



# Lutter contre la pauvreté

## Gain ou recul avec la loi 112?

Rachel Pointel, responsable du dossier Défense des droits au RGPAQ

*La pauvreté pourrait-elle  
un jour devenir illégale ?  
Grâce au Collectif pour  
une loi sur l'élimination de  
la pauvreté, le Québec verra  
peut-être sous peu l'écart  
entre les riches et les pauvres  
diminuer considérablement.*

*Histoire d'une action  
citoyenne réussie.*

Ça y est, le Québec s'est doté d'une « loi antipauvreté », comme plusieurs la surnomment! Enfin ! Depuis le temps qu'on la demandait... Que d'espoir mis dans cette loi 112, cette *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*: « Est-ce que mes enfants pourront enfin déjeuner avant de partir à l'école? », « Est-ce que je pourrai enfin payer mon loyer et mes médicaments sans avoir à choisir entre me préoccuper de ma santé, me faire expulser ou m'endetter? », « Est-ce que je vais enfin, par mon travail, être en mesure de donner à ma famille ce dont elle a besoin? »... Que répondre à tant de questions, à tant d'espérances?

Peu de gens savent réellement ce que contient cette loi et encore moins quelles en seront les conséquences sur les personnes en situation de pauvreté. Avons-nous, comme société, progressé ou reculé avec la loi 112?

### Mise en contexte

La *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* que le gouvernement québécois a adoptée en décembre 2002 est l'aboutissement d'un travail de plusieurs années mené par le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté.

Établissons d'abord une distinction entre la *Proposition pour une loi sur l'élimination de la pauvreté*, émanant du Collectif, le *Projet de loi n° 112* et la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*.

La proposition de loi du Collectif<sup>1</sup>

Dès sa formation en janvier 1998, le Collectif se donne le mandat de doter le Québec d'une loi pour éliminer la pauvreté. Plusieurs mouvements citoyens désireux de mener ensemble leurs luttes sociales en font partie et ne visent plus qu'un seul but: combattre la pauvreté. Un réseau de relayeurs<sup>2</sup> se construit alors à travers la province et, dès l'automne 1998, la population est invitée à signer une pétition et à contribuer à l'élaboration d'une proposition de loi. L'année suivante, grâce à la participation de milliers de personnes, dont celles en situation de pauvreté, une première version est rédigée puis soumise au débat. De janvier à mars 2000, des



sessions parlementaires, sorte de rencontres citoyennes portant sur le contenu de la proposition de loi, ont lieu dans toutes les régions du Québec. En mai, le Collectif adopte la version finale et la met en circulation. C'est alors que commence le travail en vue d'une véritable législation : le premier geste important est le dépôt, par des députés des trois partis politiques siégeant

à l'Assemblée nationale du Québec, de la pétition *Éliminer la pauvreté, c'est possible et nous le voulons*.

Le Collectif reçoit l'appui de 215 307 personnes! Un grand pas en avant est fait en ce qui concerne la population ; il faut maintenant continuer la bataille du côté du gouvernement.

Le projet de loi du gouvernement Après avoir refusé de répondre aux demandes en lien avec la lutte à la pauvreté, notamment celles de la Marche mondiale des femmes en l'an 2000, le gouvernement du Québec plie sous la pression populaire et dépose en juin 2002 son *Projet de loi n° 112 — Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Celui-ci n'est pas en tous points conforme à la proposition du

Collectif, mais on y retrouve des éléments de contenu et une structure similaires.

La loi adoptée

Le projet de loi est étudié en Commission parlementaire : des dizaines d'organismes et d'individus présentent des mémoires et proposent des changements pour en améliorer le contenu. Finalement, après quelques modifications substantielles, le projet est adopté à l'unanimité à la mi-décembre 2002.

