

**Le projet de loi 173  
nous fait-il avancer  
vers un Québec sans pauvreté,  
riche pour tout le monde,  
riche de tout son monde ?**

**Mémoire**

**à la Commission de l'économie et du travail  
Assemblée nationale du Québec**

**Vivian Labrie  
chercheure associée  
à l'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS)**

**9 avril 2018**

### Note

Par commodité, ce mémoire reprend par endroits des extraits tels quels des publications suivantes.

Labrie, V. (2016). La hauteur de la barre à l'aide sociale. Quelques jalons de 1969 à aujourd'hui. Montréal: IRIS. Voir <http://iris-recherche.qc.ca/publications/pl70-doc-de-reflexion>.

Labrie, V. (2017, 2017-11-17). Une nouvelle ligne sous la ligne (1) : comment baisser les standards. Voir <http://iris-recherche.qc.ca/blogue/une-nouvelle-ligne-sous-la-ligne-1-comment-baisser-les-standards>.

Labrie, V. (2017, 2017-11-20). Une nouvelle ligne sous la ligne (2) : quand l'Ontario fait mieux. Voir <http://iris-recherche.qc.ca/blogue/une-nouvelle-ligne-sous-la-ligne-2-quand-l-ontario-fait-mieux>.

Labrie, V. (2017, 2017-11-28). Une nouvelle ligne sous la ligne (3) : augmenter ou réduire les inégalités ? Voir <http://iris-recherche.qc.ca/blogue/une-nouvelle-ligne-sous-la-ligne-3-augmenter-ou-reduire-les-inegalites>.

Labrie, V. (2017, 2017-12-15). Les désinformations du plan d'action : que devient l'appel à tendre vers un Québec sans pauvreté ? Voir <http://iris-recherche.qc.ca/blogue/les-desinformations-du-plan-d-action-que-devient-l-appel-a-tendre-vers-un-quebec-sans-pauvrete>.

Labrie, V. (2018). L'état des garanties de revenu vers un Québec sans pauvreté après l'automne politique 2017. Bulletin de liaison, FAFMRQ, 42, 3, février 2018, 3-4, 6. Voir [http://www.fafmrq.org/wp-content/uploads/2018/02/3PAG\\_Bul243.pdf](http://www.fafmrq.org/wp-content/uploads/2018/02/3PAG_Bul243.pdf).

Pour visionner une vidéo qui présente et illustre certains des concepts économiques sous-jacents à ce mémoire, voir la référence suivante.

Labrie, V. (2012). «Re-considérer le fric, le doux et le dur». *Six idées qui changent le monde*. Voir [https://www.youtube.com/watch?feature=player\\_embedded&v=BJyakZkXZTk](https://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=BJyakZkXZTk)

## Table des matières

<b>Introduction .....</b>	<b>4</b>
<b>Le projet de loi 173 et les intentions réglementaires nous font-ils avancer.....</b>	<b>4</b>
<b>... vers un Québec sans pauvreté,.....</b>	<b>7</b>
<b>... riche pour tout le monde et riche de tout son monde ? .....</b>	<b>8</b>
<b>Recommandations.....</b>	<b>8</b>
<b>La question de la pauvreté .....</b>	<b>11</b>
<b>A. Le point sur les indicateurs : la couverture des besoins de base diffère de la         sortie de la pauvreté .....</b>	<b>11</b>
<b>B. Une étape incontournable vers un Québec sans pauvreté : couvrir les besoins de         base dans les protections sociales de base et sortir de la pauvreté au travail ....</b>	<b>13</b>
<b>C. Ce que font le troisième plan d'action gouvernemental et le projet de loi 173 ..</b>	<b>17</b>
<b>D. Il serait possible de faire autrement .....</b>	<b>19</b>
<b>La question des inégalités .....</b>	<b>23</b>
<b>A. Mieux pour certaines personnes et pire pour d'autres : augmentation des écarts         entre les plus pauvres .....</b>	<b>23</b>
<b>B. Médicalisation de l'admissibilité à la couverture de ses besoins : les plus riches         qui évaluent ce qui détermine le droit à la couverture des besoins de base .....</b>	<b>25</b>
<b>C. Une fiscalité qui augmente les écarts de revenu disponible alors qu'elle pourrait         les diminuer .....</b>	<b>25</b>
<b>D. Il serait possible de faire autrement .....</b>	<b>27</b>
<b>La question de l'exclusion sociale .....</b>	<b>30</b>
<b>A. Pouvoir compter les un·e·s sur les autres et se faire confiance .....</b>	<b>31</b>
<b>B. La question de l'emploi et du revenu dans la société monétaire .....</b>	<b>32</b>
<b>C. La stigmatisation et les messages à deux poids deux mesures.....</b>	<b>33</b>
<b>D. Il serait possible de faire autrement .....</b>	<b>34</b>
<b>Conclusion .....</b>	<b>35</b>
<b>Garder l'horizon ouvert .....</b>	<b>35</b>
<b>Miser sur un bien vivre mieux partagé dans une société plus interdépendante .....</b>	<b>35</b>
<b>Faisons-le et ça se fera !.....</b>	<b>35</b>

# Introduction

## Avancer vers un Québec sans pauvreté, riche pour tout le monde et riche de tout son monde

Le projet de Loi visant principalement à instaurer un revenu de base pour des personnes qui présentent des contraintes sévères à l'emploi, ou projet de loi 173<sup>1</sup>, et les intentions réglementaires<sup>2</sup> déposées relativement à ce projet de loi nous font-ils avancer vers un Québec sans pauvreté, riche pour tout le monde et riche de tout son monde ?

C'est la question à laquelle je vais tenter de répondre dans ce mémoire à partir d'une attention à cet horizon que j'ai eu l'occasion de maintenir dans diverses fonctions depuis vingt ans. Je réfère ici à l'expérience acquise d'abord comme porte-parole du Collectif pour un Québec sans pauvreté, de 1998 à 2006, puis comme membre du comité de direction du Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, de 2006 à 2013, ainsi que comme chercheuse autonome depuis 2006. Je suis également chercheuse associée à l'IRIS depuis 2015, notamment dans le cadre de publications et d'une série de billets reliés à divers enjeux relatifs à l'application de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ce mémoire, que l'IRIS endosse puisqu'il est cohérent avec ses positions tout en reprenant la matière de plusieurs publications, relève donc d'une posture située.

Dans ce qui va suivre, je vais laisser l'analyse détaillée des dispositions du projet de loi aux organisations dont c'est plus la mission et l'expertise, en lien avec la réalité concrète des personnes et des milieux concernés, pour m'en tenir à la question annoncée.

Je replacerai cette question dans un contexte de chemin parcouru et à parcourir<sup>3</sup>, l'intention étant de rappeler un horizon possible et des aspects à prendre en compte dans la marche de notre société vers cet horizon. Il s'ensuivra quelques recommandations pour aborder ce projet de loi dans un contexte plus large et contribuer dans la mesure du possible aux débats à venir sur les garanties de revenu à assurer au Québec.

### Le projet de loi 173 et les intentions réglementaires nous font-ils avancer...

On peut d'abord se demander si le projet de loi 173 et les intentions réglementaires qui l'accompagnent nous font avancer comme société ? Vers où ?

Si on résume la situation, pour l'essentiel, le projet de loi donne suite à la mesure phare de la troisième édition du plan d'action gouvernemental<sup>4</sup> requis par la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, publié en décembre dernier. Il vient ajouter un nouveau programme à la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles<sup>5</sup> en donnant la possibilité aux prestataires de la solidarité sociale (le programme prévu pour les personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi) de longue durée (66 mois sur les derniers 72 mois) d'accéder à

<sup>1</sup> *Projet de loi no 173. [Loi visant principalement à instaurer un revenu de base pour des personnes qui présentent des contraintes sévères à l'emploi](#). Présenté par M. François Blais, Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Assemblée nationale du Québec, Première session, 41e législature (2018).*

<sup>2</sup> *Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. (2018). [Intentions réglementaires déposées par le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale Monsieur François Blais concernant le projet de Loi visant principalement à instaurer un revenu de base](#). Québec : Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.*

<sup>3</sup> *Voir aussi Labrie, V. (2014 [publié en 2015]). [Tendre vers un Québec sans pauvreté après 2013](#). Rapport synthèse. Bilan du chemin parcouru et à parcourir en lien avec l'adoption de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale à partir de 16 entrevues effectuées au cours de l'été 2013. Québec: Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.*

<sup>4</sup> *Ministère du Travail de l'Emploi et de la Solidarité sociale. (2017). [Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023. Un revenu de base pour une société plus juste](#). Québec:*

*Gouvernement du Québec, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.*

<sup>5</sup> *[Loi sur l'aide aux personnes et aux familles](#) (2005). Éditeur officiel du Québec.*

un régime dit de revenu de base qui leur assurera à terme un revenu couvrant leurs besoins de base au niveau du seuil de la Mesure du panier de consommation (MPC). Sans aller jusqu'à ce niveau de couverture, les autres prestataires de la solidarité sociale verront aussi leurs prestations s'améliorer, tel que l'annonçait le plan d'action de décembre 2017, et leur assurer un revenu disponible couvrant de 70,8 % à 77,6 % du seuil de la MPC.

Même s'il n'en est pas question dans le projet de loi, on sait que selon le plan d'action, les prestataires de l'aide sociale (le programme destiné aux personnes jugées sans contraintes sévères à l'emploi), verront de leur côté leurs prestations s'améliorer très légèrement, pour un revenu disponible couvrant de 52 % à 55 % du seuil de la MPC.

On sait aussi qu'avant ce troisième plan d'action, l'autre programme de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles, le programme Alternative jeunesse, un programme volontaire, a été remplacé par un programme obligatoire, le programme Objectif emploi, qui sera imposé aux personnes qui demanderont l'aide sociale pour la première fois et qui seront considérées aptes au travail. Ces personnes devront se plier à des obligations de parcours d'insertion pendant un an. Ces obligations seront assorties de suppléments de participation, mais aussi de sanctions importantes à la prestation de base en cas de non-conformité. Dans ces cas, le plancher de revenu présentement assuré à l'aide sociale diminuera d'autant, ce qui le ramènera bien en deçà de la moitié du seuil de la MPC.

Autrement dit, en deux opérations législatives distinctes, dont la première<sup>6</sup> n'est pas encore consolidée dans la loi, rendant cet examen d'ensemble difficile, le gouvernement transforme la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles. Il ajoute deux programmes qui viennent accentuer les catégorisations existantes en fonction de la présence ou non de contraintes à l'emploi, de même que les écarts de traitements qui en découlent (Tableau 1).

