

Mémoire sur la section 20 du projet de loi C-97 modifiant la Loi sur la réduction de la pauvreté

Remis au Comité permanent des finances

Le 3 mai 2019

Par le Regroupement des groupes de femmes de la région de la Capitale-Nationale
(Québec-Portneuf-Charlevoix)



Le **Regroupement des groupes de femmes de la région de la Capitale-Nationale (Québec-Portneuf-Charlevoix)** est composé d'une quarantaine de groupes membres qui travaillent solidairement à la défense des droits et des intérêts des femmes ainsi qu'à l'amélioration de leurs conditions de vie. Depuis 1990, l'organisme porte les dossiers entourant la lutte contre la pauvreté et la violence, la santé des femmes et la place des femmes dans le développement local et régional.

Contexte

Dans le cadre de la *Stratégie de la réduction de la pauvreté* du Gouvernement du Canada et de la consultation menée par Statistique Canada concernant l'utilisation de la mesure du panier de consommation (MPC) comme seuil officiel de pauvreté au Canada, nous avons réalisé une analyse comparative entre les sexes de la Mesure du panier de consommation (MPC).

Dans le contexte de l'étude du projet de loi C-97 par le Comité permanent des finances du Gouvernement du Canada qui modifie *La loi sur la réduction de la pauvreté* (section 20 du projet de loi), il nous apparaît pertinent de partager nos recommandations avec le comité en charge.

Recherche et rédaction

Annie-Pierre Bélanger, agente de développement

Révision

Judy Coulombe, agente de développement

Remerciements

Le RGF-CN tient à remercier le Collectif pour un Québec sans pauvreté pour les commentaires pertinents sur le contenu du mémoire.

Introduction

Le projet de loi C-97 viendra officialiser l'adoption de la MPC comme seuil officiel de mesure de la pauvreté. Ainsi, les personnes dont le revenu se situe au-delà du seuil de la MPC seront qualifiées de « sorties » de la pauvreté; et les autres, comme vivant dans la pauvreté. Le RGF-CN a constaté plusieurs limites de la MPC pour mesurer la pauvreté vécue par les femmes et les filles. Le présent mémoire vise à expliquer ces limites et à émettre des recommandations, tant à l'intention du Comité permanent des finances qu'à l'intention du comité ou des personnes qui sont en charge de réviser le contenu de la MPC. Dans un premier temps, nous énoncerons les limites générales de la MPC pour suivre l'évolution de la lutte contre la pauvreté. Puis, nous expliquerons les limites plus spécifiques aux réalités des femmes et des filles par la réalisation d'une analyse comparative entre les sexes plus (ACS+). Pour des fins de brièveté du mémoire, seules les observations les plus pertinentes ont été consignées dans ce document.

1. La MPC n'est pas un indicateur de sortie de la pauvreté

1.1 La MPC sous-estime les ressources financières nécessaires pour sortir durablement de la pauvreté

Les experts s'entendent pour dire qu'il n'existe pas actuellement de mesure probante de sortie de la pauvreté (IRIS, 2018; CEPE, 2009). La mesure du panier de consommation (MPC) suscite un engouement pour les gouvernements canadien et québécois qui y voient un indicateur de sortie de pauvreté. Le gouvernement canadien veut l'adopter comme mesure officielle de la pauvreté dans le cadre du projet de loi C-97 et le gouvernement du Québec en a fait un seuil à atteindre dans son récent plan de lutte contre la pauvretéⁱ, et même – et c'est là tout le problème – comme indicateur de sortie de la pauvreté.

Or, la MPC est seulement un indicateur de couverture des besoins de base dans une région donnée. « La Mesure du panier de consommation (MPC) a été développée par Emploi et Développement social Canada (EDSC) pour refléter un niveau de vie qui soit un compromis entre subsistance et intégration sociale et qui tient compte des disparités régionales du coût de la vie » (Hatfield, Pyper et Gustajtis, 2010). Ainsi, **la MPC ne mesure pas les facteurs qui permettent la sortie durable de la pauvreté** : par exemple, être en mesure d'épargner pour les imprévus; avoir accès aux soins de santé nécessaires pour maintenir les conditions de santé qui permettent d'occuper un emploi à temps plein; occuper un logement dans un quartier à proximité des services, etc.