## En quoi consistait la proposition de loi du Collectif<sup>3</sup>?

Le Collectif a proposé une loi à la fois cadre et programme : une loi-cadre afin de réglementer toute action gouvernementale en matière de lutte à la pauvreté et une loi-programme pour engager le gouvernement à mener des actions concrètes et concertées visant

l'élimination de la pauvreté, et à mettre en place les critères permanents d'un Québec sans pauvreté. De plus, la proposition suggérait la création d'un Conseil pour l'élimination de la pauvreté, dont feraient partie des personnes en situation de pauvreté, pour veiller à l'application du programme selon trois principes: l'élimination de la pauvreté est une priorité; l'amélioration du revenu du cinquième le plus pauvre de la population prime sur l'amélioration du revenu du cinquième le plus riche; les personnes en situation de pauvreté, de même que les associations qui les représentent, sont au cœur de la mise en œuvre du programme. Toute l'action gouvernementale devait être en cohérence avec ces trois principes.



En outre, le Collectif suggérait de procéder en quatre étapes : mettre en place des mesures urgentes et immédiates, présenter un premier plan d'action après 1 an, élaborer un second plan d'action au bout de 5 ans et proposer un plan cadre permanent après 10 ans, si certains objectifs étaient atteints, si la pauvreté ne représentait plus un obstacle à l'expression des droits et libertés des personnes, si les revenus et la qualité de vie des plus pauvres s'étaient améliorés, si les écarts entre riches et pauvres avaient diminué, si la fiscalité était plus équitable et si les inégalités vécues par les femmes, les jeunes et les populations de certaines régions et territoires avaient disparu.



Il suggérait également au gouvernement de prendre des mesures urgentes<sup>4</sup> dès la mise en vigueur de la loi :

1. Application d'une clause d'appauvrissement zéro à l'ensemble du cinquième le plus pauvre de la population ;
2. Amendement à la loi de l'aide sociale, instaurant un barème plancher qui assure la couverture des besoins essentiels et en deçà duquel aucune coupure, saisie, ponction ou pénalité ne peut être faite ;
3. Retour à la gratuité des médicaments pour les personnes bénéficiant de l'aide sociale et les personnes âgées recevant le supplément de revenu garanti ;
4. Transformation du régime d'allocations familiales en régime universel avec une meilleure couverture pour les familles à faible revenu ;
5. Retour à un niveau de construction de 8 000 logements sociaux par année ;
6. Instauration et application du droit, pour les personnes qui le demandent, à des mesures d'orientation, de formation et d'intégration à l'emploi dans un cheminement continu et adapté à leur situation ;
7. Meilleure protection, dans les normes du travail, des travailleurs et des travailleuses précaires, à temps partiel ou en situation de travail autonome dépendant;
8. Hausse du salaire minimum à un niveau de sortie de la pauvreté pour une personne seule.

De plus, des instructions par domaine d'intervention devaient être clairement indiquées pour le premier plan d'action, tandis que le second devait combler les écarts entre les résultats du premier plan et les objectifs à atteindre après 10 ans. Il était aussi recommandé que ces plans soient évalués et fassent l'objet de consultations, et que le gouvernement, notamment le

premier ministre, ait des responsabilités au regard de cette loi et qu'il soit tenu d'en rendre compte annuellement.

Pour réunir les connaissances utiles à sa mission, le Conseil pour l'élimination de la pauvreté devait, quant à lui, mettre en place l'Observatoire pour l'élimination de la pauvreté, instance permettant à la population de suivre de près l'application de la loi. En précisant les droits pour lesquels la pauvreté ne devait pas être un obstacle, la future loi devait également garantir l'application de la Charte québécoise des droits et libertés<sup>5</sup>.

Bref, la proposition était porteuse d'une vision nouvelle de la société, où la contribution à la richesse collective et sa répartition se feraient de façon juste et équitable, impliquant forcément une remise en cause du système qui engendre de façon structurelle la pauvreté. L'idée était de passer d'un système « gagnants-perdants » à un système « gagnants-gagnants », riche de tout son monde.

### **Qu'avons-nous obtenu finalement?**

Même si le gouvernement a mis sur la table un projet de loi assez éloigné de la proposition du Collectif, ce geste représente à n'en pas douter une avancée, l'aboutissement d'un travail citoyen à long terme.