**Tableau 1. Évolution du cadre de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles**

Situation antérieure	Transformation en cours depuis 2015 (projet de loi 70, 3 <sup>e</sup> édition du plan d'action gouvernemental et projet de loi 173)	Évolution de la couverture par rapport au seuil de la MPC entre la situation antérieure et la situation assurée à terme
Programme alternative Jeunesse (volontaire)	Programme objectif emploi (obligatoire)	De 52 % à 55 % du seuil selon le plan d'action de décembre 2017, plus des suppléments, ou moins des sanctions, selon les modifications au règlement apportées à l'automne 2017
Programme d'aide sociale	Programme d'aide sociale	De 52 % à 55 % du seuil selon le plan d'action de décembre 2017
Programme de solidarité sociale	Programme de solidarité sociale	De 70,8 % à 77,6 % du seuil selon le plan d'action de décembre 2017
	Programme de revenu de base	De 70,8 % à 100,1 % du seuil selon le plan d'action de décembre 2017

Source : Compilation de l'auteure.

Il est indéniable qu'avec le projet de loi 173 et les intentions réglementaires annoncées, les personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi verront leurs revenus s'améliorer substantiellement et se rapprocher d'une meilleure couverture de leurs besoins de base. Ce qui

<sup>6</sup> [Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi](#) (2016). Éditeur officiel du Québec.

est pour ces personnes une bonne nouvelle et un pas dans la bonne direction en ce qui les concerne.

Qu'en penser par ailleurs si on tient compte de l'ensemble plus large dans lequel ce projet de loi s'insère au plan des politiques publiques et de leur histoire au Québec ? L'objectif d'une meilleure garantie de revenu mis de l'avant dans le projet de loi aurait-il pu se réaliser dans un cadre plus favorable à une meilleure justice sociale ? Le cadre dans lequel il s'insère présentement, qui vient confirmer une façon de voir, pourrait-il être ajusté dans le sens voulu ou faudra-t-il attendre de nouvelles étapes dans notre façon de concevoir et de transformer les règles du jeu pour notre société ?

Comment évaluer un projet de loi qui améliore les conditions de vie sélectivement pour une partie seulement des personnes concernées par l'insuffisance du revenu ?

La situation qui se présente ici rappelle celle qui s'est présentée en 2004 avec la première édition du plan d'action requis par la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, avec ses paradoxes<sup>7</sup>. Celui-ci annonçait en même temps :

- une aide aux familles substantiellement améliorée (dont on s'honore aujourd'hui),
- une demi-indexation discriminatoire des prestations des personnes à l'aide sociale de base supposément pour les inciter à l'emploi (abandonnée après quelques années)
- et l'abolition des sanctions à l'aide sociale pour assurer un revenu plancher, en conformité avec l'article 15 de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, formalisée en 2005 dans la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles (une disposition à laquelle contrevient maintenant le Programme objectif emploi).

Quelle posture adopter devant un plan d'action, et les modifications législatives et réglementaires qui s'ensuivent, par lesquels une catégorie de personnes en situation de pauvreté se trouve mieux couverte alors qu'une autre catégorie de personnes se trouve davantage découverte dans les règles du jeu au plan des garanties de revenu ?

On peut constater l'évolution de notre société par rapport à la couverture des besoins de base. De presque impensable il y a un siècle, elle est devenue pratiquement normale au cours des dernières décennies pour les moins de 18 ans, et les 65 ans et plus. Depuis la première loi sur l'aide sociale en 1969, la question de la couverture des 18-64 ans a connu des hauts et des bas. Le fait de vouloir couvrir en 2018 les plus en difficulté dans ce groupe d'âge par le projet de loi 173 est-il un premier pas vers une normalisation du principe de cette garantie de couverture pour l'ensemble de cette catégorie d'âge ? Ou s'agit-il simplement de l'ouverture d'un droit de passage pour des personnes moins susceptibles de s'intégrer à l'emploi (et présentant des contraintes d'adaptation plus coûteuses pour le marché du travail) pendant qu'on plafonne par ailleurs les garanties accordées pour les autres ?

La question se pose et invite à y réfléchir.

La réponse n'est pas acquise d'emblée. L'histoire de la reconnaissance des droits montre amplement que l'élargissement de l'effectivité des droits a souvent été le résultat de luttes citoyennes résolues sur le fond et de décisions politiques à la fois partiales sur la forme et frustrantes pour les mouvements citoyens réclamant ces élargissements. L'histoire du suffrage universel au Canada et au Québec en est un bon exemple, alors que le droit de vote a avancé et

---

<sup>7</sup> Ministère de l'Emploi de la Solidarité sociale et de la Famille. (2004). [\*Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir. Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.\*](#) Québec: Gouvernement du Québec.

reculé au cours du temps, selon des critères de propriété, d'appartenance ou de genre pour s'étendre peu à peu à l'ensemble des citoyen-ne-s de 18 ans et plus.

La réponse dans ce cas-ci dépend probablement du cadre de référence politique et économique plus large dans lequel ce projet s'insère et des processus d'inter-influence, existants ou à venir, qui peuvent amener la société québécoise et ses institutions politiques à transformer les regards des un-e-s et des autres sur la pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale, ainsi que les règles du jeu qui en découlent.

Chose certaine, les chances qu'une telle transformation conduise à plus de justice sociale seront meilleures si on prend en considération l'expertise, conceptuelle ou effective, existant déjà dans cette direction. D'où l'importance ici de nommer plus précisément cette direction qu'on pourrait résumer comme suit : un Québec sans pauvreté, riche pour tout le monde et riche de tout son monde.

Le projet de loi 173 et les intentions réglementaires du gouvernement nous font-ils avancer dans cette direction ? Comment le pourraient-ils ?

### **... vers un Québec sans pauvreté,...**

Il y a vingt ans, à la suite d'un Parlement de la rue d'un mois devant l'Assemblée nationale, organisé pour protester contre l'introduction de sanctions à l'aide sociale (les mêmes qui reviennent avec le Programme objectif emploi), un collectif large d'organisations citoyennes s'est demandé ce qui pourrait conduire en dix ans à un Québec sans pauvreté. Pour «rêver logique<sup>8</sup>», il s'est demandé comment cela pourrait être inscrit dans une loi-cadre et programme.

Entre 1998 et 2000, des milliers de personnes de partout au Québec et des centaines d'organisations ont mis «têtes et cœurs ensemble» pour «rêver logique» en ce sens, ce qui a conduit à une proposition de loi en bonne et due forme<sup>9</sup>, un fait inusité dans l'histoire des lois québécoises qui montrait la détermination derrière ce mouvement. Cette proposition de loi mérite l'attention encore aujourd'hui en raison de l'expertise importante qui s'y est trouvée réunie.

À l'automne 2000, des député-e-s des trois formations politiques siégeant alors à l'Assemblée nationale ont déposé de façon non partisane une pétition<sup>10</sup> de 215 307 signatures réclamant une loi sur la base de cette proposition appuyée également par des milliers d'organisations de la société civile.

La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale<sup>11</sup>, adoptée à l'unanimité en décembre 2002 par l'Assemblée nationale, n'est pas allée aussi loin que la proposition de loi citoyenne. Elle nous engage toutefois depuis sa mise en vigueur en 2003 à «tendre vers un Québec sans pauvreté». Elle prévoit aussi à son article 20 une présentation des impacts des projets de lois et de règlements susceptibles d'affecter les revenus des personnes en situation de pauvreté<sup>12</sup>.

Un tel examen d'impact a-t-il été produit pour le projet de loi 173 ? Si oui, il serait légitime de pouvoir en prendre connaissance et si non, de le demander. À défaut, on peut comparer ce

---

<sup>8</sup> Une expression venue d'Yvette Muisé, une personne en situation de pauvreté.

<sup>9</sup> Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté. (2000). [Proposition pour une loi sur l'élimination de la pauvreté](#). Québec: Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté.

<sup>10</sup> Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté. (1998). [Éliminer la pauvreté, c'est possible et nous le voulons. Pétition à l'Assemblée nationale du Québec](#). Québec: Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté.

<sup>11</sup> [Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale](#) (2002). Éditeur officiel du Québec.

<sup>12</sup> «Chaque ministre, s'il estime que des propositions de nature législative ou réglementaire pourraient avoir des impacts directs et significatifs sur le revenu des personnes ou des familles qui, selon les indicateurs retenus en application de la présente loi, sont en situation de pauvreté, fait état des impacts qu'il prévoit lors de la présentation de ces propositions au gouvernement».

qu'on sait du projet de loi aux dispositions de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et à l'expertise développée dans le sillage de l'histoire collective plus large mentionnée ci-dessus sur la question des garanties minimales de revenu.

C'est le regard qui sera porté dans la première partie, plus étoffée, de ce mémoire : avance-t-on ici vers un Québec sans pauvreté ?

### **... riche pour tout le monde et riche de tout son monde ?**

Les deux parties suivantes expriment une conviction. Un Québec sans pauvreté ne se conçoit pas sans viser en même temps :

- un Québec riche pour tout le monde, autrement dit un Québec plus égalitaire,
- et un Québec riche de tout son monde, une expression venue en marge de l'histoire de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale pour signifier l'importance de reconnaître l'expertise des personnes en situation de marge et de pauvreté comme un pas nécessaire vers une société plus inclusive.

Ces formulations en positif réfèrent aussi à l'attention portée par la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale à la réduction des inégalités et de l'exclusion sociale.

Le troisième plan d'action gouvernemental et le projet de loi 173 qui en découle nous font-ils avancer vers un Québec riche pour tout le monde et riche de tout son monde ?

Quels seront les impacts du projet de loi 173, dans le contexte dans lequel il s'insère, sur les inégalités de statut, de revenu et de niveaux de vie dans la société québécoise ?

Quels en seront les impacts au plan de l'inclusion et du droit à une pleine considération ainsi qu'à une place à part entière dans la société ?

Ces deux parties mettront en évidence la nécessité de revoir notre rapport au revenu et au travail pour développer des soutiens qui ne soient pas discriminatoires et générateurs d'inégalités. Ceci sans perdre de vue où en est notre société par rapport aux droits de la personne, aux solidarités, à la production de la richesse, et vers où elle pourrait aller.

### **Recommandations**

La troisième édition du plan d'action gouvernemental requis par la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale nous place pratiquement devant des faits accomplis.

Or l'histoire de la proposition de loi citoyenne de 2000 et de la vigilance collective qui a suivi après l'adoption de la Loi visant à lutter contre la pauvreté montre qu'il y aurait eu moyen de procéder autrement pour faire évoluer le pacte social et fiscal québécois dans la logique d'un Québec sans pauvreté, riche pour tout le monde et riche de tout son monde. Compte tenu de cela, il est difficile d'aborder le troisième plan d'action gouvernemental et le projet de loi 173 qui en découle sans évoquer et tenir compte de cette expertise citoyenne et les aspirations qu'elle a transportées.

C'est ce qui motive les deux recommandations suivantes à l'intention du ministre, de son ministère, de la commission et de l'Assemblée nationale.

**Recommandation 1. Examen d'impact, Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, proposition de loi citoyenne de 2000.** Obtenir ou produire, pour le projet de loi 173 et les intentions réglementaires qui y sont associées, l'examen d'impact prévu à l'article 20 de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et le comparer aux dispositions énoncées dans cette loi, ainsi qu'au cadre de transformation préconisé dans la proposition citoyenne pour une loi sur l'élimination de la pauvreté de 2000 en matière de garanties de revenu.

