



CONFIDENTIEL

LA LUTTE À LA PAUVRETÉ AU QUÉBEC : AMÉLIORER NOTRE PERFORMANCE

AVIS

**Le Comité des politiques publiques
ASSOCIATION DES ÉCONOMISTES QUÉBÉCOIS**

Montréal, le 07 novembre 2000

Sollicité par la pauvreté, choqué par ses effets et motivé à l'identification de démarches et de mesures visant à la combattre, le Comité des politiques publiques de l'Association des économistes québécois expose dans le présent avis ses réflexions et recommandations.

Au fur et à mesure que l'on progressera dans la lecture de cet avis, on ne manquera pas d'être frappé par les liens qui existent entre la croissance de l'économie et la réduction de la pauvreté. Dans la définition même de ce qu'est la pauvreté comme dans l'élaboration des modes d'interventions publics et privés choisis pour la résoudre ou en atténuer les effets, la référence à la croissance de l'économie est quoique non-exclusive constante et essentielle.

Certes, la pauvreté n'est pas qu'une réalité quantitative et les modes d'action pour la combattre s'associent à l'évaluation de phénomènes plus généraux comme ceux de la culture, de l'éducation, du décrochage, de l'effort au travail, de la famille ou de la petite enfance. En matière d'économie, les outils dont disposent les gouvernements se circonscrivent et peuvent porter judicieusement effets et résultats. La société s'est complexifiée, une multitude de programmes collectifs et d'actions individuelles s'inter-fertilise. Ceci pris en compte, la pauvreté peut-être allégée par l'application d'outils économiques d'intervention susceptibles de différencier les sujets visés.

Comment et, s'il y a lieu, adapter les outils que peuvent représenter le revenu garanti, les finances publiques, les formules diverses d'incitation au travail, de supplémentation du revenu ou de formation?

Comment et surtout, au delà de la lutte à la pauvreté, stimuler la croissance, la création et l'accès à l'emploi? Comment tous les gouvernements, en pacte social peuvent-ils contribuer à ce combat pertinent et juste?

Imaginer un modèle d'économie sans pauvreté relève d'un idéal à poursuivre. Les paramètres et les contours de cette pauvreté peuvent évoluer mais à tout moment des instruments existent pour la combattre et éviter ses pièges. Le Comité des politiques publiques considérera conséquemment comme modes d'interventions prioritaires des mesures de supplément de revenu associé à de meilleurs encadrements des personnes en difficulté.

Enfin, l'ASDEQ remercie Monsieur André Boisclair, d'avoir permis à son Comité des politiques publiques de déposer un avis exposant les considérants de la lutte à la pauvreté au Québec.

*Jean-Michel Cousineau
Président du Comité*

*Lise-Marie Côté
Directrice générale*

MEMBRES DU COMITÉ SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

ASSOCIATION DES ÉCONOMISTES QUÉBÉCOIS

Gilles Beausoleil
Retraité
Université Laval

Charles A. Carrier
Professeur
Université Laval

Martin Comeau
Économiste
Chambre de commerce du
Québec

Lise-Marie Côté
Directrice générale
ASDEQ

Jean-Michel Cousineau
Président du Comité
et
Professeur
Université de Montréal

Pierre Fortin
Professeur
Université du Québec à
Montréal

Renaud Lachance
Professeur
École des Hautes Études
Commerciales

Jean-Luc Landry
Conseiller

André Raynauld
Consultant

Dominique Vachon
Vice-présidente
et
Économiste en chef
Banque Nationale du
Canada

AUTRES PERSONNES CONSULTÉES

Diane Bellemare
Économiste

Jean-Yves Duclos
Professeur
Université Laval

Bernard Fortin
Professeur
Université Laval

Christopher Green
Professeur
Université McGill

Frank Grimard
Professeur
Université McGill

Guy Lacroix
Professeur
Université Laval

Pierre Laliberté
Syndicat des métallurgistes Unis
d'Amérique

Pierre Lefebvre
Professeur
Université du Québec à Montréal

Philip Merrigan
Professeur
Université du Québec à Montréal

Claude Montmarquette
Professeur
Université de Montréal

Daniel Parent
Professeur
Université McGill

Simon Prévost
Économiste sénior
BLC Valeurs mobilières

François Vaillancourt
Professeur
Université de Montréal

ASSISTANTS DE RECHERCHE

Julie Aubut

Sébastien Boucher

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

I.	<i>Les principales dispositions de la proposition pour une loi sur l'élimination de la pauvreté</i>	7
II.	<i>Les thèmes abordés par le Comité des politiques publiques</i>	9
1.	<i>La définition et la mesure de la pauvreté</i>	10
1.1	<i>La définition</i>	10
1.2	<i>La mesure</i>	11
2.	<i>Le plancher de revenu garanti</i>	16
2.1	<i>Les inégalités de revenus</i>	17
2.2	<i>Fiscalité, finances publiques et richesses collective</i>	18
2.3	<i>Incitation au travail, acquisition de capital humain et piège de la pauvreté</i>	21
3.	<i>Le salaire minimum</i>	23
4.	<i>La protection de l'emploi</i>	26
5.	<i>L'identification des sources de réduction de la pauvreté</i>	27
5.1	<i>Une économie forte</i>	29
5.2	<i>Qu'est-ce que les gouvernements peuvent faire?</i>	30
	<i>CONCLUSION</i>	32
	<i>Bibliographie</i>	35
	<i>Annexe sur le calcul de la demande de redressement du plancher de revenu garanti</i>	37

INTRODUCTION

Dans la foulée de la marche des femmes *Du pain et des roses*, un Collectif s'est formé et a développé une proposition pour une loi visant l'élimination de la pauvreté au Québec. Suite au dépôt de ce manifeste auprès du Gouvernement, le Ministère de la Solidarité sociale a demandé à l'Association des économistes québécois (ASDEQ) de se pencher sur les effets potentiels des dispositions contenues dans cette proposition.

Considérant que le problème de la pauvreté est important et qu'il doit être analysé avec sérieux et rigueur, le Comité des politiques publiques de l'ASDEQ a accueilli favorablement l'invitation du Gouvernement du Québec et il a invité, à son tour, une quinzaine d'économistes québécois, spécialistes de la question, à venir présenter leur avis à Montréal, les 16 et 23 août derniers. Les principaux thèmes abordés par ces experts ont été : la définition et la mesure de la pauvreté, le plancher de revenu garanti, le salaire minimum, la protection de l'emploi et l'identification des moyens les plus efficaces pour lutter contre la pauvreté. Dans les paragraphes qui suivent, nous relevons brièvement les principaux éléments contenus dans le projet du Collectif puis nous traitons, tour à tour, de chacun de ces thèmes.

I. Les principales dispositions de la proposition pour une loi sur l'élimination de la pauvreté

La proposition soumise par le Collectif pour une loi visant l'élimination de la pauvreté comporte trois principes, cinq objectifs terminaux et six mesures immédiates d'intervention gouvernementale. Les trois principes sont, premièrement, que l'élimination de la pauvreté constitue une priorité; deuxièmement, que l'amélioration du cinquième le plus pauvre de la population prime sur l'amélioration du cinquième

le plus riche et, troisièmement, que les personnes en situation de pauvreté de même que les associations qui les représentent soient associées à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation du programme.