1.2 Les éléments inclus dans la MPC ne couvrent pas ceux de la définition de la sortie de la pauvreté adoptée par le Gouvernement du Canada

Les gouvernements québécois et canadien ont presque adopté la même définition de la pauvreté, à une exception près. La définition du Gouvernement du Canada (2017) est : « Bien que les définitions de la pauvreté varient, nous retenons celle qui la définit comme une condition dans laquelle une personne est dépourvue des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour acquérir et maintenir des conditions de vie modestes ou pour faciliter son intégration et sa participation à la sociétéⁱⁱ. »

A contrario, **la sortie de la pauvreté devrait permettre à toute personne de disposer des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour acquérir et maintenir des conditions de vie modestes ou pour faciliter son intégration et sa participation à la société**. De son côté, le gouvernement québécois, dans sa

*Loi visant à contrer la pauvreté et l'exclusion sociale*ⁱⁱⁱ, parle « d'autonomie économique », là où le gouvernement canadien évoque les « conditions de vie modestes » ; ce dernier reliant ainsi directement la sortie de la pauvreté au seuil de la MPC. Or, **si atteindre le seuil de la MPC peut permettre d'acquiescer des conditions de vie modestes, elle ne peut pas en garantir le maintien, ni l'intégration et la participation sociales telles qu'inscrits dans la définition canadienne**, comme nous l'avons démontré précédemment.

Plutôt que la MPC, l'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS, 2018) propose le « revenu viable^{iv} » comme indicateur de sortie de la pauvreté, car en plus de la couverture des besoins de base, il inclut des postes de dépenses correspondant aux normes sociales pour maintenir ses activités économiques et civiques (ex. : un cellulaire à petit budget) et celles qui permettent de sortir de la pauvreté et de prendre soin de sa santé (ex. : frais de scolarité universitaires, épargne, vacances).

2. La MPC ne prend pas en compte les réalités des femmes

2.1 Les frais de garde, les frais de santé et les frais de scolarité nécessaires pour couvrir les besoins de base de même que ceux qui constituent des leviers importants de sortie de la pauvreté sont exclus, ou ne sont pas comptabilisés à leur juste valeur

Le calcul de la MPC se fait de la manière suivante^v (Hattfield et al., 2010, p. 52) :

$$\text{Revenu brut} - \text{Impôts} - \text{Dépenses discrétionnaires} = \text{Revenu disponible pour l'achat de biens et de services pour couvrir les besoins de base}$$

Les dépenses discrétionnaires comprennent des éléments fondamentaux pour sortir de la pauvreté : les soins de santé non remboursés (dentistes, optométristes, physiothérapeute, psychologue, etc.) et les frais de garde, notamment. Toutefois, elles ne sont pas calculées en fonction d'un seuil minimal de couverture des besoins de base, qui est pourtant le principe de la MPC. Au contraire, les dépenses discrétionnaires sont fondées sur les habitudes de consommation des ménages. Ce faisant, on présume que les ménages modestes couvrent généralement leurs besoins en matière de santé et de services sociaux non remboursés. Or, comme toute dépense compressible, les soins de santé et services sociaux sont parmi les postes budgétaires coupés lorsque les ressources sont limitées, ce qui a un impact majeur sur la santé des personnes, créant ou aggravant des états de santé, entraînant ainsi un cercle vicieux d'absentéisme en emploi, de réduction des ressources financières et de maintien dans la pauvreté (RGF-CN, 2017)^{vi}. Les chercheurs ayant mis au point la MPC le constatent : « Les ménages qui doivent consacrer des sommes importantes à ces articles [aux soins de santé non assurés recommandés par un professionnel-le] ont, de toute évidence, un niveau de vie inférieur à ceux qui touchent le même revenu, mais qui n'ont pas à prendre ces coûts en charge^{vii} » (Hatfield, 2002).

Ressources humaines et Développement des compétences Canada (2010) justifie sa position en affirmant que les frais de garde et les soins de santé non remboursés recommandés par un professionnel « varient énormément d'une famille à l'autre selon la disponibilité des services de garderie gratuits ou subventionnés et les besoins en soins de santé des membres de la famille. On pourrait donc difficilement constituer un élément « type » pour ces catégories de dépenses dans le panier^{viii} ». Difficile, c'est pourtant ce qu'il fait en utilisant comme élément « type » les dépenses de familles peu susceptibles de couvrir leurs besoins en matière de santé.

