans la population générale, l'insécurité alimentaire affecte de manière disproportionnée certains sous-groupes, notamment les enfants (21 %), les personnes faisant partie d'une famille monoparentale (33 %), les personnes de minorités visibles (29 %), et les personnes autochtones (28 %).

Figure 8. Proportion de la population en situation d'insécurité alimentaire selon certaines caractéristiques, Québec, 2021



Source: Statistique Canada. [Tableau 13-10-0835-01](#). Insécurité alimentaire selon certaines caractéristiques démographiques.

Selon le rapport *La faim justifie des moyens* de l'Observatoire québécois des inégalités, l'insécurité alimentaire est à l'origine d'une série de problématiques : vulnérabilité nutritionnelle, effets sur la santé physique et psychologique, fragilisation de la dynamique familiale et pression sur le

⁹ Fournier, François (2023), [L'insécurité alimentaire en hausse au Québec](#). Observatoire québécois des inégalités.

système de santé et de services sociaux¹⁰. En effet, alors que l'accès à des aliments sains constitue un déterminant favorable pour la santé, son revers, à savoir l'insécurité alimentaire, y est très défavorable. L'impact de cette dernière sur la santé a d'ailleurs été largement documenté dans la littérature¹¹.

En plus de ses conséquences sur la santé physique et mentale, l'insécurité alimentaire constitue un obstacle à l'emploi, augmente l'isolement social, restreint la participation aux activités familiales et culturelles et a une incidence négative sur l'estime de soi, ce qui entrave la capacité à envisager l'avenir à long terme¹². Elle peut également avoir un impact négatif sur le développement des enfants et ainsi hypothéquer leur trajectoire sociale et professionnelle future¹³.

Pour ces raisons, il est possible d'affirmer que la problématique de l'insécurité alimentaire et, plus largement, le phénomène de pauvreté, entraînent des coûts humains importants qui vont au-delà de la pression qu'ils exercent sur le système de santé. Certaines études ont d'ailleurs tenté de chiffrer ces coûts sociaux au Canada¹⁴ et même au Québec¹⁵. Un tel exercice d'évaluation des coûts est particulièrement complexe, l'exactitude du résultat étant particulièrement sensible aux postulats et hypothèses qui sous-tendent chaque calcul. Sans entreprendre un tel exercice, ce mémoire identifie certains domaines particulièrement touchés par les répercussions de la pauvreté, soit celui de la santé, le système de justice et la prospérité économique.

4.2. Coûts de la pauvreté pour le système de santé

Tel que souligné précédemment, la pauvreté limite la capacité des individus à répondre à leurs besoins de base et entraîne des conséquences délétères sur leur état de santé et leur développement. En effet, les personnes en situation de faible revenu sont davantage à risque d'être malades et de mourir prématurément. Par exemple, selon les données de l'Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes, 18 % des personnes se trouvant dans le premier quintile de la distribution du revenu familial ont une santé perçue comme passable ou mauvaise, contre seulement 5 % chez les personnes au sommet de la distribution de revenu.

¹⁰ Fournier, François (2022). [La faim justifie des moyens](#). Observatoire québécois des inégalités.

¹¹ Valerie Tarasuk & Lynn McIntyre (2020). [Insécurité alimentaire au Canada](#). Encyclopédie canadienne.