Les cinq objectifs terminaux sont qu'après dix ans :

Premièrement, la pauvreté aura été éliminée en tant qu'obstacle à la réalisation des droits et libertés des personnes; deuxièmement, les revenus et la qualité de vie du cinquième le plus pauvre de la population auront été améliorés substantiellement; troisièmement, les écarts de revenus entre les riches et les pauvres auront diminué; quatrièmement, la fiscalité aura été révisée selon un principe d'équité générale pour intégrer toutes les personnes dans son approche de la redistribution de la richesse; cinquièmement, les inégalités génératrices d'une pauvreté plus grande des femmes, des jeunes et des populations de certaines régions et territoires auront été éliminées. Quant aux principales mesures immédiates à prendre par le Gouvernement, elles sont nombreuses.

La première de ces mesures est une clause de non-appauvrissement : « Aucune mesure, notamment législative et réglementaire, ne peut avoir pour effet d'appauvrir les personnes constituant le cinquième le plus pauvre de la population » (article 16). Cette clause contraindrait les gouvernements à une indexation automatique au coût de la vie des prestations d'aide sociale, du salaire minimum et de toute autre indicateur affectant le pouvoir d'achat de cette catégorie de la population.

Une deuxième consiste à relever immédiatement la prestation du programme d'assistance emploi au niveau de la prestation présentement accordée aux personnes souffrant de contraintes sévères à l'emploi (article 17). C'est une demande qui se chiffre à un peu plus de 665 millions de dollars (l'annexe 1 chiffre cette demande). On recommande, par la suite, c'est-à-dire dans les 18 mois suivant l'entrée en vigueur de la loi (article 41), que cette prestation soit de nouveau révisée à la

hausse pour couvrir les besoins essentiels (article 18) tels que définis par un nouvel organisme : le Conseil pour l'élimination de la pauvreté (article 37) qui serait appuyé par un Observatoire de l'élimination de la pauvreté (article 43).

La troisième porte sur l'accès gratuit aux médicaments (article 19) et la quatrième à l'accès, à la demande de toute personne, à des mesures d'orientation de formation et d'intégration à l'emploi (article 20)

La cinquième mesure proposée réclame l'octroi aux salariés à statut précaire des mêmes droits et des mêmes avantages, en proportion, qu'aux salariés permanents à temps complet et l'assimilation des travailleurs autonomes dépendants à des salariés (article 21).

Une sixième demande porte sur la hausse du salaire minimum. On réclame ici que le salaire minimum soit porté à 8,50\$ de l'heure en dollars de 1999 (article 22).

II. Les thèmes abordés par le Comité des politiques publiques

Tous ces thèmes ainsi que d'autres tels un débat sur la fiscalité, des mesures fiscales facilitant la réduction généralisée du temps de travail, des mesures de protection de l'emploi, le droit au logement décent, le droit de répit, diverses clauses anti-discriminatoires, l'accès aux services de téléphone et d'approvisionnement en énergie, à la culture, aux loisirs et aux vacances font partie de cette proposition de projet de loi en tant que mesures à adopter à plus long terme. Le Comité des politiques publiques de l'ASDEQ, comme nous en avons fait la remarque antérieurement, s'en est tenu pour sa part, à un sous-ensemble de thèmes faisant l'objet de préoccupations particulières par les économistes consultés. En commençant par l'analyse de la définition et de la mesure de la pauvreté.

1. La définition et la mesure de la pauvreté

La définition et la mesure de la pauvreté ont retenu l'attention des économistes parce qu'il importe de savoir dès le point de départ à quel type de pauvreté nous devons nous attaquer d'une part et qu'il, importe de connaître, d'autre part, l'ampleur du problème, les personnes, les familles et les groupes auxquels les politiques et programmes publics doivent prioritairement s'adresser.

1.1 La définition

En économie, il y a un débat entre une définition de la pauvreté en termes absolus et une autre en termes relatifs. La pauvreté ne peut être exclusivement définie en termes relatifs, c'est-à-dire en fonction du revenu d'un groupe ou de la moyenne car, alors, elle risque d'être confondue avec le problème des inégalités. Par contre, si la définition de la pauvreté en termes absolus se limitait à l'insatisfaction des seuls besoins vitaux, il est clair que ce type de définition ne s'appliquerait pas au Québec. La pauvreté au Québec n'est pas celle des pays sous-développés où les gens meurent de faim. Cela ne veut pas dire toutefois que des gens, des familles et des enfants ne souffrent pas d'une certaine forme de pauvreté qui se manifeste par une situation d'extrême précarité sur le plan de leurs finances personnelles, précarité qui menace leur santé, leur dignité personnelle et leur capacité de participer à la vie économique et sociale de leur société.

Le Conseil économique du Canada (1968) mentionnait, il y a déjà un peu plus de 30 ans, que la pauvreté se définissait par la difficulté continuelle de joindre les deux bouts, le manque de moyens qui exclut les pauvres de la vie économique et sociale courante et une vie quotidienne qui est caractérisée par le manque de contrôle de son environnement. Ces réalités seraient perçues comme inexorables par les personnes pauvres. Pour elles, il ne s'agit pas de vouloir. Les pauvres ont le

sentiment qu'ils ne peuvent pas. Ils restent enfermés dans un carcan sans espoir de jamais s'en sortir et leur mode de vie n'est plus qu'un système de comportements et de valeurs qui constituent une réaction, une adaptation qui permet de survivre dans une société d'abondance. Trente ans plus tard, Vivian Labrie décrit la pauvreté à peu près dans les mêmes termes : « Être pauvre dans une société riche, c'est se sentir excluE, jetéE, débranchéE » (Labrie, 2000, p. 80).

1.2 La mesure

Une fois mieux comprise et située la nature du problème de la pauvreté dans le contexte québécois, il est important de savoir la mesurer. Au Canada et au Québec, nous disposons, à l'heure actuelle, de trois principales mesures de la pauvreté : le seuil de faible revenu (SFR), la mesure de faible revenu (MFR) et la mesure du panier de consommation (MPC). Le SFR vise les familles dont la part des dépenses consacrées à l'alimentation, au vêtement et à l'habitation dépasse de 20% celle consacrée par la famille moyenne canadienne. La MFR correspond à la moitié du revenu médian ajusté pour la taille de la famille. La MPC est une mesure en cours de développement que le gouvernement fédéral prévoit utiliser en 2002. Elle est constituée d'un revenu suffisant pour avoir une diète nutritive (standards de Santé Canada), acheter des vêtements pour le travail et les activités sociales, se loger (au coût médian dans sa communauté) et financer les autres dépenses jugées nécessaires au maintien d'une vie honorable (soins personnels, transports publics, besoins ménagers, ameublement, fournitures dans le domaine du divertissement et de l'école, etc.).

Le problème avec ces mesures est qu'elles ne fournissent pas la même évaluation de l'ampleur, des caractéristiques et de la gravité de la pauvreté. Par ailleurs, si on compare l'évolution de la pauvreté selon l'indicateur des seuils de faible revenu avec le nombre ou l'incidence des prestataires de l'aide sociale au

Québec, on serait porté à conclure à la stabilité de la pauvreté dans un cas et à son accroissement dans l'autre.

Premièrement, au niveau de l'ampleur de la pauvreté, nous pouvons remarquer, au tableau 1, que l'incidence ou le taux de pauvreté au Québec serait de plus de 20%, soit de 21,2% pour être exact, si nous adoptions le SFR comme critère (5^{ème} rangée, 1^{ère} colonne). Il serait plutôt d'un peu plus de 10% (10,8%) si nous adoptions le critère de la MPC (5^{ème} rangée, 3^{ème} colonne). L'incidence ou le taux de pauvreté se situerait à un niveau intermédiaire soit de 13,5% si nous retenions la MFR.