Les femmes sont de plus grandes utilisatrices des soins de santé et services sociaux^{ix}, elles ont davantage recours aux soins de santé au cours de leurs phases de vie (puberté, menstruations, contraception, grossesse, accouchement, allaitement, ménopause, vieillissement), elles prennent davantage en charge la santé et les soins des enfants. Elles sont donc particulièrement désavantagées par l'absence de prise en compte des besoins minimaux en matière de santé et services sociaux à l'intérieur du panier de consommation.

Quantifier les besoins de base en matière de santé est faisable autant que les autres éléments du panier en suivant les recommandations de la santé publique (ex. : un examen-nettoyage annuel chez le dentiste) et en ajoutant une part d'imprévu se basant sur les données disponibles des habitudes de consommation des familles de classe moyenne (plus susceptibles de combler leurs besoins de base en santé). Il en va de même pour les frais de garde, dont les variations régionales sont connues et peuvent être compilées, en postulant que la famille type débourse au moins des frais de garde à temps plein pour un enfant et des frais accessoires de scolarité pour l'autre (ex. : les programmes particuliers ou activités parascolaires).

Dans l'optique de faire de la MPC un véritable indicateur de sortie de la pauvreté, il faudrait également retrancher un minimum d'épargne pour un fonds d'urgence de 3 à 6 mois^x, la retraite, les études des enfants ou les frais de scolarité nécessaires pour obtenir un emploi qualifié.

Dans les régions desservies par un transport en commun, la MPC reconnaît deux cartes pour les adultes et seulement une carte de transport pour enfant dans les frais de transports des familles (Hatfield, 2010). Ces coûts de transport ne couvrent pas les besoins de base d'une famille avec deux enfants. Si la famille de référence était réelle, cette situation limiterait considérablement la mobilité et l'autonomie des parents, compte tenu du fait que l'école n'est pas toujours à proximité du domicile et que le transport scolaire n'est pas toujours gratuit ou disponible sur le territoire de la Capitale-Nationale; compte tenu également du fait qu'un parent se déplace aussi les fins de semaine ou durant les vacances, alors qu'il ou elle est en charge de son ou ses enfant(s).

La MPC, seule, est donc insuffisante comme seuil de couverture des besoins de base si le revenu disponible et les besoins essentiels ne sont pas calculés avec précision.

2.2 Les besoins des mères monoparentales et des personnes seules sont nettement sous-estimés

Les seuils fixés par la MPC, fondés sur une famille de référence de deux adultes et deux enfants^{xi}, ont pour conséquence de sous-estimer les dépenses réelles des personnes seules ou des adultes monoparentaux ayant la charge d'enfants, particulièrement en matière de logement et de transport. Le calcul de la MPC considère qu'une famille monoparentale avec deux enfants de moins de 16 ans a des besoins équivalents à 86,5 % du panier de consommation de la famille de référence (voir le barème d'équivalence dans CEPE, 2010, p. 15^{xii}). Cependant, les dépenses de logement et de transport sont des postes de dépenses majeurs et qui sont les mêmes pour une mère monoparentale avec deux enfants que pour une famille composée d'un couple avec deux enfants. Ces dépenses sont incompressibles : on ne peut posséder 86,5 % d'une voiture ou louer 86,5 % d'un logement 4 ½. En ce sens, la mesure du panier de consommation des familles monoparentales est susceptible de ne pas être suffisante par rapport à leurs réels besoins. Il en va de même pour les personnes seules dont le panier est évalué à 50 % de la famille de référence, alors que le coût moyen d'un loyer 3 ½, soit 720 \$ dans la Région métropolitaine de recensement (RMR) de Québec, n'est pas la moitié du 4 ½^{xiii} (839\$) (SCHL, 2018).