Adopter une loi visant à lutter contre la pauvreté, c'est reconnaître qu'il y a un problème et qu'on doit y remédier de façon concertée, c'est trouver une façon permanente de

Même si le gouvernement a mis sur la table un projet de loi assez éloigné de la proposition du Collectif, ce geste représente à n'en pas douter une avancée, l'aboutissement d'un travail citoyen à long terme.



contrer la pauvreté. Ainsi, le gouvernement en place, peu importe lequel, n'aura pas d'autre choix que d'appliquer la loi. Et puisque l'approche est globale, la pauvreté sera considérée dans son ensemble, et les solutions à apporter ne concerneront pas uniquement le cadre du travail. La loi 112 abrogera donc la loi sur le fonds de lutte contre la pauvreté par la réinsertion au travail.

D'autres gains importants à signaler: la pauvreté est maintenant jugée comme une atteinte à la dignité humaine; la possibilité qu'un barème plancher soit établi existe (couverture des besoins essentiels et prestation minimale ne pouvant être coupée) ; les personnes en situation de pauvreté commencent à être perçues autrement (on reconnaît qu'elles sont les premières à agir pour s'en sortir) ; la prévention est enfin à l'ordre du jour.

Cependant, il est possible que dans l'application de la loi on s'éloigne des demandes du Collectif — tout dépendant du gouvernement en place —, car non seulement il ne s'agit pas d'une loi-cadre, c'est-à-dire une loi qui réglemente toutes les actions du gouvernement sur la question de la pauvreté, mais en plus aucune mesure urgente ne s'y trouve, ce qui était pour plusieurs la garantie que la loi aurait des répercussions réelles sur leurs conditions de vie, d'autant plus qu'un des chapitres importants de la proposition du Collectif revendiquait une répartition plus juste de la richesse pour diminuer l'écart entre les riches et les pauvres et l'amélioration des revenus des plus pauvres avant ceux des riches... Rien de tout cela ne figure dans la loi, évidemment! Ces mesures auraient provoqué un changement majeur dans la façon de gouverner et constitué un désaveu de notre système néolibéral...

### **Sauver ce qui peut encore l'être**

Conscient que tout gouvernement n'admettrait pas le fait qu'il engendre la pauvreté de façon structurelle, le Collectif a fait une série de recommandations pour améliorer le projet de loi. Certaines ont été retenues, d'autres pas. En voici le bilan.

1. Le Collectif a, d'une part, proposé d'introduire dans la loi la notion suivante : « tendre vers un Québec sans

pauvreté », laquelle a effectivement été ajoutée dans le premier article et, d'autre part, recommandé d'éliminer la définition de la pauvreté du texte de loi, puisque les personnes en situation de pauvreté, entre autres, n'avaient pas été conviées à l'élaboration de cette définition. Celle-ci a été un peu améliorée à défaut d'être éliminée.

2. Le Collectif a proposé d'introduire dans la loi l'idée de respect des droits humains et de lutte aux préjugés, car on doit avoir une perception autre des personnes pauvres et en particulier de celles recevant des prestations de l'assistance-emploi. Cette proposition s'est concrétisée par l'ajout de l'article suivant : « Promouvoir le respect et la protection de la dignité des personnes en situation de pauvreté et lutter contre les préjugés à leur égard. »
3. Le Collectif a proposé 2 cibles à atteindre sur 10 ans: la première a été retenue, comme en fait foi l'article suivant: « La stratégie nationale vise à amener progressivement le Québec [d'ici 10 ans après l'entrée en vigueur de l'article] au nombre des nations industrialisées comptant le moins de personnes pauvres, selon les méthodes reconnues pour faire des comparaisons internationales » ; la seconde, qui proposait que le Québec figure parmi les pays industrialisés comptant le moins d'écart entre le cinquième le plus pauvre et le cinquième le plus riche de la population, ne l'a pas été. Ainsi, la loi n'obligera pas les plus riches à contribuer à la lutte à la pauvreté.
4. Le Collectif est revenu à la charge concernant l'application de ses trois grands principes: les deux premiers (l'élimination de la pauvreté est une priorité et l'amélioration du revenu du cinquième le plus pauvre de la population prime sur l'amélioration du revenu du cinquième le plus riche) ne figureront pas dans la loi. Par contre, le troisième, qui est d'associer les personnes en situation de pauvreté et ceux et celles qui les représentent à tout processus les concernant, est intégré à plusieurs endroits dans la loi, notamment lorsqu'il est question de la composition du Comité consultatif.