Par ailleurs et à partir du même tableau, nous pouvons observer que le taux de pauvreté au Québec serait supérieur au reste du Canada et, en particulier, à celui enregistré pour l'Ontario si nous adoptions la définition du seuil de faible revenu. Nous parviendrions à une conclusion différente si nous retenions plutôt la mesure du panier de consommation. Dans le premier cas (SFR), le taux de pauvreté est supérieur au Québec (21,2%) comparativement à l'Ontario (16,2%). Dans le dernier cas (MPC), c'est le contraire. Le taux de pauvreté est de 10,8% pour le Québec contre 12,5% pour l'Ontario.

Tableau 1. Taux de pauvreté par province au Canada, 1996

	SFR <i>seuil de faible revenu</i>	MFR <i>mesure de faible revenu</i>	MPC <i>mesure du panier de consommation</i>
T.-N.	17,6	15,8	17,8
I.-P.-E.	14,5	12,6	9,6
N.-E.	17,8	14,9	14,9
N.-B.	16,2	14,0	12,0
Québec	21,2	13,5	10,8
Ontario	16,2	9,9	12,5
Man.	19,7	12,1	11,1
Sask.	17,6	13,3	12,1
Alta	16,4	10,6	9,2
Col. Brit.	17,9	10,9	13,9
Canada total	17,9	11,5	12,0

Source: Sylvie Jean (1999)

Deuxièmement et à titre d'exemple seulement, on constaterait, selon une étude comparative menée par le Département des ressources humaines Canada(1998), que les couples avec enfants constituent une proportion plus élevée des familles vivant sous les seuils de pauvreté si nous adoptions la MPC (34,2%) comparativement au SFR (31,7%), alors que les personnes seules occupent un pourcentage plus élevé des unités vivant sous les seuils de pauvreté en retenant le SFR (30,2%) plutôt que la MPC (25,5%). Les caractéristiques des personnes pauvres peuvent donc différer selon qu'on adopte une définition ou une autre.

Troisièmement, si on définit la gravité de la pauvreté par l'écart de revenu des personnes ou familles pauvres par rapport au seuil de pauvreté, il est évident que cet écart ou manque à gagner sera d'autant plus élevé que le seuil de pauvreté retenu est élevé. Dans le tableau 2, nous avons comparé les valeurs en termes de revenu annuel des différents seuils de pauvreté selon le SFR, la MFR ou la MPC pour l'année 1996. Dans le premier cas, pour faire vivre une famille (couple) avec deux enfants, le revenu estimé est de 32 238\$, dans le second cas, ce revenu estimé baisse à 21 244\$ (revenu net d'impôt) et dans le dernier cas, il est estimé à 19 953 \$. Pour fins de comparaisons, nous avons aussi retenu l'indice de Sarlo (1996) qui définit un niveau de revenu minimum de subsistance à 14 756\$ pour le même couple avec deux enfants.

Tableau 2. Seuils de faible revenu, couple avec deux enfants, 1996

Seuil de faible revenu	32 238 \$
Mesure de faible revenu	21 244 \$
Mesure du panier de consommation	19 953 \$
Sarlo	14 756 \$

Sources : Statistique Canada, Département des ressources humaines Canada et Sarlo (1996)

Finalement si, comme nous l'avons mentionné plus tôt, nous comparons l'évolution du taux de pauvreté défini selon le SFR avec l'incidence du nombre de prestataires de l'aide sociale par rapport au nombre de personnes de moins de 65 ans au Québec, nous trouvons, tel qu'indiqué au tableau 3, que les taux de pauvreté n'ont à peu près pas changé de 1981 à 1997 alors que l'incidence des personnes prestataires de l'aide sociale a, au contraire, sensiblement augmenté. Dans le premier cas (SFR) les taux de pauvreté se situent à environ 20% en début comme en fin de période. Dans le second cas, l'incidence des prestataires de l'aide sociale est passée de 8,9% à 12,4%, soit un accroissement de 3,5 points de pourcentage.

**Tableau 3. Pauvreté selon la définition du SFR
seuil de faible revenu et prestataires de l'aide sociale au
Québec, 1981-1997**

	<i>Taux de pauvreté (SFR)</i>	<i>Incidence du nombre de prestataires de l'aide sociale^a</i>
1981	19,4	8,9
1982	19,9	9,4
1983	20,6	11,3
1984	21,8	11,7
1985	20,4	11,8
1986	20,0	11,5
1987	19,7	10,7
1988	19,8	9,7
1989	16,3	9,0
1990	19,2	8,9
1991	19,5	9,5
1992	19,1	10,7
1993	20,8	11,7
1994	20,5	12,4
1995	21,3	12,6
1996	21,4	12,7
1997	20,4	12,4

Sources : Statistique Canada (1999) et Solidarité sociale Québec (2000).

Dès lors, du point de vue du Comité des politiques publiques de l'ASDEQ, il est important que l'on puisse disposer d'une mesure adéquate ou de quelques mesures complémentaires pour évaluer l'ampleur, les causes et l'évolution de la pauvreté au Québec de même que pour mieux préparer et évaluer les programmes de lutte à la pauvreté.

Le Collectif pour l'élimination de la pauvreté se réfère quant à lui à trois définitions : une première, floue, qui vise l'élimination de la pauvreté en tant qu'obstacle à l'exercice effectif des droits et libertés de la personne (article 6, 1^o); une deuxième, quelque peu contradictoire avec l'objectif de l'élimination de la pauvreté puisque définie purement en termes relatifs soit le cinquième le plus pauvre de la population (article 6, 2^o); une troisième qui s'adresse au SFR (article 22, note 8).

C'est pourquoi, Le Comité des politiques publiques recommande au Gouvernement d'adopter une mesure officielle de la pauvreté qui évite l'écueil d'être trop près des stricts seuils de subsistance tout comme celui, à l'opposé, de constituer une pure mesure d'inégalités. Il serait souhaitable également que, d'une part, cette mesure puisse se montrer sensible aux politiques et programmes gouvernementaux et que, d'autre part, les seuils retenus soient suffisamment élevés pour permettre aux personnes, aux familles et à leurs enfants d'acquérir les biens et services intermédiaires qui leur permettront, à terme, de sortir de la pauvreté.

2. Le plancher de revenu garanti

La redistribution du revenu à travers les paiements de transferts gouvernementaux (allocations familiales, aide sociale,...) de même que les assurances sociales (assurance emploi, santé et sécurité au travail,...), la fiscalité (impôt progressif sur le revenu), le salaire minimum et autres normes du travail constituent des outils à la disposition des gouvernements qui entraînent une réduction des inégalités et qui peuvent exercer des effets sur la pauvreté. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le Collectif pour l'élimination de la pauvreté réclame à cet égard un certain nombre de changements spécifiques : révision de la fiscalité de façon à ce qu'elle réduise les écarts de richesse (article 24, 4^o), augmentation du salaire minimum à 8,50\$ en dollars de 1999 (article 22) et relèvement successif de la prestation d'aide sociale ou du plancher du revenu minimum garanti à celui d'une personne présentant des contraintes sévères à l'emploi (article 17) puis à un seuil de couverture des besoins essentiels (article 18) défini, ultérieurement, par un Conseil pour l'élimination de la pauvreté. Dans cette section, nous traiterons uniquement des problèmes pratiques que pose la question

du relèvement du plancher de revenu minimum garanti. Trois effets potentiels seront examinés soit l'effet sur les inégalités de revenu, l'effet sur la fiscalité, les finances publiques et la richesse collective, puis l'effet sur les incitations au travail et l'acquisition de capital humain pour les personnes à faible revenu.