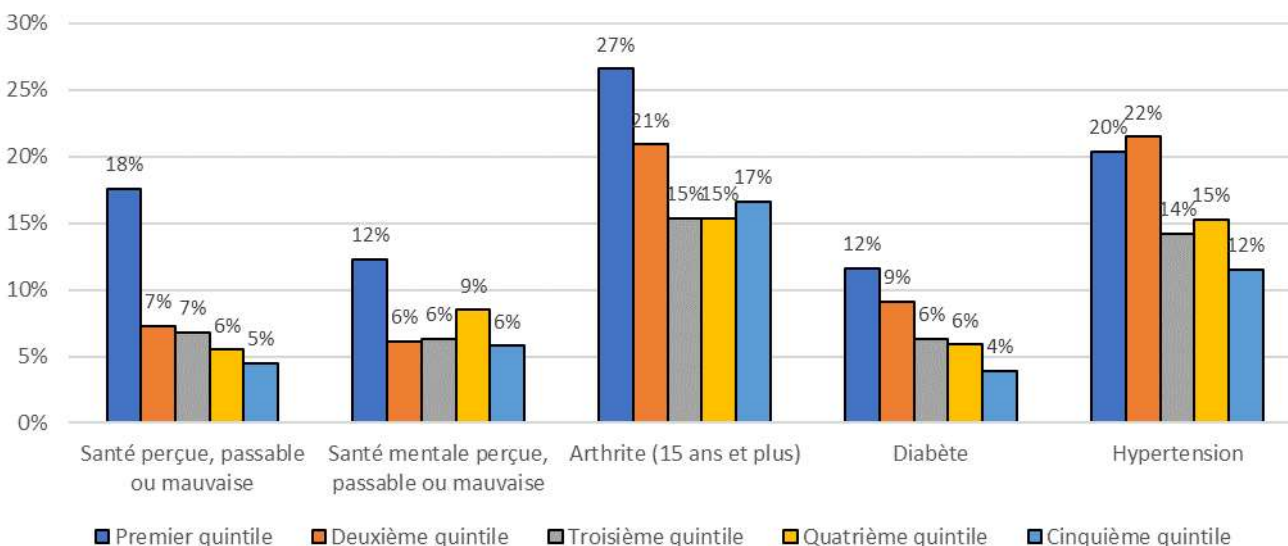
¹² Carrefour alimentaire Centre-Sud (2021). [Et si se nourrir était un droit?](#) Mémoire présenté par le Comité d'action et de réflexion sur l'autonomie alimentaire du Carrefour alimentaire Centre-Sud et appuyé par l'ensemble de l'organisme.

¹³ Mike Mariani (2017). ["The neuroscience of inequality: does poverty show up in children's brains?"](#), The Guardian.

¹⁴ Voir notamment Alexa Briggs, Celia Lee et John Stapleton (2016), [Cost of Poverty in Toronto](#) et Les Diététistes du Canada (2016), [Aborder l'insécurité alimentaire des ménages au Canada : énoncé de position et recommandations](#).

¹⁵ Barayandema, Athanase, et Guy Fréchet, Les coûts de la pauvreté au Québec selon le modèle de Nathan Laurie, Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, Québec, 2011, p.16

Figure 9. Caractéristiques de la santé selon le quintile de revenu du ménage, 2021, Québec



Source : Statistique Canada. [Tableau 13-10-0097-01](#) Caractéristiques de la santé, estimations annuelles, selon le quintile de revenu du ménage et le plus haut niveau de scolarité du ménage.

L'impact de la pauvreté sur l'état de santé des jeunes enfants est particulièrement saisissant. Elle est associée à un risque plus élevé d'avoir un poids insuffisant à la naissance, de souffrir d'asthme ou d'otites, de faire de l'embonpoint dès l'âge de six ans et d'avoir une mauvaise santé dentaire.¹⁶

Selon les Directions de santé publique de Montréal et de la Capitale-Nationale, trois relations possibles de cause à effet expliquent ces impacts sur le développement et la santé des enfants¹⁷ :

- 1) Les familles en situation de pauvreté sont davantage exposées aux facteurs de risque de maladies tels que le tabagisme, un logement insalubre, le stress lié au manque d'argent ou à de mauvaises conditions de travail qui nuisent à la conciliation travail-famille;
- 2) Le manque d'argent peut restreindre l'accès aux services de santé; et
- 3) Un revenu insuffisant peut affecter la capacité des parents à répondre aux besoins des enfants, à leur apporter du soutien et à les stimuler suffisamment.