5. Le Collectif a proposé que certaines dimensions absentes de la loi y soient incluses. Ainsi, la loi aborde maintenant divers aspects de la reconnaissance de l'expertise des personnes en situation de pauvreté et de la lutte aux préjugés à leur endroit. Il en va de même de la couverture de leurs besoins essentiels. Notons cependant que le gouvernement ne dit pas clairement ce qu'il entend par « besoins essentiels » : s'agit-il des mêmes que ceux définis par les personnes qui luttent au quotidien pour les couvrir? Le débat reste ouvert, et les personnes en situation de pauvreté, de même que les organismes qui les représentent, devront rester vigilants.

La troisième dimension, qui fait référence à la responsabilité des entreprises et à la reconnaissance des diverses façons de contribuer à la société, a à peine été abordée et ne semble pas pour le moment engager le gouvernement. Enfin, il est décevant de constater que la quatrième dimension, portant sur la fiscalité, et en particulier sur la garantie de revenu (qui aurait pu faire l'objet d'un débat public), ne se retrouve pas dans le texte. Rien dans la loi ne porte sur une contribution plus juste à la richesse et sa redistribution. Cela signifie que le gouvernement ne remet absolument pas en question les iniquités fiscales actuelles, facteurs importants qui provoquent la pauvreté.

6. Le Collectif a cherché à renforcer les caractères cadre et programme de la loi, L'un des gains majeurs est l'introduction d'une clause d'impact, une première au Québec. Selon cette clause, les ministres seront obligés d'évaluer, en même temps qu'ils présentent leurs propositions législatives ou réglementaires, l'impact que ces dernières pourraient avoir sur les personnes en situation de pauvreté. Il faudra cependant suivre de près l'application de cet article, étant donné son caractère subjectif :
- « Chaque ministre, s'il estime que des propositions [...] pourraient avoir des impacts directs et significatifs [...]. »
- Par ailleurs, l'article concernant l'application conditionnée de la loi 112 « aux autres priorités nationales » est demeuré dans la loi malgré une forte pression des mouvements sociaux pour le supprimer. Certains y voient de la part du gouvernement une façon d'éviter de mener une véritable lutte à la pauvreté.

7. Le Collectif a proposé que soient inscrites des mesures concrètes dans l'énoncé initial du plan d'action prévu dans la loi. Aucune n'a été retenue. La bataille est reportée au moment où le plan d'action sera publié.
8. Le Collectif a enfin proposé que les ressources budgétaires soient d'abord attribuées à la réduction des inégalités et des discriminations par des mesures directes plutôt qu'indirectes. Sur ce plan aussi, la bataille est reportée.

### **Au-delà des avancées et des reculs**

Maintenant qu'une loi visant à lutter contre la pauvreté a été adoptée, quelle bataille reste-t-il à mener? Le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté a-t-il encore sa raison d'être? Ces questions ont été soulevées par les membres du Collectif, dont le RGPAQ, et par les groupes relayeurs lors d'une rencontre d'orientation qui a eu lieu en février 2003. Il en est ressorti que le Collectif deviendrait le Collectif pour un Québec sans pauvreté, car même si la loi 112 a été adoptée, rien ne garantit que les plans d'action qui en découleront tiendront compte des revendications. C'est par eux que l'on verra les véritables intentions du gouvernement... Il faut s'assurer, d'une part, que cette loi soit correctement appliquée et pas seulement en fonction de l'interprétation qu'en fait le gouvernement en place et, d'autre part, qu'elle ait des effets réels sur les conditions de vie des personnes en situation de pauvreté. La vraie lutte commence peut-être maintenant: la loi n'est qu'un outil ; il faut l'utiliser et continuer de se battre.