**Recommandation 2. Inscription dans une perspective plus large vers un Québec sans pauvreté, riche pour tout le monde et riche de tout son monde.** Inscrire le projet de loi 173 dans une perspective plus large,

- où on n'appauvrit pas le cinquième le plus pauvre de la population,
- où on vise l'accès de toute la population à la couverture des besoins de base, et la sortie de la pauvreté quand on travaille,
- en posant la question de ce qui doit prévaloir entre ces deux critères à la retraite ou quand le travail rémunéré ne peut être envisagé,
- et où on prépare en même temps les transformations nécessaires à un Québec sans pauvreté, riche pour tout le monde et riche de tout son monde.

Pour équiper plus précisément cet appel à un cadre de référence plus large, chacune des trois parties qui suivent indique des aspects qui font problème dans le cadre actuel du projet de loi et évoque des alternatives plausibles dans une section intitulée «Il serait possible de faire autrement». Sans présumer des décisions qui seront prises par le gouvernement, par la commission et par l'Assemblée nationale sur ce projet de loi, et sans vouloir retarder des décisions améliorant le revenu de personnes en situation de pauvreté, ces trois parties présentent des recommandations susceptibles de contribuer, dans ce contexte comme par la suite, à des pas utiles et constructifs dans les directions annoncées.

Elles sont résumées ici.

Les recommandations suivantes s'appliquent au projet de loi 173 et/ou au cadre plus large dans lequel la recommandation 2 propose de l'inscrire.

**Recommandation 3. La MPC comme indicateur de couverture des besoins de base.** Tel que recommandé en 2009 par le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CÉPE), utiliser la MPC comme un indicateur pour la couverture des besoins de base, et non pour la sortie de la pauvreté, dans l'ensemble de l'action gouvernementale relative aux protections sociales, incluant les dispositions relatives à l'application de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles.

**Recommandation 4. La MPC+7% ou l'équivalent pour le revenu après impôt correspondant.** En tenant compte des travaux du Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CÉPE) à cet égard, ajouter 7 % aux seuils de la MPC pour évaluer des cibles gouvernementales de revenu après impôt permettant leur atteinte ou expliquer comment les dépenses non discrétionnaires exclues du calcul de revenu aux fins de la MPC sont prises en compte ou couvertes autrement.

**Recommandation 5. Établir un indicateur de sortie de la pauvreté.** Lancer des travaux, aux fins de l'application de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, pour établir un indicateur de sortie de la pauvreté conforme aux définitions de la pauvreté données dans la Loi et par le Comité des droits économiques sociaux et culturels de l'organisation des Nations unies, et, en attendant, utiliser la MFR-60, qui sert pour les comparaisons internationales, ou encore le salaire viable de l'IRIS, comme seuil de référence pour la sortie de la pauvreté et pour les normes minimales du travail.

**Recommandation 6. Le Régime québécois de soutien du revenu comme base de référence.** Compiler, publier et utiliser sur une base régulière les données du Régime québécois de soutien du revenu publié en 2016 par le ministère des Finances comme référence globale déjà existante au niveau des garanties de revenu et continuer d'en améliorer progressivement les garanties de base en direction d'un Québec sans pauvreté, riche pour tout le monde et riche de tout son monde.

**Recommandation 7. Le crédit pour la solidarité à explorer.** Explorer le potentiel du crédit pour la solidarité comme outil à faire évoluer pour avancer vers une garantie de revenu minimal assurant la couverture des besoins de base dans le pacte social et fiscal quand les autres revenus manquent pour les assurer.

**Recommandation 8. Couverture distincte des besoins de base et des besoins liés à des situations particulières.** Séparer la couverture des besoins de base, à assurer progressivement à toutes et tous de façon similaire dans le pacte social et fiscal, du coût supplémentaire des besoins spéciaux liés aux limitations fonctionnelles, à prévoir et assurer en fonction de ces situations particulières.

**Recommandation 9. Suivi de l'ensemble de la population par rapport au seuil de la MPC.** Prendre l'habitude d'évaluer où se situe l'ensemble de la population québécoise par rapport à la couverture des besoins de base selon le seuil de la MPC et prioriser les mesures qui permettent l'atteinte de ce seuil.

**Recommandation 10. Le cinquième le plus pauvre de la population avant le cinquième le plus riche.** Adopter dans les décisions gouvernementales le principe de l'amélioration prioritaire des revenus disponibles du cinquième le plus pauvre de la population sur l'amélioration des revenus disponibles du cinquième le plus riche.

**Recommandation 11. Instauration du droit à des mesures qualifiantes.** En vue de favoriser une qualification adéquate et respectueuse de toutes les personnes, instaurer et provisionner suffisamment le droit à des mesures d'orientation, de formation et d'insertion volontaires tout au long du parcours de la vie active.

**Recommandation 12. Pauvreté zéro au travail et responsabilité sociale des entreprises.** Faire évoluer les normes et les politiques du travail en visant que le salaire minimum à plein temps fasse sortir de la pauvreté, et que l'élimination de la pauvreté au travail devienne une réalité, tout en tenant compte de «la responsabilité sociale des entreprises» comme y appelle la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Assurer à toutes et tous le droit à un revenu décent, le droit au travail dans la dignité et le droit à des mesures de formation et d'insertion qualifiantes est à la portée du Québec. Nous sommes une société riche qui produit, dans les conditions actuelles de l'économie de marché et du pacte social et fiscal, un revenu disponible suffisant pour assurer deux fois le seuil de la MPC à tout le monde<sup>13</sup>. L'enjeu est d'arriver à se faire confiance dans l'interdépendance, d'éviter le piège de la concentration de la richesse monétaire de même que celui des règles du jeu à deux poids deux mesures, et de miser sur la valeur ajoutée d'un bien vivre mieux partagé.

Allons maintenant y voir de plus près.

---

<sup>13</sup> Tremblay-Pepin, S., et Labrie, V. (2016). [Le déficit humain imposé aux plus pauvres](#). Note socioéconomique. Montréal: IRIS, p. 8-9.

# La question de la pauvreté

## Le projet de loi nous fait-il avancer vers un Québec sans pauvreté ?

L'article 1 de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale engage la société québécoise et ses institutions politiques à «tendre vers un Québec sans pauvreté».

Le projet de loi 173 y contribue-t-il ?

### A. Le point sur les indicateurs : la couverture des besoins de base diffère de la sortie de la pauvreté

Une première difficulté dans la réponse à cette question réside dans l'usage des seuils fait par certaines publications gouvernementales récentes, dont la dernière édition du plan d'action gouvernemental et les intentions réglementaires qui accompagnent le projet de loi 173. Ces publications confondent la couverture des besoins de base et la sortie de la pauvreté dans leur utilisation de la mesure du panier de consommation (MPC).

Ici il faut faire le point sur l'usage de la MPC et insister pour que cessent les désinformations gouvernementales sur ce seuil<sup>14</sup>, ce qui facilitera les débats à tenir ensuite sur les actions préconisées.

- La MPC ne se compare pas directement à un revenu après impôt.
- Il faut ajouter en moyenne 7 % à ses seuils pour estimer un revenu après impôt équivalent si on ne compense pas autrement les dépenses non discrétionnaires (frais de santé non assurés, frais de garde, frais professionnels, pensions alimentaires à payer) qui ne sont pas comprises dans son calcul.
- Elle ne sert pas non plus à évaluer la sortie de la pauvreté, un indicateur qui manque, mais plutôt à suivre les situations de pauvreté «sous l'angle de la couverture des besoins de base».

Dans un avis déterminant en 2009 et accepté ensuite par le gouvernement, le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion sociale (CÉPE) a en effet recommandé la MPC pour suivre les situations de pauvreté «sous l'angle de la couverture des besoins de base» en précisant bien qu'«elle ne permet pas de mesurer la sortie de la pauvreté selon la définition donnée par la Loi»<sup>15</sup>, ce qu'on sous-entend erronément quand on l'utilise comme critère pour des cibles de

---

<sup>14</sup> Labrie, V. (2017, 2017-12-15). [Les désinformations du plan d'action : que devient l'appel à tendre vers un Québec sans pauvreté ?](#) IRIS.

<sup>15</sup> Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion. (2009). [Prendre la mesure de la pauvreté. Proposition d'indicateurs de pauvreté, d'inégalités et d'exclusion sociale afin de mesurer les progrès réalisés au Québec. Avis au ministre.](#) Québec: Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, p. 30-31 :

«Toute mesure, quelle qu'elle soit, ne sera jamais entièrement satisfaisante. Le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion recommande néanmoins l'adoption de la mesure du panier de consommation comme mesure de référence afin de suivre les situations de pauvreté vues sous l'angle d'une de leurs composantes, la couverture des besoins. Cette mesure est définie plus clairement et de manière plus cohérente que beaucoup d'autres. Il faut rappeler cependant que tout seuil est contenu dans une zone possible de seuils. Pour cette raison, nous voudrions observer la situation autour de ce seuil par souci de prudence et de robustesse des comparaisons. De plus, si la mesure du panier de consommation permet de suivre l'évolution de la pauvreté et les progrès réalisés, elle ne permet pas de mesurer la sortie de la pauvreté selon la définition donnée par la Loi.

En effet, si l'on considère non plus la composante de la couverture des besoins, mais les autres composantes contenues dans la définition de la pauvreté donnée dans la Loi, aucune mesure existante ne permet actuellement de déterminer de façon fiable qu'une personne dispose « des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour acquérir et maintenir son autonomie économique ou pour favoriser son intégration et sa participation à la société » et qu'elle jouit d'un niveau de vie suffisant ainsi que de la possibilité d'exercer les droits qui lui sont reconnus. Nous reviendrons sur ces dimensions.

sortie de la pauvreté (plan d'action gouvernemental) ou comme «le» seuil de faible revenu (intentions réglementaires pour le projet de loi 173). Le CÉPE a également évalué par la suite qu'il faut ajouter en moyenne 7 %<sup>16</sup> aux seuils de la MPC pour évaluer un revenu après impôt correspondant.

En fait la MPC se retrouve dans le bas d'«une zone de seuils» dans laquelle on retrouve aussi la mesure de faible revenu (MFR) qui correspond à 50 % (MFR-50) ou 60 % (MFR-60) du revenu médian. La MFR-50, qui sert aux comparaisons interrégionales, est assez proche du revenu après impôt nécessaire en moyenne pour atteindre le seuil de la MPC+7%. Le seuil de la MFR-60, qui sert aux comparaisons internationales, est forcément plus élevé.

Le tableau 2, qui présente ces divers seuils pour une personne seule en 2015 et 2017, donne une idée des enjeux en cause au plan des revenus.