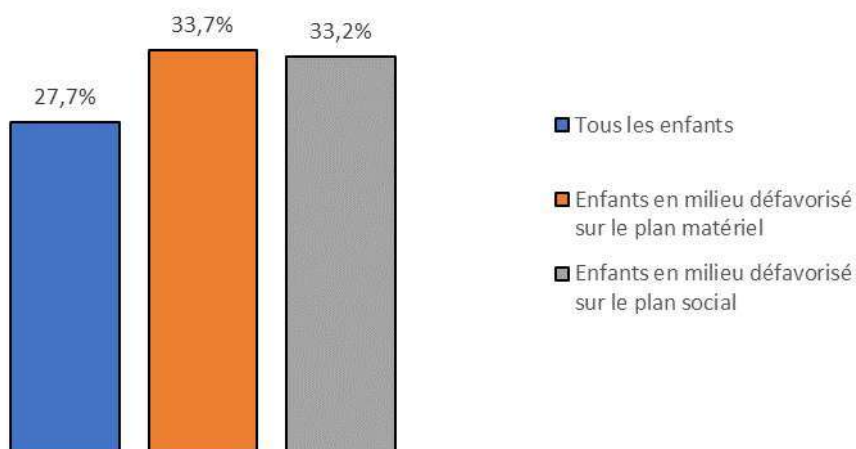
L'Enquête québécoise sur le développement des enfants à la maternelle (EQDEM)¹⁸ révèle d'ailleurs qu'au Québec, un peu plus de 1 enfant sur 4 est vulnérable dans au moins un domaine de développement à son entrée à la maternelle, alors que cette proportion atteint 1 enfant sur 3 dans les milieux défavorisés.

¹⁶ Ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec (2007). [Troisième rapport national sur l'état de santé de la population au Québec : La pauvreté et ses répercussions sur les jeunes de moins de 18 ans](#). Gouvernement du Québec.

¹⁷ Direction régionale de santé publique du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal (2017). [La pauvreté et les inégalités sociales, de graves menaces à la santé des populations](#).

¹⁸ SIMARD, Micha, Amélie LAVOIE et Nathalie AUDET (2018). [Enquête québécoise sur le développement des enfants à la maternelle 2017](#), Québec, Institut de la statistique du Québec, 126 p.

Figure 10. Proportion d'enfants vulnérables dans au moins un domaine de développement à l'entrée à la maternelle, 2017, Québec



Source: Enquête québécoise sur le développement des enfants à la maternelle 2017.

Cette prévalence des enjeux de santé chez les personnes en situation de pauvreté exerce une pression importante sur les services sociaux et de santé. Une analyse de l'Agence de la santé publique du Canada (ASOC) confirme d'ailleurs l'existence d'un gradient socioéconomique du coût des soins de santé. Selon l'ASPC, les coûts associés aux hospitalisations de courte durée et aux consultations médicales augmentent généralement à mesure que le revenu diminue¹⁹. Les Canadiens qui font partie du quintile de revenu le plus faible affichent ainsi les coûts moyens de soins de santé les plus élevés.

4.3. Coûts de la pauvreté pour le système de justice

Bien qu'aucune étude n'ait établi un lien de causalité entre la pauvreté et la criminalité, les inégalités socio-économiques, elles, ont un impact connu sur la criminalité. En effet, plusieurs recherches considèrent que le sentiment d'injustice nourri par des inégalités trop prononcées génère des tensions politiques, ainsi qu'une hausse de la criminalité, de la consommation de substances psychoactives, ou encore de la violence domestique²⁰. Un lien entre le faible niveau de littératie, souvent associé avec la pauvreté et la criminalité, a également été établi dans une étude de Statistique Canada²¹. Le rendement scolaire pendant l'adolescence serait d'ailleurs un bon prédicteur de la délinquance juvénile et de la criminalité des adultes.

¹⁹ Agence de la santé publique du Canada (2016), [Le fardeau économique direct des inégalités socioéconomiques en matière de santé au Canada: analyse des coûts des soins de santé selon le revenu](#).

²⁰ Sandy Torres, Marie Mélanie Fontaine et Marc-Antoine Dionne (2021), [État des inégalités de revenu au Canada et au Québec : variations et analyses intragroupes](#), Observatoire québécois des inégalités.

²¹ Statistique Canada (2005), Indicateurs de justice pénale, Ottawa, no 85-227-X au catalogue, 226 p.