Par ailleurs, l'une des victoires les plus importantes est la grande participation citoyenne. En effet, de nombreuses personnes, notamment celles en situation de pauvreté, ont suivi tout le processus. Ce travail citoyen est une expérience

**Ce travail citoyen est une expérience  
unique dans la courte histoire  
de la démocratie québécoise.**



unique dans la courte histoire de la démocratie québécoise : une population mobilisée (pendant des années), essoufflée (lenteur pour avoir un gain), heureuse (une loi adoptée), insatisfaite (pas de mesures urgentes ayant des effets immédiats sur les personnes); un réseau provincial (16 régions sur 17 ont un collectif régional), mais encore informel (assemblée de fondation du Collectif non encore tenue) ; une force collective qui dépasse la lutte à la pauvreté (solidarité très forte entre les membres du Collectif pour les luttes sociales d'un organisme ou d'un autre)... La stratégie d'action et de mobilisation du Collectif s'est déroulée sur trois plans :

- Auprès de la population : avec des outils d'éducation populaire (arbre sur la loi, contes donnant lieu à des discussions, animation...), une vaste consultation sur l'ébauche du CAPMO<sup>6</sup> (5000 personnes), une pétition (plus de 215 000 signataires), des sessions parlementaires populaires (200 rapports sur la première version de la proposition de loi), des mémoires à présenter en commission parlementaire...
- Auprès du gouvernement: en posant des gestes symboliques (adoption à main levée de la proposition de loi lors d'un rassemblement devant l'Assemblée nationale, arbrisseau offert aux parlementaires), en faisant du lobbying auprès du premier ministre, des différents partis...
- Auprès d'autres mouvements: en allant chercher l'appui de la Marche mondiale des femmes en l'an 2000, en signant le *Manifeste pour une société sans pauvreté*...

Au RGPAQ, bien des questions ont été soulevées par l'engagement, ou plutôt le manque d'engagement, des groupes membres dans les luttes sociales et, en particulier, dans la lutte à la pauvreté. En effet, si le Regroupement considère que la pauvreté est la principale cause de l'analphabétisme (pauvreté-analphabétisme: cercle vicieux dont les effets de l'un sont les causes de l'autre), il n'est pas dit que cette vision est partagée par l'ensemble de ses membres ! Il apparaît urgent et nécessaire de tenir des débats au sein de notre mouvement sur la participation des groupes aux diverses luttes sociales.

## Il apparaît urgent et nécessaire de tenir des débats au sein de notre mouvement sur la participation des groupes aux diverses luttes sociales.

En définitive, les gains se situent sur deux plans. D'une part, nous avons obtenu une loi qui, même si elle ne correspond pas exactement à ce qui était souhaité, représente un pas sociétal important en obligeant tout gouvernement à agir pour lutter contre la pauvreté, avec des objectifs spécifiques à atteindre. D'autre part, et c'est ce qui apparaît le plus important, nous avons maintenant un mouvement citoyen fort, mobilisé, qui restera vigilant quant à l'application de la loi 112 et qui continuera sa lutte, avec comme référence la proposition de loi du Collectif, afin d'en arriver un jour à un Québec sans pauvreté.

1) Le paragraphe qui suit est adapté d'un document diffusé par le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté.

2) Les relayeurs sont en fait des collectifs régionaux chargés de mobiliser la population, en particulier les personnes en situation de pauvreté, pour la lutte menée par le Collectif.

3) Le texte de cette section a largement été inspiré par la documentation disponible sur le site du Collectif ([www.pauvrete.qc.ca](http://www.pauvrete.qc.ca)).

4) Les mesures urgentes ont été modifiées depuis la proposition de loi : la version qui figure ici est celle utilisée par le Collectif dans ses revendications présentes.

5) Dans le préambule de la proposition de loi du Collectif, on trouve le texte suivant: » Considérant que les droits et libertés de la personne sont indissociables et inviolables, considérant que la pauvreté empêche la réalisation de ces droits reconnus et qu'elle viole de ce fait l'égalité en droits. »

6) Le Carrefour de pastorale en monde ouvrier (CAPMO) est l'organisme initiateur du Collectif et de sa proposition de loi.