2.1 Les inégalités de revenus

Du point de vue de l'analyse économique, on peut facilement montrer que les inégalités de revenus sont sensiblement réduites suite à l'octroi, par les gouvernements, de paiements de transferts aux familles et aux individus d'une part, puis par l'impôt sur le revenu d'autre part. Dans le tableau 4 ci-bas, nous trouvons que l'indice d'inégalités des revenus qui était de 0,476 (indice de Gini) en 1986 au Québec a diminué à une valeur de 0,384 suite à l'octroi de paiements de transferts aux familles et aux personnes, puis, à nouveau à 0,352 suite aux impôts.

Tableau 4. Mesure des inégalités de revenus au Québec, coefficients de Gini, 1986-1997

	<i>Revenu privé sans transferts ni impôts</i>	<i>Revenus après transferts</i>	<i>Revenus après transferts et impôts</i>
1986	0,476	0,384	0,352
1997	0,509	0,396	0,349

Source : Institut de la statistique du Québec (2000)

Par ailleurs, si on regarde l'évolution de cet indice dans le temps, on constate que les paiements de transferts et les impôts n'ont pas fait que réduire les inégalités, mais qu'ils ont contribué à renverser la tendance à l'accroissement des inégalités de

revenus. L'indice des inégalités privées augmente de 0,476 à 0,509; l'indice des inégalités après impôts et transferts quant à lui diminue de 0,352 à 0,349.

Bien que ces outils aient exercé les effets escomptés, cela ne veut pas dire qu'ils n'ont pas de coûts non plus qu'ils n'ont pas de limites. Dans les paragraphes qui suivent, nous étudierons deux autres effets potentiels majeurs de dispositions qui augmenteraient le plancher de revenu garanti, la première de ces conséquences porte sur la fiscalité générale et ses effets indirects sur la richesse collective., la seconde, sur l'incitation au travail et le piège de la pauvreté pour les personnes et les familles à bas revenus.

2.2 *Fiscalité, finances publiques et richesse collective*

La hausse du plancher de revenu garanti augmente les coûts du programme d'assistance gouvernementale pour trois raisons. D'une part, les personnes bénéficiant aujourd'hui d'un revenu garanti se verraient verser des montants plus élevés, d'autre part, il y aurait, en plus, un nombre croissant de personnes qui accéderaient à des prestations alors qu'elles n'en touchent pas présentement, leurs revenus actuels ne leur donnant pas droit à des prestations d'aide sociale; d'autres, enfin changeraient leur comportement de façon à pouvoir en toucher ou encore à en toucher davantage. En somme, bien qu'elle allège le fardeau de la pauvreté, il importe de noter qu'une hausse du plancher de revenu maintient les personnes dans la pauvreté et en augmente le nombre et la dépendance. En outre, l'augmentation des coûts qui s'ensuit peut s'avérer substantielle. Finalement si les gouvernements voulaient maintenir tels quels leurs services à la population, il est à prévoir que les répercussions de ces coûts sur les taux d'imposition du revenu seraient non moins substantielles.

À titre d'exemple illustratif seulement, l'octroi par le gouvernement d'une allocation de citoyenneté de 10 000\$ par adulte et de 5 000\$ par enfant (en bas de

18 ans) entraînerait des coûts de 65,6 milliards de dollars en 1996 (tableau 5). Comme les gouvernements dépensaient déjà 29,8 milliards de dollars en paiements de transferts (non montrés dans le tableau), cela représente une hausse des dépenses de 35,8 milliards de dollars sous forme de paiements de transferts aux personnes. Cette hausse peut être théoriquement financée par des coupures dans les autres postes de dépenses (Santé et éducation principalement) mais ces coupures seraient beaucoup trop importantes en pratique. Puisque le gouvernement dépensait 42,6 milliards de dollars pour financer ses dépenses en biens et en services (tableau 5), cela veut dire qu'il ne devrait plus fonctionner qu'avec un budget de 6,8 (42,6-35,8) milliards de dollars au lieu de 42,6 milliards de dollars pour assumer et financer toutes ces autres activités, ce qui est impossible.

Dans ces circonstances, le Gouvernement devra hausser les impôts et s'il veut préserver les services à la population telles qu'ils existent, cela signifie que les impôts moyens au Québec devraient être de 78,2% (dernière rangée du tableau 5), ce qui est insoutenable. Par ailleurs, il n'est pas nécessaire que l'on propose ce cas extrême pour en dégager un certain nombre de conséquences marquées sur l'économie du Québec puisque déjà, à l'heure actuelle, la position concurrentielle de cette économie est largement défailante au chapitre de l'impôt sur le revenu des particuliers¹. En fait, dès qu'elle n'est pas ciblée sur les seules personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi, l'aide aux personnes et aux familles à bas revenus implique des montants appréciables susceptibles de se répercuter sur les taux généraux d'imposition du revenu.

¹L'écart entre le Québec et l'Ontario est de l'ordre de 6 milliards de dollars, ce qui veut dire que pour être comparables avec l'Ontario, les impôts sur les revenus des particuliers au Québec devraient être de 6 milliards de dollars inférieurs à ce qu'ils sont présentement.

Tableau 5. Simulation de l'effet d'une garantie universelle de revenu de 10 000 \$ par adulte et de 5 000 \$ par enfant, Québec 1996.

	<i>Nombre. de personnes</i>	<i>Coûts (Milliards de \$)</i>
Moins de 18 ans	1 650 338	8,2
18 ans et plus	5 738 790	57,4
Total	7 398 137	65,6
Dépenses gouvernementales biens et services :		42,6
Intérêts sur la dette publique :		20,9
Total des dépenses gouvernementales		129,1
Revenu intérieur brut		165
Ratio des dépenses gouvernementales sur revenu intérieur brut		78,2%

Source : Pierre Lefebvre (2000)

Toute hausse des taux d'impôts sur le revenu réduit l'incitation à l'effort et comporte des effets sur trois types de comportements : le temps travaillé, l'évasion ou l'exode fiscal et le capital humain. D'un côté, les travailleurs touchés par les hausses d'impôts seront incités à travailler moins, ce qui réduira la production et les revenus généraux dans l'économie du Québec et donc les revenus de l'État. De l'autre, il est probable que les plus hauts revenus c'est-à-dire ceux appartenant à la classe du cinquième quintile réussiront à échapper à des hausses substantielles de leurs impôts parce que la plus mobile. Le poids de la hausse de ces impôts devra donc retomber principalement sur le troisième quintile et partiellement aussi sur le

quatrième. Finalement, la réduction de la rentabilité nette, c'est-à-dire du rendement après impôts des études secondaires, collégiales et universitaires ou encore de la formation professionnelle ou continue, réduira les investissements en capital humain de la main-d'œuvre québécoise, ce qui aura pour effet de réduire le potentiel de croissance économique. Ces deux types de coûts, réduction du temps travaillé et réduction des investissements en capital humain feront en sorte que l'économie québécoise sera moins compétitive. En réduisant l'incitation à l'effort et l'acquisition de capital humain c'est toute l'économie québécoise qui s'en trouve affaiblie. Enfin, un même type d'arbitrage s'applique cette fois à la logique interne des programmes et des politiques de plancher de revenu garanti et affecte tout particulièrement les personnes et les familles à bas revenu.

2.3 Incitation au travail, acquisition de capital humain et piège de la pauvreté

Tout système de revenu minimum garanti comporte trois grands paramètres de politiques publiques : premièrement, le niveau du plancher; deuxièmement, le taux de réduction de la prestation ou taux marginal de taxation implicite; troisièmement, le seuil d'allocation nulle. Alors que le niveau du plancher représente le niveau de revenu en dessous duquel personne ne peut se situer, le taux marginal de taxation implicite représente le montant soustrait de la prestation maximale, exprimé en proportion des revenus du travail gagnés. Le seuil d'allocation nulle représente, pour sa part, le niveau de revenu gagné à partir duquel la personne cesse de toucher des prestations d'aide sociale.