La criminalité implique des coûts significatifs pour le système de justice. D'autres situations d'incarcération pour motifs mineurs telles que les incarcérations liées au non-paiement d'amendes plus fréquentes chez les personnes en situation de faible revenu s'ajoutent à ces coûts²².

4.4. Impact de la pauvreté sur la prospérité économique

La pauvreté a une incidence négative sur les recettes fiscales et le coût des programmes sociaux. L'un des facteurs en cause concerne l'éducation. En effet, comme le souligne le Bulletin de l'égalité des chances en éducation, les élèves en situation de défavorisation socioéconomique sont davantage susceptibles de décrocher.²³ Or, le décrochage scolaire a des conséquences à la fois sur les personnes, les familles et sur l'ensemble de la société.

Sur le plan individuel, le décrochage diminue les opportunités découlant de l'éducation et les perspectives de revenu. En effet, l'écart entre le revenu d'emploi annuel moyen d'un individu ne disposant d'aucun diplôme et celui possédant un diplôme d'études secondaires était de 5 830 \$ en 2016. Cet écart passe à 12 784\$ pour un individu possédant un diplôme d'études professionnelles et à 16 346\$ pour un individu possédant un diplôme de niveau collégial.

Tableau 5. Revenu d'emploi annuel moyen selon le plus haut diplôme obtenu, 2016, Québec

	Revenu d'emploi	Gain
Aucun diplôme	24 198 \$	-
Diplôme d'études secondaires	30 028 \$	+ 5 830 \$
Diplôme d'études professionnelles	36 982 \$	+ 12 784 \$
Diplôme collégial	40 544 \$	+ 16 346 \$
Diplôme universitaire	64 446 \$	+ 40 248 \$

Source : Statistique Canada, [Tableau 37-10-0152-01](#) Revenu d'emploi moyen, selon le groupe d'âge et le plus haut certificat, diplôme ou grade.

Sur le plan social, le niveau d'éducation d'une population constitue un élément important de sa force d'innovation et de sa richesse. Ainsi, le décrochage coûte cher puisqu'il limite les possibilités d'accroissement du capital humain et limite la capacité des individus à développer leur plein potentiel. La pauvreté entraîne donc des coûts de renonciation pour les personnes en situation de pauvreté, mais également pour la société. Ceux-ci sont composés principalement des revenus d'impôt que le gouvernement ne génère pas en raison de la pauvreté et du coût des programmes sociaux soutenant ces personnes. La pauvreté prive également les économies locales et régionales de dépenses de consommation accrue, car celles-ci tendent à augmenter en fonction du revenu.

²² Barayandema, Athanase, et Guy Fréchet, [Les coûts de la pauvreté au Québec selon le modèle de Nathan Laurie](#), Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, Québec, 2011, p.16

²³ Pierre Doray, Claude Lessard et Maude Roy-Vallières (2023). [Bulletin de l'égalité des chances en éducation](#). Édition 2023. Montréal, Observatoire québécois des inégalités.

La pauvreté génère également des coûts sociaux sur le long terme. En effet, la transmission intergénérationnelle de la pauvreté implique des coûts futurs que la société devra déboursier pour les enfants actuellement en situation de pauvreté, car ceux-ci seront davantage susceptibles de subir la même situation de pauvreté que leurs parents à l'âge adulte.