**Tableau 2. Revenus correspondants aux seuils de la MPC, de la MPC+7% et de la MFR-50 et 60 pour une personne seule en 2015 et 2017 (selon le taux utilisé dans le plan d'action pour estimer le seuil 2017 de la MPC à partir du seuil de 2015 pour Montréal)**

Seuils	2015	2017
MFR-60 après impôt Québec	23 603	24 000
MFR-50 après impôt Québec (ISQ)	<u>19 669</u>	20 000
MPC+7 %	18 953	19 273
MPC	<u>17 714</u>	18 012

Sources : Compilation de l'auteure décembre 2017 à partir de données du *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023*, et des tableaux suivants : Institut de la statistique du Québec, *Seuils du faible revenu, MFR-seuils après impôt, selon la taille du ménage, Québec, 2012-2015*, et Statistique Canada, *CANSIM 206-0093*.

Un débat public où on s'entend sur les termes permet d'éviter des irritants inutiles grâce à un emploi rigoureux des seuils de référence. En conformité avec les recommandations du CÉPE, ceci suppose de parler de couverture des besoins de base et non de sortie de la pauvreté dans l'usage de la MPC, notamment pour les cibles relatives à l'aide sociale. Et de présenter un repère plus élevé pour les cibles relatives à la sortie de la pauvreté, notamment au niveau du salaire minimum et des normes du travail, quitte à utiliser la MFR-60 comme repère pour la sortie de la

---

[...] Recommandation 2. Mesure de référence : mesure du panier de consommation (MPC). Le Centre recommande la mesure du panier de consommation comme mesure de référence afin de suivre les situations de pauvreté sous l'angle de la couverture des besoins de base.

La référence ainsi établie est le revenu disponible à la consommation nécessaire pour se procurer un panier de biens et services déterminé.»

À la p. 17, l'avis rappelle que :

«L'article 2 de la Loi donne la définition suivante de la pauvreté : «Pour l'application de la présente loi, on entend par « pauvreté » la condition dans laquelle se trouve un être humain qui est privé des ressources, des moyens, des choix et du pouvoir nécessaires pour acquérir et maintenir son autonomie économique ou pour favoriser son intégration et sa participation à la société.»

Cette définition s'inspire de celle du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies qui peut contribuer à son éclairage, notamment en rappelant que l'absence de pauvreté est vérifiée sur le plan des conditions de vie par la possibilité de « jouir d'un niveau de vie suffisant et d'autres droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux ».

On ne précise pas dans la Loi en quoi consistent les ressources, les moyens, les choix et le pouvoir qui manquent. Néanmoins, certains éléments de l'article 9 permettent d'entrevoir que ces manques empêchent entre autres de satisfaire les besoins essentiels, y compris l'accès aux services sociaux, de santé et d'éducation, l'alimentation et le logement, et ce, à l'aide d'un revenu suffisant, notamment un revenu d'emploi. Il s'agit là de quelques-unes des dimensions que l'on souhaite mieux comprendre et mesurer.»

<sup>16</sup> Fréchet, G., Lanctôt, P., et Morin, A. (2010). *Du revenu après impôt au revenu aux fins de la mesure du panier de consommation (MPC)*. Québec: Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion.

pauvreté en attendant un indicateur bien balisé, qui reste à construire, et pour lequel l'indicateur de salaire viable<sup>17</sup> développé par l'IRIS pourrait être considéré.

Ces considérations motivent les recommandations suivantes.

Les recommandations suivantes s'appliquent au projet de loi 173 et au cadre plus large dans lequel la recommandation 2 propose de l'inscrire.

**Recommandation 3. La MPC comme indicateur de couverture des besoins de base.** Tel que recommandé en 2009 par le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CÉPE), utiliser la MPC comme un indicateur pour la couverture des besoins de base, et non pour la sortie de la pauvreté, dans l'ensemble de l'action gouvernementale relative aux protections sociales, incluant les dispositions relatives à l'application de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles.

**Recommandation 4. La MPC+7% ou l'équivalent pour le revenu après impôt correspondant.** En tenant compte des travaux du Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CÉPE) à cet égard, ajouter 7 % aux seuils de la MPC pour évaluer des cibles gouvernementales de revenu après impôt permettant leur atteinte ou expliquer comment les dépenses non discrétionnaires exclues du calcul de revenu aux fins de la MPC sont prises en compte ou couvertes autrement.

**Recommandation 5. Établir un indicateur de sortie de la pauvreté.** Lancer des travaux, aux fins de l'application de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, pour établir un indicateur de sortie de la pauvreté conforme aux définitions de la pauvreté données dans la Loi et par le Comité des droits économiques sociaux et culturels de l'organisation des Nations unies, et, en attendant, utiliser la MFR-60, qui sert pour les comparaisons internationales, ou encore le salaire viable de l'IRIS, comme seuil de référence pour la sortie de la pauvreté et pour les normes minimales du travail.

## **B. Une étape incontournable vers un Québec sans pauvreté : couvrir les besoins de base dans les protections sociales de base et sortir de la pauvreté au travail**

Une seconde difficulté réside dans le manque d'écoute de l'expertise citoyenne cumulée depuis vingt ans sur les standards à faire évoluer dans la protection du revenu.

Alors que la Loi visant à lutter contre la pauvreté engage à «tendre vers un Québec sans pauvreté», le mouvement citoyen pour un Québec sans pauvreté qui réclamait une telle loi a cherché à préciser dans sa proposition de loi de 2000 une feuille de route susceptible d'y conduire en dix ans. Autrement dit, la posture adoptée a été de supposer la fin souhaitée et de réfléchir à une façon de baliser le chemin pouvant y conduire.

Si la couverture des besoins de base est une étape vers la sortie de la pauvreté, la simple logique indique des pas incontournables dans l'évolution des solidarités collectives : commencer par couvrir les besoins de base dans les protections sociales et assurer la sortie de la pauvreté quand on travaille. Une telle approche respecte l'enjeu de l'incitation à l'emploi dans le contexte de l'économie de marché tel qu'on le connaît tout en permettant de développer progressivement des solidarités dont les standards vont pouvoir évoluer vers le haut.

Affirmée dans la proposition de loi citoyenne de 2000, cette approche a été présentée en 2003 par le Collectif pour un Québec sans pauvreté au ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale sous la forme suivante<sup>18</sup>.

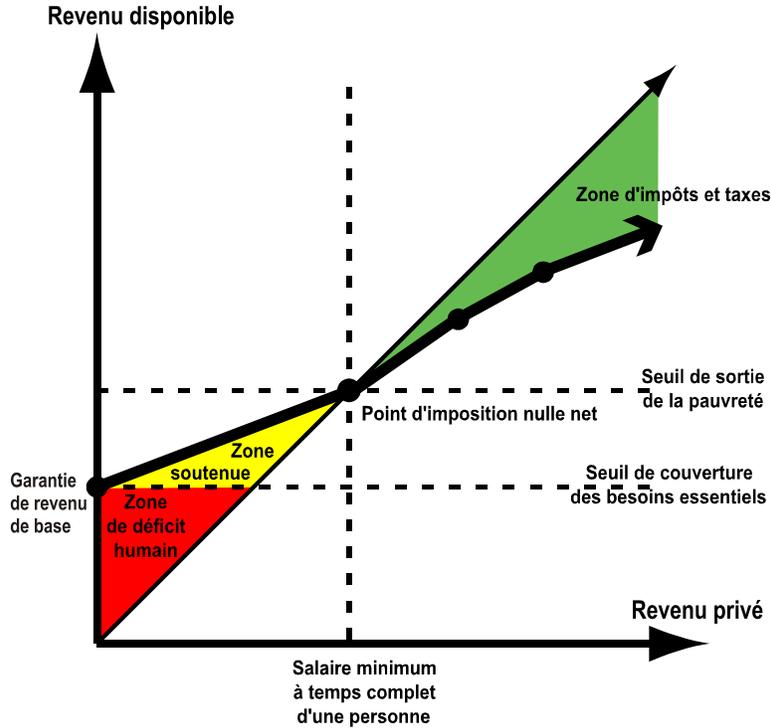
---

<sup>17</sup> Hurteau, P., et Nguyen, M. (2017). [Les conditions d'un salaire viable au Québec en 2017](#). Note socioéconomique. Montréal: IRIS.

## Graphique 1 : Le terrain du pacte social et fiscal

### Le terrain du pacte social et fiscal

Idéalement, vers une société sans pauvreté...



Source : Collectif pour un Québec sans pauvreté. (2003). *Un Québec sans pauvreté. La théorie, la réalité et un chemin*. Diapositive 93.

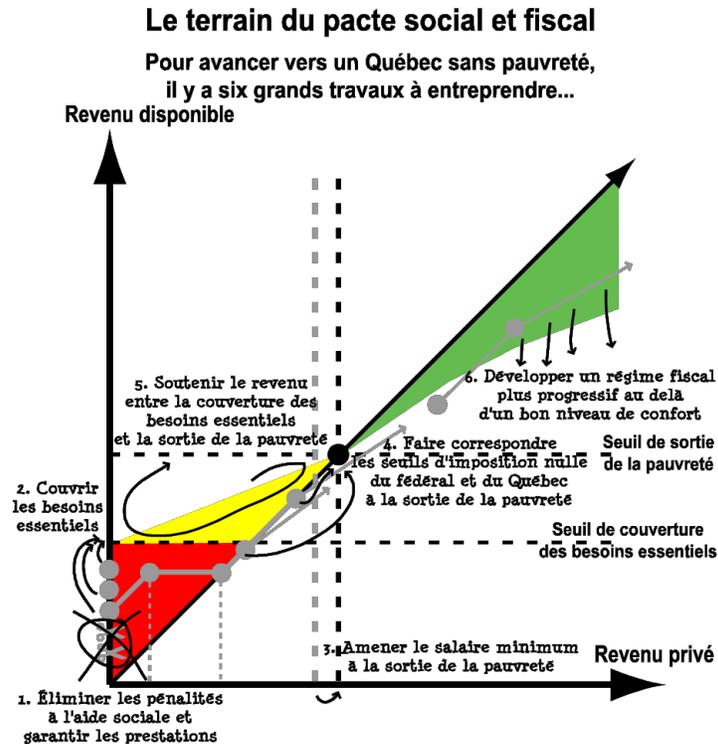
Six travaux à entreprendre dans le pacte social et fiscal ont alors été évoqués pour tendre vers un Québec sans pauvreté.

1. Éliminer les pénalités à l'aide sociale et garantir les prestations.
2. Couvrir les besoins essentiels.
3. Amener le salaire minimum à la sortie de la pauvreté.
4. Faire correspondre les seuils d'imposition nulle nets (après impôts et transferts) du fédéral et du Québec à la sortie de la pauvreté.
5. Soutenir le revenu entre la couverture des besoins essentiels et la sortie de la pauvreté.
6. Développer un régime fiscal plus progressif au-delà d'un bon niveau de confort.

Ces travaux ont été résumés dans le graphique 2.

<sup>18</sup> Collectif pour un Québec sans pauvreté. (2003). [Un Québec sans pauvreté. La théorie, la réalité et un chemin et Supplément sur la «contrepartie»](#).

## Graphique 2 : Travaux à entreprendre sur le terrain du pacte social et fiscal



Source : Collectif pour un Québec sans pauvreté. (2003). *Un Québec sans pauvreté. La théorie, la réalité et un chemin*. Diapositive 119.