Le lien entre ces trois types de paramètres est le suivant : le niveau plancher (n) est égal au produit du taux marginal de taxation (t) et du seuil d'allocation nulle (s), soit : $n = t \times s$. Les implications de cette équation sont qu'on ne peut rêver à la fois d'un taux marginal de taxation implicite (t) bas qui réduirait au maximum la

désincitation au travail, d'un seuil d'allocation nulle (s) également bas qui permettrait de contrôler le coût du programme et d'un niveau plancher (n) élevé qui permettrait d'éradiquer la pauvreté. En effet, si « t » et « s » situés à droite de l'équation sont bas, il est strictement impossible d'avoir un plancher « n » élevé à gauche de cette même équation.

Pour qu'il soit attrayant de travailler sur le plan financier, il faut que le taux marginal de taxation implicite s'avère nettement inférieur à 100%. Ce genre de résultat peut être atteint, mais au prix toutefois de coûts élevés ou encore de niveaux planchers bas. Si, par exemple, on établissait que le niveau garanti, égal ou légèrement supérieur au seuil de pauvreté, était de 10 000\$ par année et qu'on établissait un taux de taxation implicite de 50%, ceci équivaldrait à permettre à l'individu de conserver la moitié de ses gains réalisés sur le marché du travail; le seuil d'allocation nulle serait alors de 20 000\$ par année, ce qui signifie que plus du quart des travailleurs québécois bénéficieraient de prestations d'aide sociale. Ce serait évidemment trop coûteux. Si, par contre, on cherchait à garder le contrôle sur les coûts en maintenant un seuil d'allocation nulle égal à 10 000\$, il faudrait, pour conserver le taux marginal de taxation implicite de 50%, baisser le plancher de revenu garanti à 5 000\$, soit la moitié seulement du seuil de pauvreté.

La demande du Collectif est de relever le niveau du plancher garanti à deux reprises. Si les taux actuels de taxation implicite demeurent inchangés, cela signifie qu'un plus grand nombre de personnes et de familles seront aux prises avec le piège de la pauvreté. Comme le dit l'OCDE (1994) : « Un niveau élevé de garantie de revenus et une forte incitation au travail sont incompatibles. » (p. 301). ***Bien qu'il existe une très grande diversité de choix techniques qui se présentent pour favoriser une meilleure incitation au travail, soit la réduction du taux marginal de taxation, la subvention salariale, le crédit d'impôt sur le revenu d'emploi, la subvention des coûts fixes associés au travail et, qu'il existe***

encore des obstacles et des limites à l'application de telles formules, le Comité des politiques publiques de l'ASDEQ est d'avis qu'il conviendrait d'encourager l'orientation des ressources publiques vers des formules de supplémentation des revenus d'emploi pour les personnes aptes au travail et leur soutien effectif en termes de services appropriés dont la formation et les services de garde des enfants. Des expériences concrètes ont été effectuées avec un certain succès tant au Québec qu'aux États-Unis et au Canada, notamment au Nouveau-Brunswick. En remplacement d'une simple hausse du plancher de revenu garanti pour les personnes admissibles au programme d'assistance emploi, il conviendrait donc que le Gouvernement du Québec s'inspire de ces expériences et des évaluations qui en ont été faites et améliore, en conséquence, son programme de supplémentation des revenus d'emploi.

3. Le salaire minimum

Si une partie du problème de la pauvreté dépendait du fait que certains individus peu qualifiés disposent d'un salaire insuffisant pour qu'eux ou leur famille puissent franchir les seuils de pauvreté, on serait tenté de croire qu'une hausse appropriée du salaire minimum pourrait rapidement résoudre ce genre de problème. La hausse du salaire minimum ne coûte pratiquement rien au gouvernement puisqu'il n'emploie presque pas de personnel à ce salaire et que ce sont, pour l'essentiel, les entreprises qui paieraient. De plus, au dire de certains, la hausse du salaire minimum pourrait contribuer à augmenter les dépenses dans l'économie et donc contribuer à créer des emplois. Finalement, on pourrait considérer que la hausse du salaire minimum et des autres conditions de travail (vacances, avantages sociaux, etc.) est à même de créer des conditions beaucoup plus alléchantes pour attirer les prestataires de l'aide sociale sur le marché du travail.

D'un autre côté par contre, la hausse du salaire minimum augmente les coûts de production et nuit à la compétitivité des entreprises. Certaines d'entre elles seraient contraintes à réduire leur emploi. Certains projets pourraient ne pas voir le jour. Dans ces cas, la hausse du salaire minimum n'aurait pas les effets positifs escomptés sur le bien-être et les sorties de pauvreté des personnes peu qualifiées puisqu'une partie d'entre elles perdrait ou n'aurait pas accès à l'emploi.

Compte tenu de ces thèses opposées, nombreux sont les économistes qui se sont penchés sur l'étude et l'observation des effets du salaire minimum sur le marché du travail. Les résultats de leurs travaux peuvent se résumer de la façon suivante.

Premièrement, l'effet du salaire minimum sur l'emploi est significatif. Bien que des études américaines aient montré que l'impact du salaire minimum sur l'emploi ait pu être négligeable au New Jersey (Card et Krueger 1995), l'importation de leurs conclusions pour le Canada n'est pas appropriée. L'étude canadienne la plus récente en cette matière (Baker, Benjamin et Stranger, 1999) en arrive à la conclusion qu'une hausse du salaire minimum de 10% entraîne une baisse de l'emploi chez les jeunes adolescents de 2,5%. Soulignons que la demande du Collectif dépasse les 20%.

Deuxièmement, les données et les études sur la mobilité sociale au Canada (Finnie 1997 et Finnie et Gray 1998) démontreraient d'une part qu'il n'y a, en général, que très peu de gens qui travaillent au salaire minimum et, d'autre part, que pour la très vaste majorité des travailleurs à ce salaire, la rémunération au salaire minimum ne constitue tout au plus qu'une phase transitoire et temporaire. C'est une façon d'entrer sur le marché du travail, d'acquérir de l'expérience et des compétences puis d'avancer dans la structure hiérarchique des salaires. Contrairement à l'Europe, la mobilité géographique et sociale de la main-d'œuvre est beaucoup plus élevée en Amérique du Nord. Hausser le salaire minimum serait

refuser ou retarder le processus dynamique d'accèsion à la promotion sociale et économique propre au fonctionnement des marchés du travail nord-américains.

Troisièmement, les travaux récents en matière d'abandon scolaire (Dagenais et coll., 1999) montrent que le salaire minimum a un effet tout aussi significatif sur la décision d'interrompre ses études secondaires. Tout se passe comme si une hausse du salaire minimum détournait les jeunes de leur cheminement scolaire. Dès qu'ils perdent leur premier emploi, ils risquent de se retrouver pauvres et à l'aide sociale puisqu'ils n'ont pas complété leurs études secondaires. Donc des hausses trop prononcées du salaire minimum peuvent augmenter plutôt que de réduire la pauvreté.

Quatrièmement, un autre effet négatif plus indirect de niveaux de salaires minimums trop élevés est qu'ils réduisent le rendement d'un diplôme secondaire et constituent, de ce fait, une forte désincitation à compléter ses études.