4.5. Le coût de l'inaction

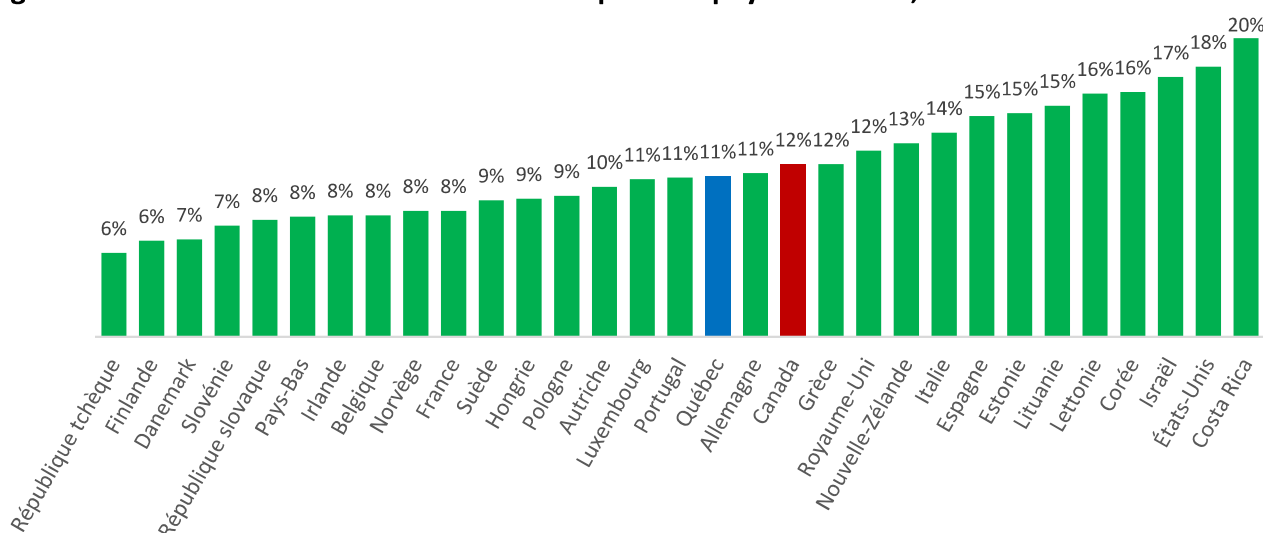
La pauvreté a des effets néfastes sur le bien-être des personnes qui la subissent et occasionne également des coûts importants pour l'ensemble de la société, notamment dans le réseau de la santé et des services sociaux et le système de justice, en plus d'entraver la prospérité économique. Alors que ces coûts se manifestent également sur le long terme, le statu quo apparaît comme une stratégie particulièrement coûteuse pour le gouvernement.

5. Des orientations pour le prochain plan d'action

Comme le souligne ce mémoire, l'adoption de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* et la mise en œuvre des plans d'action gouvernemental en découlant ne semble pas avoir permis de réduire la pauvreté au Québec. Ce constat est préoccupant, d'autant plus que la pauvreté génère des coûts humains et sociaux importants.

Le Québec, comme bien des États développés, dispose pourtant de tous les leviers nécessaires pour faire reculer la pauvreté. En effet, la pauvreté n'est pas une fatalité. Plusieurs États dans le monde ont d'ailleurs un niveau de pauvreté beaucoup plus bas qu'au Québec.

Figure 11. Taux de faible revenu selon la MFR pour les pays de l'OCDE, 2019



Source : OCDE (2023), Taux de pauvreté (indicateur). doi: 10.1787/f5395f95-fr

Comme l'ont fait ces pays, il est tout à fait possible d'adopter des politiques structurantes qui contribueront à réduire le niveau de pauvreté. Les décisions de politique prises par les gouvernements du Québec et du Canada en réaction à la pandémie ont d'ailleurs fait la démonstration qu'il était possible d'avoir un effet rapide et efficace sur la distribution de revenus. En effet, comme on l'a vu à la figure 1 (p. 7), la proportion de la population en situation de faible revenu a diminué significativement en 2020 grâce aux mesures d'aide financière d'urgence accordées durant la pandémie de COVID-19.

Pour des mesures structurantes

Dans la première section de ce mémoire, nous rappelons deux orientations centrales de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* : le renforcement du filet de sécurité sociale et économique, et la prévention de la pauvreté. Cependant, au cours des deux dernières décennies, le gouvernement du Québec s'est principalement concentré sur des mesures visant à

atténuer localement ou de manière isolée les conséquences de la pauvreté. Force est d’admettre qu’une telle approche est insuffisante pour favoriser une réelle sortie de la pauvreté.

Un soutien financier adéquat aux groupes communautaires sera toujours essentiel pour agir dans l’immédiat contre certains des effets les plus oppressants de la pauvreté. Toutefois, si le gouvernement du Québec souhaite réduire durablement la pauvreté, il pourrait envisager des mesures plus structurantes, c'est-à-dire des mesures s’attaquant directement aux racines de la pauvreté et générant des effets tangibles et durables dans le temps. Quatre orientations semblent particulièrement porteuses pour y parvenir :

- Améliorer le soutien au revenu ;
- Réduire les entraves à la sortie de la pauvreté;
- Agir en prévention pour briser le cycle de la pauvreté ; et
- Évaluer l’action gouvernementale en matière de lutte à la pauvreté.