À la suite de cette présentation, l'équipe ministérielle a posé la question de la contrepartie. Comment aborder ce qu'on peut attendre des personnes en échange d'une garantie de revenu qui assure que les besoins essentiels soient couverts quand on ne dispose pas d'un revenu suffisant ?

Dans une présentation subséquente, le Collectif a apporté la réponse suivante :

Sous le seuil de couverture des besoins essentiels, la contrepartie de la personne est déjà là dans le fait de devoir voir à sa survie et à celle des siens dans un contexte très difficile. Toute son énergie passe à ça. La personne est difficilement en mesure de se projeter dans l'avenir : l'urgent requiert toute son attention. La personne est en déficit humain (Dépense intérieure dure). En fait, c'est la société qui est globalement en dette vis-à-vis de la personne dans la mesure où celle-ci n'a pas accès à une juste part du revenu nécessaire pour survivre dans sa société.

Ça ne veut pas dire que la personne ne contribue pas à la société. Les personnes dans cette situation apportent toutes sortes de contributions, peu comptabilisées, peu comptabilisables (Produit intérieur doux). Et quand elles font des échanges et produisent de la richesse, elles sont souvent forcées par le manque d'argent à pratiquer une économie informelle en marge de l'économie formelle. D'autres logiques sont en jeu. Il y a de toutes sortes de formes d'interdépendance. Ça ne se regarde pas personne par personne. Autant aborder ça comme une contribution collective plutôt qu'individualisée.

En plus les coûts de ne pas couvrir les besoins essentiels sont plus grands pour la société que les coûts de les couvrir.

Et priver une personne du nécessaire risque de pénaliser les autres membres de la famille et du réseau d'entraide qui vont souffrir du manque ou devoir compenser.

Entre le seuil de couverture des besoins essentiels et la sortie de la pauvreté, il est normal que pour une mesure proposée, la personne y participe selon les conditions convenues et que l'aide supplémentaire soit conditionnelle à une entente quelconque. Dans le monde de l'emploi et de l'activité, il y a des conditions, des ententes, des contrats. On peut y aller comme ça. La personne a réglé son problème de survie. Elle cherche à s'en sortir. La contrepartie peut être individualisée.

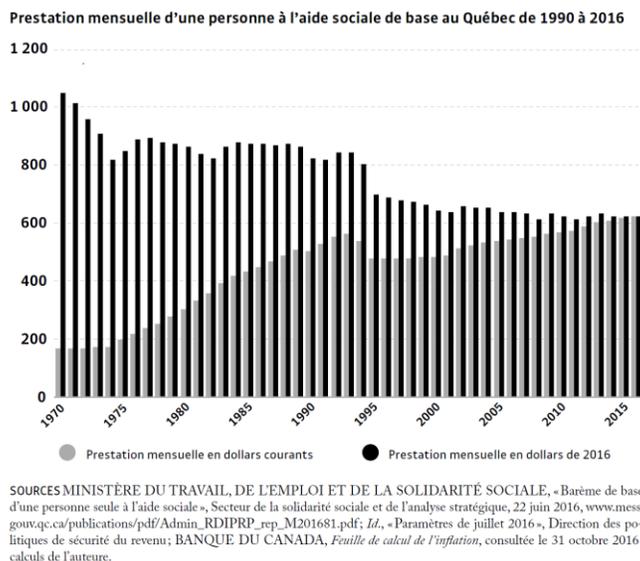
[...]

Après la sortie de la pauvreté, la contrepartie, c'est de contribuer aux finances publiques en proportion de son revenu et de bien comprendre que son fardeau fiscal est peu de chose en comparaison du fardeau vital de manquer du nécessaire. La contrepartie, c'est aussi d'accepter que l'amélioration des revenus des plus pauvres passe avant l'amélioration des revenus des plus riches. La contrepartie, c'est de trouver normal qu'il y ait des limites aux écarts de richesse et de comprendre qu'il faut savoir en laisser pour les autres, ses proches et ses moins proches.<sup>19</sup>

Collectif pour un Québec sans pauvreté. (2003). *Un Québec sans pauvreté. La théorie, la réalité et un chemin. Supplément sur la «contrepartie».*

En réservant la couverture des besoins de base aux prestataires présentant des contraintes sévères à l'emploi de longue durée, ce que viennent confirmer les intentions réglementaires pour le projet de loi 173, et en optant dans les autres cas pour une couverture différenciée selon l'aptitude au travail, le troisième plan d'action gouvernement rend une telle progression impossible<sup>20</sup>. Et il confirme la diminution constatée des standards de la solidarité collective<sup>21</sup> (voir le graphique 3) en regard de la valeur de la prestation de base accordée depuis la première loi sur l'aide sociale en 1969. Ajoutons que pratiquement toutes ces baisses de valeur peuvent être rattachées à un argument d'incitation à l'emploi.

### Graphique 3. Prestation mensuelle d'une personne à l'aide sociale de base au Québec de 1990 à 2016



Source : Labrie, V. (2016). *La hauteur de la barre à l'aide sociale. Quelques jalons de 1969 à aujourd'hui*. Montréal: IRIS, p. 8.

S'il est intéressant que la notion de couverture des besoins de base réapparaisse dans le troisième plan d'action gouvernemental, son plafonnement pour l'aide sociale de base à 55 % de la MPC (51,5 % par ailleurs de la MPC+7%) restera sous la barre des standards de couverture

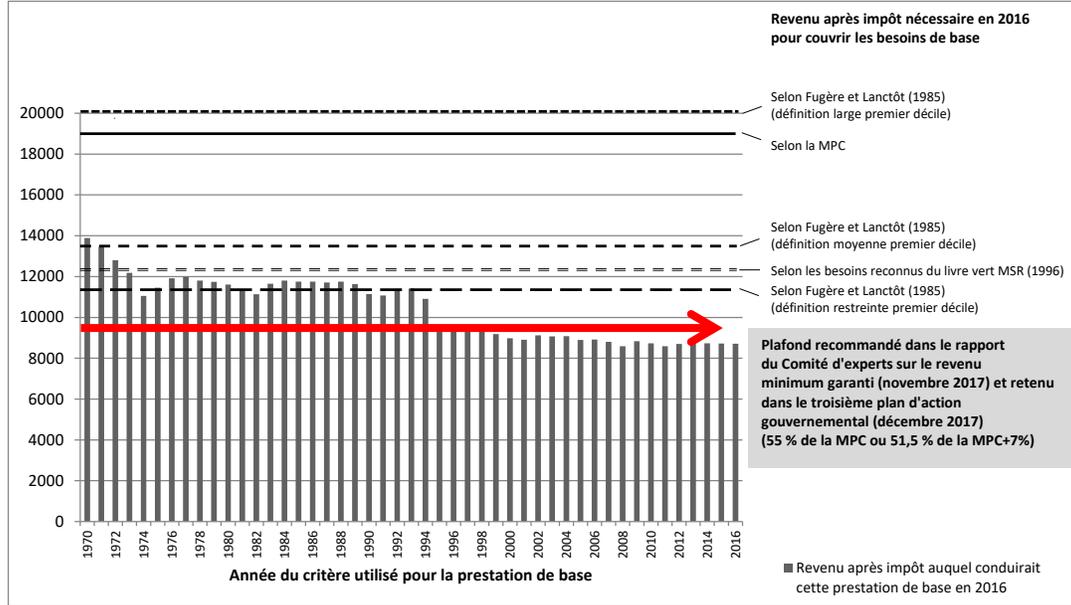
<sup>19</sup> Collectif pour un Québec sans pauvreté. (2003). *Un Québec sans pauvreté. La théorie, la réalité et un chemin. Supplément sur la «contrepartie».*

<sup>20</sup> On pourrait ajouter à ces considérations que placer des gens sous la barre du seuil de la MPC, c'est les priver des dollars vitaux nécessaires à leur survie. Autrement dit, c'est les placer en déficit humain. C'est exposer leur santé, leur espérance de vie, leur espérance de vie en santé. Et c'est priver leurs milieux de dollars vitaux qui sont aussi des dollars locaux qui tournent plusieurs fois dans l'économie locale et contribuent au bien vivre de toute la communauté. Voir à ce sujet les deux publications suivantes : Carrefour de savoirs sur les finances publiques (1998). *Des concepts économiques pour tenir compte du problème de la pauvreté et de l'exclusion*. Québec: Carrefour de pastorale en monde ouvrier. Et Centraide Québec. (1998). *Une société en déficit humain*. Rapport sur les conséquences sociales de l'appauvrissement. Québec: Centraide Québec.

<sup>21</sup> Pour plus de détails, consulter la publication suivante : Labrie, V. (2016). *La hauteur de la barre à l'aide sociale. Quelques jalons de 1969 à aujourd'hui*. Montréal: IRIS.

des besoins les plus bas ayant prévalu dans l'histoire de l'aide sociale au Québec<sup>22</sup> comme le montre le graphique 4.

**Graphique 4. Couverture à terme annoncée dans le troisième plan d'action gouvernemental comparée au revenu disponible estimé d'une personne à l'aide sociale de base en 2016 selon les critères historiques déterminant la valeur de la prestation de 1970 à 2016 et à divers seuils de couverture des besoins (\$), Québec**



Source : *La hauteur de la barre à l'aide sociale, op. cit.*, p. 37. Compilation de l'auteure.

### C. Ce que font le troisième plan d'action gouvernemental et le projet de loi 173

Il y a donc intérêt, dans la perspective de «tendre vers un Québec sans pauvreté», à prendre la mesure des différences existant entre le chemin réfléchi en matière de protection du revenu dans la proposition de loi citoyenne de 2000 et le chemin parcouru depuis l'adoption de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. C'est dans ce contexte historique que s'inscrivent le troisième plan d'action gouvernemental et le projet de loi 173.

**Tableau 3. Chemin parcouru en matière de garanties de revenu par rapport à la proposition de loi citoyenne de 2000**

Proposition de loi citoyenne de 2000	Chemin parcouru et situation en 2018
<p><b>Ne pas appauvrir le cinquième le plus pauvre de la population et assurer un plancher de revenu non sujet à sanctions à l'aide sociale.</b></p>	<p>La loi de 2002 présuppose l'amélioration des revenus des plus pauvres et vise entre autres à «réduire les inégalités qui peuvent nuire à la cohésion sociale» et à «assurer, à tous les niveaux, la constance et la cohérence des actions». Elle prévoit d'assurer un plancher de revenu non sujet à réductions administratives à l'aide sociale.</p> <p>De 2002 à 2017, la valeur des prestations d'aide sociale de base a baissé en dollars constants. → <b>C'est un recul.</b></p> <p>Les obligations et sanctions liées aux parcours vers l'emploi instaurées en 1998 sont abolies à l'aide sociale en 2005 tel que requis par la loi de 2002. → <b>C'était un gain.</b></p> <p><b>Automne 2017 :</b> Appauvrissement programmé des plus pauvres avec la réintroduction d'obligations et de sanctions<sup>23</sup> similaires à celles de la loi de 1998 dans le Programme objectif emploi instauré pour les primodemandeur-e-s jugé-e-s aptes au travail. Ceci, malgré deux ans d'avis défavorables de la part d'une grande variété</p>

<sup>22</sup> Labrie, V. (2017, 2017-11-17). [Une nouvelle ligne sous la ligne \(1\) : comment baisser les standards](#). IRIS.