Cinquièmement, les études québécoises les plus élaborées sur le comportement des prestataires de l'aide sociale (Duclos et coll. 1996) ont démontré que la hausse du salaire minimum avait pour effet de rallonger sensiblement les durées de séjour des jeunes à l'aide sociale. La raison la plus vraisemblable est qu'une hausse du salaire minimum réduit les opportunités d'emplois pour les jeunes et les empêchent de prendre leur première expérience et donc d'accumuler un certain capital humain. De plus, comme la durée de séjour prédite dépend de la durée de séjour déjà réalisée, l'allongement de la durée de séjour attribuable au salaire minimum peut avoir pour effet indirect d'allonger davantage le séjour des jeunes bénéficiaires à l'aide sociale et de les enfermer très tôt dans ce qu'il est convenu d'appeler le piège de la pauvreté.

En somme, la hausse du salaire minimum peut aider mais ne constitue vraisemblablement pas le meilleur moyen à la disposition du gouvernement pour réduire la pauvreté.

4. La protection de l'emploi

On a pu penser, à un certain moment, que la lutte au chômage, facteur premier de pauvreté, pourrait être menée en imposant d'importants délais de préavis et en adoptant des législations fixant des règles de licenciements visant à contrer les renvois abusifs ou les licenciements pour motifs économiques.

Plusieurs effets positifs ont été mis de l'avant pour justifier le recours à ce type de législation : abaissement du coût des contrats grâce à la fixation de règles et de normes générales; encouragement à investir davantage dans le capital humain de chaque entreprise et temps accordé aux travailleurs pour se trouver un nouvel emploi.

En revanche cependant, ce type de législation impose des contraintes aux entreprises qui y voient une source d'augmentation marquée des coûts d'embauche de nouveaux employés réguliers à temps plein. S'il advenait que l'entreprise ait à procéder à des mises à pied pour ces nouveaux employés parce que ses ventes diminuent, ces pénalités pourraient s'avérer onéreuses. Pour demeurer compétitives et éviter ces risques, elles devront limiter leur production et leur embauche de jeunes ou de nouveaux employés et, au besoin, procéder par sous-contrat. Ce type de législation serait donc une source de réduction de la création d'emplois chez les jeunes et les femmes en même temps qu'une incitation directe au développement du travail autonome et des travailleurs indépendants.

L'OCDE (1994) s'est grandement préoccupée de cette question et a recensé, pour l'ensemble des pays européens concernés, un grand ensemble de réglementations visant à protéger l'emploi de cette façon. Ses conclusions sont claires et nettes : « les proportions de travailleurs indépendants (toutes catégories confondues) et de travailleurs indépendants hors du secteur agricole ont tendance à être plus élevées dans les pays où la protection de l'emploi est forte » (p. 83); le

taux et la fréquence du chômage de longue durée sont plus élevés dans les pays où la législation en matière de sécurité de l'emploi est plus contraignante (p.85) et, en particulier, « le taux de chômage des jeunes comparativement à celui des adultes tend à être plus élevé dans les pays où la protection de l'emploi est rigoureuse » (p.85). Imposer ce type de contraintes aux employeurs contribue donc à augmenter plutôt qu'à réduire le chômage.

5. L'identification des sources de réduction de la pauvreté

Le Comité des politiques publiques de l'ASDEQ considère qu'au-delà des programmes particuliers de lutte à la pauvreté, c'est la création et l'accès à l'EMPLOI qui constitue la source la plus importante d'insertion économique et sociale et donc de réduction de la pauvreté. Et cela d'un point de vue aussi bien logique que factuel.

D'un point de vue logique tout d'abord, si la pauvreté est due au fait que les personnes pauvres ne disposent pas d'un emploi qui leur permet de subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille, il est logique de penser que si l'absence d'emploi est le problème, l'accès à l'emploi en constitue la solution.

Au niveau factuel par ailleurs, il apparaît de plus en plus évident que les taux de pauvreté progressent lorsque les taux de chômage augmentent et régressent lorsque ceux-ci diminuent. Les travaux économétriques sur la question confirment tous ce genre de résultats (voir entre autres Perron et Vaillancourt 1988, Duclos et coll. 1995, Gascon 1999 et Osberg 2000).

Si on retient le cas des deux dernières récessions par exemple, on trouve que les taux de pauvreté définis sur la base du SFR (seuil de faible revenu) ont pu monter jusqu'à 21,8% au Québec en 1984 puis à 21,4% en 1996 (tableau 3). À l'inverse, au sommet de la conjoncture économique en 1989, celui-ci a pu baisser à

16,3%. Une diminution de 5 points de pourcentage sépare ces deux extrêmes, soit un écart d'environ 350 000 personnes, ce qui n'est pas négligeable.

Au niveau de la clientèle de l'aide sociale, on peut constater également qu'il y a une évolution parallèle entre le sous-emploi et l'incidence des prestataires de l'aide sociale par rapport à la population de moins de 65 ans. En 1981, l'incidence des prestataires de l'aide sociale au Québec était de 8,9% (tableau 3). La récession du début des années 80 a entraîné à sa suite une hausse de cette incidence à 11,8% en 1985. L'expansion économique a ramené ce taux à 8,9% en 1990 alors que la nouvelle récession et le ralentissement économique qui l'a accompagnée l'ont fait remonter à 12,7%.

Depuis 1996 toutefois, la reprise de l'économie et de l'emploi ont été suffisamment forts pour engendrer une réduction soutenue et marquée du nombre et de l'incidence des prestataires de l'aide sociale au Québec. En effet, et tel qu'indiqué dans la première colonne du tableau 6, le nombre de prestataires de l'aide sociale est passé de 813 200 en 1996 à 602 991 en juin 2000. Il s'agit là d'une baisse de 210 209 prestataires ou encore de 25,8% en l'espace de 4 ans et cela, en dépit des coupures importantes qui ont été apportées au programme fédéral de l'assurance emploi. Quant au nombre de ménages bénéficiaires de l'aide sociale, celui-ci a connu une baisse de 20,8% au cours de la même période. Il était de 382 602 en juin 2000 contre 483 100 en moyenne sur l'ensemble de l'année 1996 (3^{ème} colonne de ce même tableau).

**Tableau 6. Nombre et incidence des prestataires de l'aide sociale
au Québec, 1996-2000**

	Nombre de prestataires	Incidence en %	Nombre de ménages
1996	813 200	12,7	483 100
1997	793 300	12,4	470 400
1998	725 700	11,3	439 300
1999	661 300	10,3	410 600
2000 (juin)	602 991	9,2 ^e	382 602

^e Estimation fondée sur une hypothèse de croissance de 1% de la population de moins de 65 ans.

Source : Ministère de la Solidarité sociale (1999 et 2000).

En fait, il faut remonter à 1989 pour disposer d'ordres de grandeur comparables tant au niveau du nombre de prestataires (588 000) qu'à celui de leur incidence exprimée en pourcentage de la population de moins de 65 ans (8,9%). Cela prouve bien, à notre avis, que l'emploi est à même de permettre à des centaines de milliers de personnes de franchir les seuils de pauvreté.

En somme, il apparaît qu'une économie forte constitue la première condition pour qu'un programme de lutte à la pauvreté soit efficace. Ce qui soulève trois genres de questions : premièrement, qu'est-ce qu'une économie forte? Deuxièmement, est-ce que les gouvernements peuvent faire quelque chose pour qu'une économie soit forte? Troisièmement, que peuvent-ils faire?

5.1 Une économie forte

Une économie forte est une économie où la croissance des investissements est élevée, où les finances publiques sont saines et en bon ordre, où la croissance de la productivité est rapide et où l'inflation est sous contrôle. Cet ensemble de résultats s'avère très positif pour les travailleurs car il en ressortira une forte croissance de

l'emploi et de bas taux de chômage qui, à leur tour, favoriseront davantage les jeunes, les femmes et les travailleurs moins qualifiés.