2.3 Les besoins nutritionnels des femmes à toutes leurs phases de vie ne sont pas pris en compte (grossesse, allaitement)

Les aliments inclus dans le panier de consommation reflètent les besoins nutritionnels d'un homme, d'une femme, d'une préadolescente et d'un adolescent (Hatfield et al., 2010 : tableau A.3). Cependant, les « besoins nutritionnels sont généralement plus élevés chez les femmes enceintes et celles qui allaitent que chez les femmes en général^{xiv} ». Ainsi, ce panier alimentaire ne comble pas les besoins des femmes à tous les stades de leur vie.

2.4 Les dépenses réelles des femmes et des filles ne sont pas incluses

Les éléments du panier de consommation de la MPC sont choisis avec soin pour répondre aux besoins de deux enfants, une fille de 9 ans et un garçon de 13 ans selon un panier de produits précis (Hatfield et al., 2010 : Tableau A.5 et A.8)^{xv}. Cependant, plusieurs dépenses sont plus coûteuses pour les femmes et les filles que pour les hommes et les garçons, soit pour des raisons liées à leur capacité reproductive (menstruations, grossesse, allaitement), soit pour des raisons de normes sociales plus contraignantes pour les femmes que pour les hommes.

En choisissant comme base de calcul du panier de consommation les besoins d'un adolescent masculin, plusieurs produits coûteux se trouvent absents du panier des enfants : soutien-gorge, produits hygiéniques pour les menstruations, notamment. De plus, concernant les produits d'hygiène de base pour femmes, une étude américaine rapportait que 42% des produits destinés aux femmes sont plus chers que les produits semblables offerts aux hommes – en particulier ceux destinés aux soins personnels – et que les femmes paient en moyenne 7 % de plus^{xvi}. Cette « taxe rose »; n'est pas incluse dans le calcul de la MPC. D'autres dépenses liées aux phases de vie des femmes ne sont pas incluses, par exemple la garde-robe temporaire pour la maternité (manteau d'hiver et vêtements de grossesse, soutien-gorge d'allaitement, etc. Enfin, les produits cosmétiques nécessaires à la participation sociale des femmes – pour lesquelles les normes sociales sont plus contraignantes pour les hommes - sont dilués dans la catégorie « autres dépenses » du panier de consommation.

Est-ce que les données sur ces éléments ont été ventilées selon le sexe afin d'assurer une juste représentation des besoins des femmes?

Conclusion

Il ressort de cette brève analyse féministe que les femmes sont désavantagées par le calcul actuel de la MPC, car elles ont des frais supplémentaires à certains postes de dépenses; que les femmes seules et les mères monoparentales pourraient ne pas couvrir leurs besoins de base avec les facteurs d'équivalence en vigueur; que la MPC ne s'applique pas aux personnes ayant des problèmes de santé; et que les éléments compris dans la MPC sont insuffisants pour en faire un indicateur de sortie de pauvreté respectant la définition canadienne de la réduction de la pauvreté, c'est-à-dire le maintien, l'intégration et la participation à la société.

En ce sens, il serait pertinent d'appliquer l'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) pour réviser la MPC selon le sexe et l'état de santé, et ainsi créer des mesures distinctes de couverture des besoins. Il est important d'éviter le genre de confusion du Gouvernement du Québec qui établit un revenu de base en fonction de la MPC pour des personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi (donc des besoins importants en matière de soins de santé). Enfin, un nouvel indicateur doit être utilisé pour mesurer la sortie de la pauvreté qui inclut les éléments principaux qui en constituent les fondements (ex. : scolarisation, épargne, etc.). La mesure du « revenu viable » développé par l'IRIS en est un exemple.

Recommandations

1-Adopter ou développer une mesure de sortie de la pauvreté qui inclut, en plus de la couverture des besoins de base, les moyens de maintenir ses conditions de vie, de s'intégrer et de participer à la vie sociale tels que définis dans la *Stratégie de réduction de la pauvreté*.

2-Adopter ou développer une mesure de sortie de la pauvreté selon le sexe et l'état de santé (appliquer l'analyse comparative entre les sexes plus, ACS+) pour prendre en compte les différentes réalités.