<sup>23</sup> Labrie, V. (2017, 2017-07-21). [Objectif emploi : l'aggravation des disparités programmée par règlement](#).

	<p>d'acteur·e·s ayant recommandé de s'en tenir aux suppléments prévus, sans les sanctions, dans un contexte de participation volontaire. → <b>C'est un recul défaisant une avancée antérieure.</b></p>
<p><b>Assurer dans un premier temps la couverture des besoins de base dans les protections sociales de base, dont l'aide sociale, et modifier les normes minimales du travail pour qu'un salaire minimum à temps plein fasse sortir de la pauvreté.</b></p>	<p>La loi de 2002 a comme un de ses buts d'«améliorer la situation économique et sociale des personnes et des familles qui vivent dans la pauvreté et qui sont exclues socialement».</p> <p>En 2009, le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CCLPES), institué par la loi de 2002, a recommandé<sup>24</sup> de viser le seuil de la MPC pour le soutien minimal du revenu, dont l'aide sociale, avec une cible à 80 % de la MPC dans un premier temps, et «que les travailleurs et les travailleuses échappent à la pauvreté», en visant d'abord que 16 heures au salaire minimum permettent l'atteinte du seuil de la MPC. → <b>C'était un pas conceptuel dans la direction voulue.</b></p> <p><b>Automne 2017 et hiver 2018 :</b> Aucune mention des cibles du CLPES dans le nouveau plan d'action. Suivant la recommandation du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti, celui-ci plafonne à 55 % du seuil de la MPC (sans motiver ce choix) (en réalité 51,5 % de la MPC+7%) l'augmentation du revenu annuel assuré par l'aide sociale de base (en 2017, 52,1 % du seuil de la MPC et 48,7 % du seuil de la MPC+7%). Le revenu annuel assuré passera ainsi en quatre ans de 9389 \$ à 9929 \$, ce qui maintiendra les prestations sous le critère de couverture des besoins de base le plus bas envisagé depuis les débuts de l'aide sociale. L'augmentation significative du salaire minimum de 11,25 \$ à 12 \$ annoncée en janvier 2018 pour le 1<sup>er</sup> mai 2018 plafonne toutefois celui-ci à 50 % du salaire moyen, toujours sans expliquer pourquoi. À 35 heures par semaine, le revenu annuel après impôt à un tel salaire tournera autour de la MPC+7%, sous un critère plausible de sortie de la pauvreté, en supposant que l'emploi est stable. → <b>Malgré de petites avancées pour les personnes concernées, ces plafonds dans les garanties de revenu empêchent par définition de tendre progressivement vers un Québec sans pauvreté. C'est une impasse à résoudre.</b></p>
<p><b>En finir avec les catégorisations fondées sur l'aptitude au travail à l'aide sociale, et couvrir les coûts supplémentaires au-delà de la couverture des besoins de base pour les personnes présentant des limitations fonctionnelles.</b></p>	<p>La loi de 2002 ne parle pas des catégorisations à l'aide sociale et aborde les situations de pauvreté dans leur ensemble. Elle mentionne simplement que les actions entreprises doivent viser à «rehausser le revenu accordé aux personnes et aux familles en situation de pauvreté, en tenant compte notamment de leur situation particulière et des ressources dont elles disposent pour couvrir leurs besoins essentiels».</p> <p>Les catégorisations sont restées essentiellement les mêmes de 2002 à 2017. → <b>Il y a eu statu quo.</b></p> <p><b>Automne 2017 :</b> Le nouveau plan d'action augmente les écarts de couverture en fonction des catégorisations dans la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles. Le revenu annuel assuré aux personnes avec contraintes sévères à l'emploi passera en quatre ans de 12 749 \$ à 13 385 \$ (en dollars de 2017), soit de 70,8 % à 77,6 % du seuil de la MPC (de 66,1 % à 72,6 % de la MPC+7 %). On instaure également, comme mesure phare, un dit «revenu de base» pour les personnes avec contraintes sévères à l'emploi de longue durée (66 mois de prestations dans les derniers 72 mois), qui leur assurera à terme, en 2023, un revenu annuel de 18 029 \$ (dollars de 2017) équivalent au seuil de la MPC (100,1 % de la MPC et 93,5 % de la MPC+7%). Ce montant ne couvrira pas nécessairement les coûts supplémentaires liés aux limitations fonctionnelles. Il ne remplacera pas pour autant les mesures nécessaires pour faciliter l'intégration à l'emploi des personnes le désirant. → <b>C'est une avancée substantielle au plan du revenu pour les personnes concernées, qui laisse toutefois les autres catégories de prestataires en plan et installe une impasse à résoudre pour une approche différente.</b></p> <p>→ <b>Le projet de loi 173 vient confirmer et opérationnaliser de nouvelles catégorisations dans la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles, avec l'impasse qu'elles créent pour une approche différente.</b></p>

<sup>24</sup> Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. (2009). [Les cibles d'amélioration du revenu des personnes et des familles, les meilleurs moyens de les atteindre ainsi que le soutien financier minimal. Améliorer le revenu des personnes et des familles... le choix d'un meilleur avenir.](#) Québec : Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

<p><b>Augmenter les allocations familiales et leur ajouter une composante universelle.</b></p>	<p>Cette attente a été rencontrée au tournant des années 2000 et elle a été bonifiée en 2005 avec l'instauration du Soutien aux enfants. Avec d'autres mesures, dont l'amélioration des prestations fédérales, la couverture des besoins de base des familles avec enfants s'est améliorée. → <b><i>C'est un gain qui dure.</i></b></p>
<p><b>Ne plus comptabiliser les pensions alimentaires reçues pour les enfants dans le calcul des prestations et soutiens financiers accordés aux parents qui les reçoivent.</b></p>	<p>La loi de 2002 prévoit d'«d'exclure un montant provenant des revenus de pension alimentaire pour enfants» à l'aide sociale.</p> <p>Au cours des ans, ce montant a été établi progressivement à 100 \$ par mois par enfant à l'aide sociale et à l'aide financière aux études. → <b><i>C'est une petite avancée.</i></b></p> <p>On peut noter que la méthode de calcul du revenu pour la MPC retire du revenu après impôt les montants de pension alimentaire à payer.</p> <p><b>Automne 2017</b> : Rien de particulier à ce sujet. → <b><i>C'est le statu quo.</i></b></p>
<p><b>Faire évoluer le régime d'aide sociale vers un régime de garanties de revenu non stigmatisant, débattu collectivement et intégré à une fiscalité suffisamment progressive pour qu'il soit viable.</b></p>	<p>Rien dans la loi de 2002.</p> <p>En 2009, le CCLPES a proposé de mettre en place un régime intégré de soutien du revenu utilisant une voie fiscale non stigmatisante, comme des crédits d'impôt remboursables, pour rencontrer ses cibles de revenu. → <b><i>C'était une avancée conceptuelle.</i></b></p> <p>L'instauration du crédit pour la solidarité en 2010 a ouvert une telle possibilité en réunissant trois crédits d'impôt remboursables et en tenant compte de l'ensemble de la population à faible revenu et même plus. Il y aurait eu moyen d'améliorer ce dispositif, de lui donner d'autres composantes et d'explorer en ce sens pour mieux assurer la couverture des besoins de base d'une façon similaire pour tout le monde, en tenant compte des autres revenus, comme le proposait le CCLPES. Ce type d'approche par crédits remboursables (ou impôt négatif, une des voies possibles pour parler de revenu minimum garanti) aurait eu aussi son intérêt pour tenir compte des coûts supplémentaires occasionnés par certaines limitations fonctionnelles ou besoins particuliers. Par exemple, on aurait pu transformer en crédit remboursable le crédit pour déficience grave et prolongée, présentement limité aux contribuables payant de l'impôt. → <b><i>C'était une opportunité.</i></b></p> <p><b>Automne 2017</b> : Ce type de dispositif ne fait pas partie des solutions mentionnées. Le Comité d'experts sur le revenu minimum garanti rend un rapport fondé sur l'incitation à l'emploi et ignorant la couverture des besoins de base. Il écarte la voie d'une garantie fiscalisée et préfère des solutions de supplémentation des revenus de travail. Le nouveau plan d'action accentue la stigmatisation associée à l'aide sociale. Il limite la transformation du soutien du revenu aux personnes avec contraintes sévères à l'emploi de longue durée. → <b><i>C'est une avancée pour ces personnes et une impasse à résoudre pour les autres.</i></b></p> <p>→ <b><i>Le projet de loi 173 vient confirmer et opérationnaliser une transformation sélective vers un meilleur soutien du revenu pour les personnes présentant des contraintes à l'emploi de longue durée, dans un contexte qui maintient une approche stigmatisante pour les autres prestataires.</i></b></p>

Source : Labrie, V. (2018). «L'état des garanties de revenu vers un Québec sans pauvreté après l'automne politique 2017». *Bulletin de liaison*, Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec, 42, 3, février 2018, 3-4, 6. Compilation de l'auteure.

## D. Il serait possible de faire autrement

On peut comprendre l'intérêt du ministre à assurer un revenu de base à des personnes assignées de façon permanente à recevoir un soutien de la société pour pouvoir subvenir à leurs besoins. On voit par ailleurs se côtoyer de multiples définitions de ce que peut être un revenu minimum garanti dans l'espace public, incluant celle d'un revenu de base généralement associé à une allocation universelle. Dans un tel contexte, l'utilisation du terme «revenu de base» pour nommer le nouveau programme instauré par le projet de loi 173 s'avère piégeante puisqu'elle ne concerne qu'une seule catégorie de personnes : les prestataires de la solidarité sociale de longue durée (66 mois dans ce programme sur 72 mois). Ce programme ressemble d'ailleurs plutôt à une forme de rente, encore qu'il garde plusieurs aspects conditionnels liés au dernier

recours. Il répond en fait à une revendication de longue date de certaines associations de personne présentant des limitations fonctionnelles importantes.

Dans la perspective de tendre vers un Québec sans pauvreté, il faut toutefois se préoccuper de l'ensemble de la population vivant des situations de pauvreté ou susceptibles d'en vivre. Et de l'ensemble des garanties de revenu qui peuvent venir soutenir le revenu des ménages dans cette situation.

À cet égard, le *Régime québécois de soutien du revenu* publié en 2016 par le ministère des Finances a réuni dans une base plus complète et plus universelle l'ensemble des garanties existantes dans le pacte social et fiscal. Ce faisant, il a fourni un outil fondamental et précieux pour le débat public. Il serait logique de partir de là pour améliorer ce régime en direction d'un Québec sans pauvreté.