Orientation 1 – Améliorer le soutien au revenu

Dans la littérature scientifique, un fort consensus s’est formé quant à l’efficacité des mesures touchant le revenu pour réduire l’insécurité alimentaire.²⁴ En s’attaquant à la cause principale de ce phénomène, à savoir le manque de ressources financières des ménages, ces mesures ont démontré leur capacité à réduire significativement la prévalence et la gravité de l’insécurité alimentaire. Plus largement, les politiques qui améliorent le niveau et la stabilité des revenus des moins nantis permettent de contrer une variété de problématiques liées à la pauvreté, notamment les inégalités sociales de santé.²⁵

Le Québec dispose de plusieurs leviers pour s’assurer que tous et toutes disposent d’un revenu leur permettant de couvrir leurs besoins de base: la fixation du salaire minimum, les prestations pour familles et enfants, les programmes de pensions de la vieillesse²⁶, les programmes d’assistance sociale, etc. Un élargissement de l’accès au nouveau programme de revenu de base – qui se distingue par des prestations jusqu’à 40 % plus élevées que celles prévues aux autres programmes d’aide financière de dernier recours – constitue d’ailleurs une piste prometteuse.

²⁴ Fournier, François (2022), [La faim justifie des moyens](#). Observatoire québécois des inégalités.

²⁵ Dachner, N., & Tarasuk, V. (2018). [Tackling household food insecurity: An essential goal of a national food policy](#). Canadian Food Studies / La Revue Canadienne des études sur l’alimentation, 5(3), 230-247. [En ligne].

²⁶ Pour davantage de pistes en lien avec la réduction de la précarité économique des personnes âgées, veuillez consulter: Roberson Edouard et Pierre Tircher (2022). [Les aîné.e.s au Québec et la fiscalité : quelles mesures d’aide face au faible revenu ?](#) Montréal, Observatoire québécois des inégalités.

Afin d'identifier les mesures de soutien au revenu les plus efficaces, le gouvernement du Québec pourrait s'appuyer sur le résultat d'expérimentations aléatoires, une méthode d'évaluation de l'effet de politiques popularisée par la lauréate du prix Nobel d'économie Esther Duflo.

Orientation 2 – Réduire les entraves à la sortie de la pauvreté

L'amélioration du soutien au revenu ne doit toutefois pas concourir au renforcement du « piège de pauvreté ». En effet, tel que démontré à la figure 7 (p. 14), la multiplication des mesures ciblant les personnes à faible revenu contribue à accroître les taux effectifs marginaux d'imposition et empêche ces personnes d'envisager une réelle sortie de la pauvreté. À ce titre, une bonification de la mesure de bouclier fiscal²⁷ ou la mise sur pied d'un projet pilote de revenu universel, qui tiendrait compte des réalités particulières de certains groupes vulnérables, pourrait être envisagé.

Orientation 3 – Agir en prévention pour briser le cycle de la pauvreté

Alors que la prévention de la pauvreté constitue l'une des orientations centrales de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CCLPES) – instauré en vertu de cette même loi – souligne le manque d'investissement à cet égard dans son dernier rapport.²⁸

Investir en prévention constitue pourtant une stratégie judicieuse. Les conséquences humaines et les coûts sociaux de la pauvreté étant très importants, éviter d'investir dans la prévention de la pauvreté entraîne des dépenses sociales considérables. En revanche, les dépenses en prévention se révèlent bénéfiques tant sur le plan humain que social.

Des investissements massifs dans la prévention permettraient de briser le cycle de la pauvreté et de promouvoir l'inclusion économique et la participation sociale de tous les Québécois et toutes les Québécoises.