Références

- ⁱ Gouvernement du Québec. (2017). *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023*. <https://www.mess.gouv.qc.ca/grands-dossiers/plan-action/index.asp>
- Gouvernement du Canada. (2017). *Une chance pour tous. La première stratégie canadienne de réduction de la pauvreté*. Emploi et Développement social Canada. <https://www.canada.ca/fr/emploi-developpement-social/programmes/reduction-pauvrete/rapports/strategie.html>
- ⁱⁱ Gouvernement du Canada. (2017). *Op. cit.*
- ⁱⁱⁱ Gouvernement du Québec. (2002). *Loi visant à contrer la pauvreté et l'exclusion sociale*, L-7, art. 2.
- ^{iv} IRIS. (2018). *Le revenu viable : indicateur de sortie de la pauvreté 2018*. Rédigé par Philippe Hurton. Montréal. https://iris-recherche.qc.ca/publications/revenu-viable-2018?category_id=14
- ^v Hatfield, Michael, Wendy Pyper et Burton Gustajtis. (2010). *Premier examen complet de la mesure du faible revenu fondée sur un panier de consommation. Rapport final*. Ressources humaines et Développement des compétences Canada et Statistique Canada, Gouvernement du Canada. http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/rhdcc-hrsc/HS28-178-2010-fra.pdf
- ^{vi} Chaire Claire-Bonenfant – Femmes, savoirs et sociétés et Regroupement des groupes de femmes de la région de la Capitale-Nationale. (2017). *Se mobiliser pour la santé des femmes de la région de la Capitale-Nationale!* Québec : Université Laval, 54 p.
- ^{vii} Hatfield, Michael. (2002). *Mise au point de la mesure du panier de consommation*. Direction générale de la recherche appliquée. Développement des ressources humaines Canada, Gouvernement du Canada.
- ^{viii} Ressources humaines et Développement des compétences Canada. (2009). *Le faible revenu au Canada de 2000 à 2007*, p. 62. http://publications.gc.ca/collections/collection_2010/rhdcc-hrsc/HS28-49-2009-fra.pdf
- ^{ix} Conseil du statut de la femme (CSF). (2013). *Avis Femmes et santé : plaider pour un accès ouvert à la première ligne médicale*. 46 p.
- ^x Tel que recommandé par le Gouvernement du Canada. <https://www.canada.ca/fr/agence-consommation-matiere-financiere/services/faire-budget.html>
- ^{xi} Statistiques Canada. « Les lignes de faibles revenus. Introduction ». <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/75f0002m/2015001/intro-fra.htm>
- ^{xii} Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CEPE). (2010). *Échelle d'équivalence : une validation empirique*. Gouvernement du Québec, 26 p. https://www.mtess.gouv.qc.ca/publications/pdf/CEPE_Echelles_equiv.pdf
- ^{xiii} Société canadienne d'habitation et de logement. (2018). *Rapport sur le marché locatif. RMR de Québec*. <https://eppdscrmssa01.blob.core.windows.net/cmhcprodcontainer/sf/project/cmhc/pubsandreports/rental-market-reports-major-centres/2018/rental-market-reports-quebec-cma-64429-2018-a01-fr.pdf?sv=2017-07-29&ss=b&srt=sco&sp=r&se=2019-05-09T06:10:51Z&st=2018-03-11T22:10:51Z&spr=https,http&sig=0Ketq0sPGtnokWOe66BpquDlJvGBRH9wLOCg8HfE3w%3D>
- ^{xiv} Gouvernement du Canada. (2009). *Lignes directrices sur la nutrition pendant la grossesse à l'intention des professionnels de la santé - Renseignements relatifs au Guide alimentaire canadien*. <https://www.canada.ca/fr/sante-canada/services/publications/aliments-et-nutrition/lignes-directrices-nutrition-pendant-grossesse-intention-professionnels-sante-reenseignements-relatifs-guide-alimentaire-canadien-2009.html>
- ^{xv} Hatfield, Michael, Wendy Pyper et Burton Gustajtis. (2010). *Premier examen complet de la mesure du faible revenu fondée sur un panier de consommation. Rapport final*. Ressources humaines et Développement des compétences Canada et Statistique Canada, Gouvernement du Canada. http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/rhdcc-hrsc/HS28-178-2010-fra.pdf
- ^{xvi} Consumers Affairs. (2016). *From Cradle to Cane : The Cost of being a Female Consumer*. <https://www1.nyc.gov/assets/dca/downloads/pdf/partners/Study-of-Gender-Pricing-in-NYC.pdf>