Parmi les mesures composant ce régime, on peut s'étonner du silence complet du troisième plan d'action gouvernemental sur le potentiel du crédit pour la solidarité, une mesure mise en place dans le cadre du second plan d'action gouvernemental<sup>25</sup>. Il y a pourtant dans cette forme de crédit remboursable un véhicule intéressant qui pourrait permettre d'avancer progressivement vers une meilleure supplémentation des revenus des ménages à faible revenu et de sortir peu à peu des catégorisations et des stigmates associés à l'aide sociale.

Ce crédit d'impôt a été introduit en 2011 pour réunir et bonifier trois crédits d'impôts antérieurs (remboursements pour TVQ, pour impôts fonciers et compensation pour résidence dans un village nordique) qui étaient accordés séparément aux ménages à plus faible revenu. Sa conception, sous la forme d'un crédit remboursable (ou impôt négatif) dont on peut moduler les paramètres, présente un potentiel à explorer dans une perspective d'amélioration du soutien minimal du revenu. On pourrait par exemple lui ajouter de nouvelles composantes pour tenir compte d'autres remboursements ou compensations.

Dans *Cinq chantiers pour changer le Québec*, paru en 2016<sup>26</sup>, l'IRIS a fait valoir l'intérêt de ce dispositif pour avancer vers une meilleure couverture des besoins de base dans le régime québécois de soutien du revenu. En effet, il est intégré à la fiscalité et peut être versé automatiquement et mensuellement à partir du rapport d'impôt. Il s'adresse à une assez large fraction de la population à plus faible revenu, incluant une partie de la classe moyenne, et peut contribuer de ce fait à promouvoir une dimension de solidarité fiscale dans une perspective de réduction des inégalités.

Pour en apercevoir l'intérêt, on peut prendre comme exemple la baisse d'impôt annoncée à l'occasion de la mise à jour économique de novembre 2017, à la veille de la publication du troisième plan d'action gouvernemental.

La mesure annoncée, soit la diminution du taux du premier palier d'imposition de 16 % à 15 % (le taux le plus bas en 30 ans), n'aura pratiquement aucun effet pour les ménages sous le seuil de la MPC : aucunement pour les familles de deux adultes et deux enfants, aucunement pour les personnes seules gagnant moins de 17 710 \$<sup>27</sup>, et au maximum de 23 \$ pour les personnes seules juste au seuil de la MPC (revenu de travail brut d'environ 20 000 \$<sup>28</sup>).

---

<sup>25</sup> Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. (2010). [Le Québec mobilisé contre la pauvreté. Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale. 2010-2015](#). Québec: Gouvernement du Québec, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

<sup>26</sup> Labrie, V., et Tremblay-Pepin, S. (2016). «Bien-être». Dans IRIS (Ed.), *Cinq chantiers pour changer le Québec* (pp. 58-82): Écosociété. Voir en particulier les pages 73-75.

<sup>27</sup> Ministère des Finances. (2017). [Le Plan économique du Québec – Mise à jour de novembre 2017](#). Québec: Gouvernement du Québec, Ministère des Finances.

<sup>28</sup> <https://www.simulrevenu.gouv.qc.ca/>, consulté en novembre 2017.

Elle sera maximale (278 \$) pour des revenus imposables de 42 705 \$ et plus, tant pour les personnes seules que pour chacun des conjoints dans un couple, ce qui supposera alors un revenu familial imposable d'au moins 85 410 \$.

Autrement dit, le principal des quelques 900 millions \$ annuels réalloués par cette mesure ira à des ménages au-dessus et très au-dessus du seuil de la MPC. Tout en diminuant les possibilités de revenu du gouvernement, cette mesure augmentera les inégalités d'autant entre les ménages sous et au-dessus du seuil.

Était-ce la seule décision de redistribution possible ? Bien sûr que non. Il aurait été tout aussi possible, qui plus est dans la perspective de «tendre vers un Québec sans pauvreté» d'investir le même montant dans l'amélioration du crédit pour la solidarité.

Si on applique le coût de la baisse annoncée du taux d'imposition de 16 % à 15 %, estimé à 971 M\$ pour 2017-2018 dans la mise à jour économique, à la donnée disponible la plus à jour pour le coût du crédit pour la solidarité, soit 1,844 M\$ en 2015<sup>29</sup>, on peut estimer, bon an mal an, que le même montant aurait pu servir à bonifier ce crédit d'environ 50 %. Il aurait donc pu être envisageable de lui ajouter une dimension alignée sur la situation des ménages par rapport au seuil de la MPC, par exemple une composante pour «suffisance du revenu»<sup>30</sup>.

Au seuil de de la MPC, le crédit pour la solidarité apportait 973 \$ pour l'année 2017 à une personne vivant seule (en excluant la composante pour village nordique). Sans tenter d'effectuer des calculs dont nous n'avons pas les moyens ici, on peut supposer qu'une bonification de 50 % de cette mesure aurait permis des améliorations de revenus au moins aussi bonnes que les bonifications annoncées dans la mise à jour économique (un maximum de 278 \$ supposant, rappelons-le, un revenu imposable de 42 705 \$). Sauf que celles-ci seraient allées à une partie de la population plus en besoin, et auraient peut-être facilité à certains ménages l'atteinte du seuil de la MPC, voire un pas vers la sortie de la pauvreté pour les ménages un peu au-dessus.

On trouvera dans le tableau 4 un résumé des avantages comparatifs des deux mesures.

**Tableau 4. Impact comparé de la baisse d'impôt annoncée dans la mise à jour économique de novembre 2017 et d'une amélioration comparable du crédit pour la solidarité**

	<b>971 M\$ pour baisser le taux du premier palier d'imposition de 16 % à 15 %</b>	<b>971 M\$ pour améliorer le crédit pour la solidarité</b>
Impact sur les écarts de revenu disponible	Augmente les écarts par le haut	Réduit les écarts par le bas
Qui en profite	Les 4,2 M de contribuables les plus riches	Les 2,7 M de ménages les plus pauvres
Les plus pauvres	Non	Oui
La classe moyenne	Oui, principalement les contribuables avec un revenu imposable de 42 705 \$ et plus	Oui, au moins jusqu'à des revenus de ± 51 000 \$ et principalement pour des revenus de 33 695 \$ et moins
Les plus riches	Oui	Non

<sup>29</sup> Ministère des Finances. (2016). [Régime québécois de soutien du revenu](#). Budget 2016-2017. Mise à jour consécutive à la mise en place de l'allocation canadienne pour enfants annoncée dans le budget fédéral 2016. Québec: Gouvernement du Québec, Ministère des Finances.

<sup>30</sup> Une expression utilisée présentement en Ontario, comme on le verra plus loin.

Contribue à la couverture des besoins de base et à la sortie de la pauvreté	Peu (il faut payer de l'impôt pour en profiter)	Oui
Impact sur la consommation	Oui, mais pas nécessairement pour des biens locaux de première nécessité	Oui, en consommation locale de première nécessité bénéficiant aussi aux communautés défavorisées
Suppose un rapport d'impôt	Oui	Oui
Récurrance	Oui	Oui
Impact sur le potentiel de revenu du gouvernement	Oui, baisse équivalente du potentiel de revenu pour la suite	Non, les taux d'imposition restent inchangés

Source : Compilation de l'auteure.

Dans le cadre du troisième plan d'action gouvernemental, le gouvernement aurait également pu investir dans une composante supplémentaire de ce crédit pour compenser le coût des limitations fonctionnelles des personnes à faible revenu, plutôt que de passer par la voie tortueuse des contraintes sévères à l'emploi de longue durée.

Par exemple, il aurait pu transformer en crédit remboursable le crédit pour déficience grave et prolongée, présentement limité aux contribuables payant de l'impôt. Il aurait alors assuré «à tous les niveaux, la constance et la cohérence des actions» comme le veut la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ce qui n'est pas nécessairement le cas avec les mesures préconisées et le projet de loi 173.

S'il est sans doute trop tard pour agir en amont de ces deux initiatives gouvernementales, on peut du moins espérer que les arguments apportés dans cette partie du mémoire contribuent à leur éventuel recadrage dans une perspective conséquente. D'où les recommandations suivantes.

Les recommandations suivantes s'appliquent au cadre plus large dans lequel la recommandation 2 propose d'inscrire le projet de loi 173.

**Recommandation 6. Le Régime québécois de soutien du revenu comme base de référence.** Compiler, publier et utiliser sur une base régulière les données du Régime québécois de soutien du revenu publié en 2016 par le ministère des Finances comme référence globale déjà existante au niveau des garanties de revenu et continuer d'en améliorer progressivement les garanties de base en direction d'un Québec sans pauvreté, riche pour tout le monde et riche de tout son monde.

**Recommandation 7. Le crédit pour la solidarité à explorer.** Explorer le potentiel du crédit pour la solidarité comme outil à faire évoluer pour avancer vers une garantie de revenu minimal assurant la couverture des besoins de base dans le pacte social et fiscal quand les autres revenus manquent pour les assurer.

**Recommandation 8. Couverture distincte des besoins de base et des besoins liés à des situations particulières.** Séparer la couverture des besoins de base, à assurer progressivement à toutes et tous de façon similaire dans le pacte social et fiscal, du coût supplémentaire des besoins spéciaux liés aux limitations fonctionnelles, à prévoir et assurer en fonction de ces situations particulières.

# La question des inégalités

## Le projet de loi nous fait-il avancer vers un Québec riche pour tout le monde ?

Le projet de loi 173 contribue-t-il par ailleurs aux corrections à apporter pour «réduire les inégalités qui peuvent nuire à la cohésion sociale», un des buts de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale ?

Il est indéniable que les prestataires de la solidarité sociale visé-e-s par le projet de loi vivront un nivellement de leurs revenus vers le haut... dans la mesure où leurs gains de revenus ne seront pas récupérés par leur environnement immédiat et par des hausses de tarifs équivalentes.

Les transformations envisagées de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles s'avèrent toutefois préoccupantes si, encore une fois, on regarde le cadre plus large dans lequel elles se produiront.

### A. Mieux pour certaines personnes et pire pour d'autres : augmentation des écarts entre les plus pauvres

La première préoccupation est déjà sentie dans les groupes de défense des droits sociaux. D'un seul coup, la différence de statut et de moyens déjà présente entre prestataires s'accroît considérablement.

Le tableau 5 en illustre l'étendue.

**Tableau 5. Évolution des écarts de couverture selon la MPC entre les programmes de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles avec l'introduction du Programme objectif emploi et du Programme de revenu de base**

	Taux d'atteinte du seuil de la MPC dans le revenu disponible garanti à une personne seule *	
	2017	À terme
Programmes de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles		
Objectif emploi		55,1 % suppléments en +, sanctions en -
Aide sociale de base	52,1 %	55,1 %
Solidarité sociale	70,8 %	77,6 %
Revenu de base		100,1 %
<b>Écart de taux de couverture</b>	<b>18,7 points de pourcentage</b>	<b>Au moins 45 points de pourcentage</b>

\* Si les dépenses non discrétionnaires exclues du calcul du revenu disponible aux fins de la MPC sont compensées autrement.