Lorsque l'emploi s'accroît, les premiers à en bénéficier sont les chômeurs, les travailleurs à temps partiel, les personnes en situation de sous-emploi, les nouveaux immigrants et les personnes qui étaient auparavant en dehors de la population active. Un marché du travail resserré force les employeurs à se tourner vers des bassins de main-d'œuvre non traditionnels. Les pénuries de personnel les incitent à donner de la formation et à offrir des opportunités de promotion à des travailleurs qui autrement n'auraient jamais pu y accéder. L'efficacité des programmes publics de réinsertion dépend sensiblement quant à elle de la disponibilité des emplois sur les marchés du travail. Finalement, la pression de la demande de travail combinée à une hausse de la productivité conduit à une hausse des salaires bénéfiques et bénéficiant à tous les travailleurs, y compris les travailleurs les moins qualifiés.

5.2 Qu'est-ce que les gouvernements peuvent faire?

Les gouvernements peuvent contribuer par leurs politiques tant macroéconomiques que microéconomiques à créer des emplois rémunérateurs. Au niveau macroéconomique, nous considérerons trois grands types de politiques soit la politique budgétaire, la politique monétaire et la politique de croissance.

Au niveau de la politique budgétaire tout d'abord, il convient que soient respectés les grands équilibres entre les revenus et les dépenses du gouvernement d'une part et que les politiques fiscales continuent de s'orienter vers des baisses généralisées de l'impôt sur le revenu d'autre part. ***Comme nous l'avons souligné dans notre mémoire déposé lors de la Commission sur la réduction des impôts au Québec (ASDEQ 1999), il est absolument essentiel que le Gouvernement du Québec poursuive ses objectifs de réduction des impôts sur le revenu des particuliers.*** Ce type de politique, qui pourrait être en partie

financée par une réduction des subventions aux entreprises, a le triple effet de rétablir la position concurrentielle du Québec, de stimuler la demande pour les biens et services et donc l'emploi à court terme, de même que d'agir positivement sur la croissance économique à long terme.

Au niveau de la politique monétaire par ailleurs, il est de première importance que celle-ci s'aligne sur un sentier de croissance économique soutenue correspondant au potentiel de l'économie. Une politique monétaire qui vise l'atteinte de ce potentiel est une politique de nature à permettre et garantir une croissance durable à long terme de l'économie, et donc à assurer une économie forte avec un fort potentiel de réduction de la pauvreté. La politique monétaire n'est pas du ressort du Gouvernement du Québec, mais celui-ci est en mesure et en droit de procéder aux représentations qui s'imposent.

Finalement, les politiques de croissance économique actuelles peuvent être grandement enrichies en créant un environnement propice à l'épargne, à l'investissement, à l'éducation et à la formation professionnelle et continue d'une part puis en visant à favoriser, d'autre part, un environnement qui encourage l'ouverture et la création de nouveaux marchés, l'innovation technologique, l'adaptation de la main-d'oeuvre à la nouvelle économie, l'entrepreneuriat, une plus grande flexibilité du marché du travail et plus généralement une amélioration de l'efficacité économique.

Au niveau microéconomique, il y a également beaucoup à faire. Nous pensons par exemple à des politiques qui favorisent aussi bien la demande que l'offre de travail. Au niveau de la demande par exemple il pourrait convenir de réviser à la baisse les taxes sur la masse salariale. Ces taxes constituent un coût pour les entreprises qui nuit à l'embauche de nouveaux employés.

Au niveau de l'offre, un investissement dans L'ÉDUCATION paraît des plus appropriés. L'éducation est une variable qui est très étroitement corrélée aux

revenus et toute aussi mais inversement corrélée avec le chômage et la pauvreté. La variable éducation est en effet ressortie comme étant un des déterminants les plus importants de la durée de séjour des bénéficiaires de l'aide sociale au Québec (Duclos et coll., 1996). Plus la scolarité de l'individu est élevée et plus courte est sa durée de séjour. En ce sens, la prévention des abandons scolaires constitue un élément important d'une stratégie visant à réduire la pauvreté chez les jeunes. La formation professionnelle a aussi des effets significatifs chez certains sous-groupes de la population et, en particulier, la formation sur le tas ou en entreprise. Finalement, l'aide à la petite enfance est un moyen d'encourager la réduction à moyen et à long terme de l'abandon scolaire et de la pauvreté en même temps qu'un moyen d'empêcher la transmission intergénérationnelle de la pauvreté.

Finalement, il nous est apparu très important de souligner que toutes les politiques de croissance et de création d'emploi n'auront toujours qu'un effet très limité sur un certain nombre de personnes pauvres. Nous songeons plus particulièrement aux personnes handicapées, à des personnes âgées ou au contraire trop jeunes, à des familles monoparentales, aux personnes illettrées, malades, dépendantes ou sans abri. ***Le Comité des politiques publiques de l'ASDEQ est d'avis que ces personnes doivent être ciblées avec soin et qu'elles sont en droit de bénéficier de mesures d'assistance à divers niveaux, soit à un premier niveau, financier, le plus satisfaisant possible, puis à un autre niveau d'aide, de soutien et de support qui viserait à développer leurs capacités, c'est-à-dire à élargir leur horizon et leur potentiel de réalisations.***

CONCLUSION

L'objectif de ce mémoire était de fournir un avis professionnel sur la pauvreté au Québec. Après avoir pris connaissance des dispositions de la proposition de projet

loi élaboré par le Collectif pour l'élimination de la pauvreté et suite aux consultations qu'il a effectuées auprès d'experts en la matière, le Comité des politiques publiques de l'ASDEQ est parvenu aux conclusions suivantes.

Premièrement, il conviendrait que le Gouvernement du Québec poursuivre activement sa contribution à créer un environnement micro et macroéconomique propice à la création d'emplois et à l'émergence d'une économie forte au Québec. Dans la lutte à la pauvreté, les politiques qui tendent à augmenter la production, l'emploi et les revenus sont nettement supérieures à celles qui se limitent à la stricte redistribution des revenus; elles constituent une condition nécessaire à l'efficacité des autres types d'interventions gouvernementales et bénéficient à l'insertion économique et sociale des personnes en situation de pauvreté.

Deuxièmement, il serait souhaitable que ce même Gouvernement adopte une définition et un seuil de pauvreté officiel. Ce seuil ne devrait être ni trop haut car il serait inutile, ni trop bas car, à ce moment, il s'avérerait insuffisant pour permettre aux personnes pauvres et à leur famille d'acquérir ce qui est nécessaire pour espérer pouvoir éventuellement s'en sortir. Ce choix est important, il servira en effet, de balises à toutes les composantes de la société, aux chercheurs, aux administrateurs de programmes ou aux gestionnaires de politiques gouvernementales. Il aura surtout une grande visibilité au niveau de l'opinion publique.

Troisièmement, il est apparu impératif qu'il soit payant de travailler. À cet égard, un travail important doit être effectué en tout premier lieu pour harmoniser les taux implicites de taxation de la sécurité du revenu* avec les taux de taxation explicites des tables d'impôts.

*Avantages que perdent les bénéficiaires au niveau du logement, des soins dentaires; exemptions et crédits d'impôts, etc.

Pour plusieurs encore, le fait d'aller travailler peut s'avérer passablement pénalisant. Il incombe tout autant d'améliorer le système actuel de supplémentation des revenus d'emploi par l'application des formules les plus efficaces que de les combiner, à des mesures appropriées d'incitation de soutien et de support à l'emploi.

Quatrièmement, et compte tenu du rôle majeur et déterminant de l'éducation comme source de prévention et de sortie de la pauvreté, il conviendrait que le Gouvernement accentue sa lutte à l'abandon scolaire, relève les qualifications des prestataires à trop faible productivité, progresse plus rapidement dans sa recherche d'amélioration de l'enseignement et accorde une priorité à l'aide à la petite enfance.