Par exemple, selon les experts, la petite enfance constitue un moment particulièrement propice pour agir en prévention puisque le cerveau des enfants est au plus fort de son développement durant les premières années de vie. Comme le souligne le Collectif petite enfance, des interventions de qualité, au moment opportun, sont l'occasion de corriger les retards ou les écarts avant qu'ils ne se traduisent plus tard en difficultés dans le développement personnel, social et scolaire.²⁹ Plusieurs économistes, dont le prix Nobel d'économie James Heckman, affirment d'ailleurs que les investissements en petite enfance sont particulièrement rentables pour la

²⁷ Le bouclier fiscal est un crédit d'impôt remboursable du Québec qui vise à compenser en partie la perte de la prime au travail et du crédit pour frais de garde d'enfants pour les ménages qui ont réussi à augmenter leur revenu de travail.

²⁸ Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2023). *Avis. La prévention : une voie essentielle pour réduire les inégalités, la pauvreté et l'exclusion sociale*, Gouvernement du Québec.

²⁹ Collectif petite enfance (2023), [« Investir en petite enfance, c'est agir pour l'avenir »](#).

société, car ils conduisent à un retour sur investissement nettement plus élevé que ceux réalisés plus tard dans le parcours de vie.³⁰

Accroître l'accessibilité et la qualité des services de garde éducatifs à l'enfance apparaît ainsi comme une stratégie à prioriser. Des investissements supplémentaires pour accroître l'accès aux soins de santé et aux services sociaux, aux services de périnatalité et aux services de dépistage précoce pour l'ensemble des tout-petits et de leur famille apparaît également comme une stratégie porteuse.

Orientation 4 – Évaluer l'action gouvernementale en matière de lutte contre la pauvreté

L'article 21 de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* prévoit que le ministre responsable de l'application de celle-ci « doit annuellement présenter au gouvernement un rapport des activités réalisées dans le cadre du plan d'action gouvernemental ». L'article 58 prévoit également que, tous les trois ans, le ministre doit « présenter au gouvernement un rapport faisant état des résultats obtenus suite aux actions mises en œuvre par le gouvernement et l'ensemble de la collectivité dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. »

Or, un seul rapport d'activité a été publié en lien avec le troisième plan d'action et, depuis l'adoption de la *Loi*, seulement deux rapports évaluant le résultat des actions menées ont été présentés. En plus de ne pas respecter les exigences minimales prévues à la *Loi* concernant la fréquence de ces rapports, ceux-ci sont plutôt sommaires et ne présentent pas une évaluation de l'atteinte des objectifs visés.

En l'absence d'une telle analyse, il n'est pas aisé de formuler des pistes de solution plus précises qui à la fois capitalisent sur le succès de certaines mesures et tirent les enseignements des actions aux résultats moins, ou peu, probants. Aussi, pourrait-on suggérer au gouvernement de réaliser des évaluations plus régulières et plus approfondies durant la mise en œuvre de chaque plan d'action futur afin de mesurer les progrès accomplis.

³⁰ Observatoire des tout-petits (2023). [« Pourquoi agir tôt? »](#).

6. Conclusion

La *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 13 décembre 2002, s'orientait à la fois sur le renforcement du filet de sécurité sociale et économique et la prévention des causes de la pauvreté. Or, l'approche suivie par le gouvernement du Québec au cours des 20 dernières années s'est principalement concentrée sur des initiatives cherchant à atténuer les effets de la pauvreté.

Pour atteindre des objectifs plus ambitieux de réduction durable de la pauvreté, il est nécessaire d'adopter une stratégie différente. L'élaboration du quatrième plan d'action gouvernemental de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale offre une excellente occasion d'agir en ce sens.

Pour y parvenir, le gouvernement pourrait agir en prévention et prioriser des mesures structurantes s'attaquant directement aux racines de la pauvreté. Les orientations proposées dans ce mémoire ont été formulées dans cette perspective.

Après tout, le Québec a tout à gagner d'une réduction significative de la pauvreté: amélioration de la diplomation, croissance économique plus soutenue sur le long terme, réduction des coûts en santé et services sociaux, citoyens et citoyennes plus épanouis s'engageant activement dans la vie en société... De fait, réduire la pauvreté, c'est promouvoir la prospérité!