Cinquièmement, et pour terminer, il conviendrait d'apporter des mesures et une aide financière toutes particulières aux plus pauvres des plus pauvres, c'est à dire, à tous ceux et à toutes celles dont la situation varie peu avec l'évolution de l'emploi, qui disposent de revenus extrêmement bas de façon chronique et quasi-permanente et qui seraient laissés pour compte malgré cet ensemble de mesures.

BIBLIOGRAPHIE

Association des économistes québécois (ASDEQ 1999), « Le Québec en mal de croissance », Mémoire déposé à la Commission parlementaire sur la réduction des impôts au Québec, Québec, octobre 1999.

Baker, Michael, Dwayne Benjamin et Suchita Stranger (1999), "The Highs and Lows of the Minimum Wage Effect: A Time-Series Cross-Section Study of the Canadian Law", Journal of Labor Economics, Volume 17, Number 2, April 1999 pp. 318 à 350.

Blank, Rebecca M. (2000), "Distinguished Lecture on Economics in Government-Fighting Poverty: Lessons from Recent U.S. History", Journal of Economics Perspectives, vol. 14, no. 2, Spring 2000, pp.3 à 19.

Card, David et Alan B. Krueger (1994), « Minimum Wage and Employment : A Case Study of the Fast Food Industry in New Jersey and Pennsylvania » American Economic Review, December 1994, **84**,pp. 772 à793.

Collectif pour l'élimination de la pauvreté (2000), « Proposition pour une loi sur l'élimination de la pauvreté », Québec, 20 avril 2000.

Conseil économique du Canada (1968), Défi posé par la croissance, Cinquième exposé annuel,septembre 1968, Approvisionnements et services Canada, Ottawa.

Dagenais, Marcel, Claude Montmarquette, Daniel Parent et Nathalie Viennot-Briot (1999), « Travail pendant les études, performance scolaire et abandon », Série scientifique 99s-41, CIRANO, Montréal, novembre 1999, 67 pages.

Développement des ressources humaines Canada (1998), « Création d'une mesure préliminaire de la pauvreté fondée sur un panier de consommation », Rapport du Groupe fédéral/provincial/territorial sur la recherche et l'information dans le domaine du développement social, mars 1998.

Développement des ressources humaines Canada (1998), « La mesure du panier de consommation- Créer une nouvelle mesure de la pauvreté », dans le Bulletin de la recherche appliquée, volume 4, numéro 2, été-automne 1998, pp. 1 à 5.

Duclos, Jean-Yves, Bernard Fortin, Guy Lacroix et Hélène Roberge (1996), « La dynamique de la participation à l'aide sociale au Québec : 1979-1993 », Centre de recherche en économie et finance appliquée (CRÉFA), Département d'économie, Université Laval, mars 1996, 118 pages.

Finnie, Ross (1997), « The Earnings Mobility of Canadians, 1982-92 », Working Paper W-97-3Ea. Direction de la recherche appliquée, Développement des ressources humaines Canada, Ottawa, 1997 (à paraître dans Review of Income and Wealth).

Finnie, Ross (2000), « The Dynamics of Poverty in Canada : What We Know, What We Can Do », C.D. Howe Institute Commentary 145, Toronto, September 2000, 51 p.

Finnie, Ross et David Gray (1998), "The Dynamics of the Earnings Distribution in Canada: An Econometric Analysis", Working Paper W-98-4E, Direction de la recherche appliquée, Développement des ressources humaines Canada, Ottawa, 1998.

Fortin, Bernard (1997), « Dépendance à l'égard de l'aide sociale et réforme de la sécurité du revenu », L'Actualité économique, vol. 73, no 4, décembre 1997, pp.557 à 573.

Fréchette Pierre et Jean-P. Vézina (1990), L'économie du Québec, 4^{ème} édition, Éditions Étude Vivantes, Montréal, 1990, pp.370 à 378.

Gascon, Stéphane (2000), « Revenu potentiel de marché et pauvreté au Canada, 1986-1996 », Document de travail W-00-5F, Développement des ressources humaines Canada, Ottawa, février 2000.

Jean, Sylvie (1999), « Les mesures de la pauvreté-problématique », document de travail, Institut de la Statistique du Québec, 28 septembre 1999, 11 pages.

Keane, Michael P » (1995), « A New Idea for Welfare Reform », Quarterly Review, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Spring 1995, pp.2 à 27.

Labrie, Vivian (2000), « Un Québec sans pauvreté et une loi-cadre pour rêver logique », L'Action nationale, volume XC, numéro 2, février 2000, pp. 79 à 91.

Langlois, Simon et coll. (1990), La société québécoise en tendances 1960-1990, Institut québécois de la recherche sur la culture, Québec, 1990, pp.607 à 614.

Lefebvre, Pierre (2000), « Éléments d'information relativement aux programmes d'aide à l'emploi », Département d'économique, Université du Québec à Montréal, 28 janvier 2000.

OCDE (1994), L'étude de l'OCDE sur l'emploi, Données et explications, Partie II, Possibilités d'adaptation des marchés, Paris, 1994.

Osberg, Lars (2000), « Poverty in Canada and the USA : Measurement, Trends and Implications », Economics Department, Dalhousie University, Halifax, 6 juillet 2000.

Perron, Pierre et François Vaillancourt (1988), « The Evolution of Poverty in Canada », Document de recherche no. 343, Conseil économique du Canada, 1988.

Sarlo, Christopher (1996), Poverty in Canada, 2nd Edition, The Fraser Institute, British Columbia, January 1996 (an Update).

Statistique Canada (1999), Personnes à faibles revenus, 1980 à 1997, (les seuils de faible revenu, base 1992), avril 1999, Division de la statistique du revenu, catalogue numéro 13-569-XIB, Ministère de l'industrie, Ottawa, 1999.

ANNEXE

CALCUL DU COÛT DE LA DEMANDE DE REDRESSEMENT DU PLANCHER DE REVENU GARANTI

Le calcul du coût de la demande de redressement au plancher de revenu se présente sous deux formes dans les tableaux suivant. Premièrement, en se fondant sur les barèmes de prestations mensuelles indiqués au tableau A-1 suivant et deuxièmement, en appliquant l'écart, réclamé aux clientèles au mois d'avril 2000 (tableau A-2).

Tableau A-1 : Prestations mensuelles avec et sans contraintes sévères à l'emploi, Québec, avril 2000.

	<i>Personne seule</i>	<i>Couple sans enfant</i>	<i>Famille monoparentale (deux enfants)</i>	<i>Famille bi-parentale (deux enfants)</i>
Avec contrainte sévère :	737 \$	1 096 \$	1 212 \$	1 431 \$
Sans contrainte :	502 \$	771 \$	977 \$	1 106 \$
Écart :	235 \$	325 \$	235 \$	325 \$

Source : Ministère de la Solidarité sociale (1999)

Tableau A-2 : Coût direct de l'augmentation du plancher de revenu garanti.

Nombre de personnes seules :	267 430	x	235 \$	x	12 mois	=	754 152 600 \$
Couples sans enfants :	22 396	x	325 \$	x	12 mois	=	87 344 400 \$
Familles monoparentales :	68 646	x	235 \$	x	12 mois	=	193 581 720 \$
Couples avec enfants :	30 060	x	325 \$	x	12 mois	=	117 234 000 \$
Conjoint d'étudiant :	858	x	325 \$	x	12 mois	=	2 281 500 \$

TOTAL **1,154,594,220 \$**

Coût : 1 milliard 155 millions de dollars (excluant les nouvelles personnes qui seraient admises au programme).