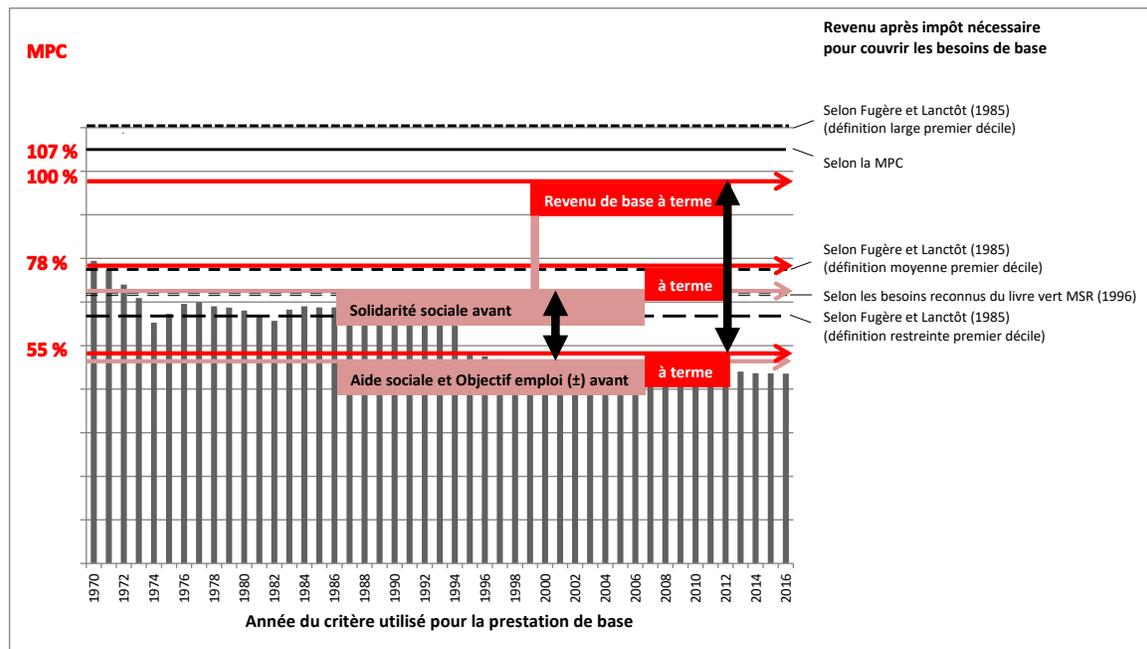
Source : Compilation de l'auteure.

Le graphique 5 permet de visualiser ce que le troisième plan d'action gouvernemental annonce pour une personne seule dans un contexte cette fois où les dépenses non discrétionnaires non incluses dans le calcul de la MPC ne sont pas prises en compte dans le revenu après impôt nécessaire pour assurer le seuil de la MPC ou ne sont pas compensées autrement (cf la recommandation 4).

On peut le résumer comme suit :

- à 55 % du seuil de la MPC à terme, le revenu garanti à l'aide sociale pour les personnes jugées aptes au travail<sup>31</sup> sera plus bas que tous les critères historiques connus de couverture et l'application de sanctions au Programme objectif emploi en diminuera d'autant le niveau de couverture ;
- à 78 % du seuil de la MPC à terme, le revenu garanti à la solidarité sociale aux prestataires présentant des contraintes sévères à l'emploi équivaudra au critère moyen de couverture énoncé par Fugère et Lanctôt en 1985, un critère qui ne tient pas compte de plusieurs besoins de base aujourd'hui considérés pour la MPC, comme les assurances ou l'Internet ;
- à 100 % du seuil de la MPC, si les dépenses non discrétionnaires ne sont pas couvertes autrement, le revenu garanti par le Programme de revenu de base aux prestataires présentant des contraintes sévères à l'emploi de longue durée ne leur fournira pas nécessairement un revenu après impôt (MPC+7% en moyenne) permettant l'atteinte du seuil ; de plus ce revenu ne leur permettra pas de subvenir aux coûts supplémentaires de leurs limitations fonctionnelles si celles-ci ne sont pas couvertes autrement ;
- par ailleurs, l'écart de revenu garanti aux prestataires de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles augmentera de plus du double.

**Graphique 5. Évolution des écarts de couverture selon la MPC entre les programmes de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles avec l'introduction du Programme objectif emploi et du Programme de revenu de base et comparaison avec les standards pour l'aide sociale depuis 1970**



Source : Compilation de l'auteure.

Inévitablement, dans ces situations où on vit «dans le rouge», il deviendra tentant de rechercher une catégorisation assurant un meilleur revenu d'autant plus que les contraintes. Ce qui conduit au point suivant.

<sup>31</sup> On peut remarquer qu'il est très peu question dans le plan d'action des contraintes dites temporaires à l'emploi, qui relèvent aussi du Programme d'aide sociale, ce qui est questionnant quant à l'attention apportée à des personnes qui ont ce statut. Qu'en sera-t-il des suppléments qui leur sont accordés ?

## **B. Médicalisation de l'admissibilité à la couverture de ses besoins : les plus riches qui évaluent ce qui détermine le droit à la couverture des besoins de base**

Comment accède-t-on et continuera-t-on d'accéder à la reconnaissance d'une contrainte sévère à l'emploi ? Par une évaluation médicale de l'employabilité confirmée par celle du ministère.

Comme on le sait, la profession médicale est une des professions les mieux rémunérées au Québec. La grande majorité des médecins, dont presque tous les médecins spécialistes, se retrouvent en fait dans le 1 % le plus riche de la population. Qui plus est, leur rémunération globale a cru progressivement depuis 2009 de plus que ce qu'il faudrait pour compléter la couverture des besoins de base de tout le monde au Québec.

N'y a-t-il pas un immense problème éthique à cette médicalisation, par un diagnostic de l'employabilité, de l'admissibilité au droit à la couverture de ses besoins de base ? Est-il acceptable que des professionnel-le-s de la santé tout en haut de l'échelle sociale soient placés en position d'émettre un avis qui détermine l'effectivité du droit à la couverture des besoins de base des plus pauvres ? L'impact financier de cette décision médicale va augmenter avec la croissance des écarts entre les prestations. L'enjeu a été signalé dès la sortie du troisième plan d'action<sup>32</sup>. Est-ce vraiment la meilleure voie à emprunter ?

Cette dernière question nous conduit à son tour au point suivant.

## **C. Une fiscalité qui augmente les écarts de revenu disponible alors qu'elle pourrait les diminuer**

Si on cumule les impacts du budget 2017-2018 et de la mise à jour économique de novembre 2017, en 2023, le gouvernement aura retourné 11,8 G\$ sur six ans en allègements fiscaux aux particuliers assez en moyens pour payer de l'impôt, soit six fois et demie plus que ce qu'il aura investi (1,8 G\$) pour améliorer le revenu de certaines catégories de ménages qui n'ont pas ces moyens.

Le principal (1,2 G\$) de cette dernière somme servira à mettre en place le revenu de base instauré par le projet de loi 173. C'est une bonne nouvelle, répétons-le, pour ces personnes qui pourront ainsi disposer d'une certaine sécurité pour couvrir leurs besoins de base et possiblement cumuler d'autres revenus pour sortir de la pauvreté.

Le second montant significatif (0,6 G\$) servira à augmenter les autres prestations d'aide sociale, lesquelles resteront bien en deçà de ce qu'il faut pour couvrir ses besoins de base, en particulier pour les personnes jugées aptes au travail. Cette légère augmentation (45 \$ par mois à terme en 2021), pour une prestation mensuelle qui passera ainsi en cinq ans de 628 \$ à 673 \$ (en dollars d'aujourd'hui), est à comparer à l'impact des baisses d'impôt annoncées en 2017.

Dès 2017, les personnes seules gagnant 75 000 \$ et plus disposeront de 533 \$ de plus en raison des baisses d'impôt, ce qui améliorera leur revenu disponible annuel en moyenne du même montant entre 2017 et 2021. Pendant la même période, l'amélioration pour les personnes à l'aide sociale de base sera très graduelle et se traduira par une moyenne annuelle de 288 \$. Où est la logique dans un contexte où on devrait chercher à tendre vers un Québec sans pauvreté ? Pourquoi attendre cinq ans pour améliorer un revenu de misère de l'équivalent de ce qu'on retourne dès maintenant à des particuliers bien plus à l'aise ? La question de l'incitation à l'emploi n'a rien à voir avec ces décisions qui concentrent la richesse vers les plus riches. La fabrication systémique des inégalités, oui.

Ces baisses d'impôt viennent se cumuler à de nombreuses décisions fiscales ayant aussi contribué à la concentration de la richesse depuis l'adoption de la Loi visant à lutter contre la

<sup>32</sup> Rousseau, M.-L. (2017, 2017-1218). [«Aide sociale: les médecins s'attendent à subir des pressions»](#). *Le Devoir*, pp. A1, A8.

pauvreté et l'exclusion sociale en 2002. En fait, entre 2002 et 2011, l'amélioration du niveau de vie des ménages au-dessus du seuil de la MPC aurait plus que suffi à combler le déficit de couverture des besoins de base des ménages sous ce seuil pendant la même période<sup>33</sup>.

Il y a certainement matière à se questionner sur la direction prise par «la constance et la cohérence» des décisions gouvernementales : vers un Québec riche pour tout le monde ou plus riche pour quelques-un-e-s ?

Rêver logique ici invite à revenir au principe mis de l'avant dans la proposition de loi citoyenne de 2000 : faire primer l'amélioration du revenu du cinquième le plus pauvre de la population sur l'amélioration du revenu du cinquième le plus riche.

**Tableau 6. Chemin parcouru en matière d'objectifs de réduction des inégalités de revenus par rapport à la proposition de loi citoyenne de 2000**

Proposition de loi citoyenne de 2000	Chemin parcouru et situation en 2018
<p><b>Faire primer l'amélioration du revenu du cinquième le plus pauvre de la population sur l'amélioration du revenu du cinquième le plus riche.</b></p>	<p>La loi de 2002 vise entre autres à «réduire les inégalités qui peuvent nuire à la cohésion sociale» et à «assurer, à tous les niveaux, la constance et la cohérence des actions».</p> <p>De 2002 à 2017, plusieurs mesures fiscales ont contribué à concentrer la richesse et augmenter les inégalités de revenus. Pourtant, de 2002 à 2011, l'amélioration du niveau de vie des ménages au-dessus du seuil de la MPC aurait plus que suffi à combler le déficit de couverture des besoins de base des ménages qui n'atteignaient pas ce seuil. → <b>On est allé à contresens.</b></p> <p><b>Automne 2017</b> : Les baisses d'impôt du budget 2017-2018 et de la mise à jour économique de novembre amélioreront de 11,8 G\$ d'ici 2023 le revenu disponible des particuliers assez en moyens pour payer de l'impôt (et priveront le gouvernement d'autant de revenus). C'est six fois et demi plus que le 1,8 G\$ annoncé dans le plan d'action pour améliorer d'ici 2023 le revenu des personnes en situation de pauvreté. De 2017 à 2021, l'amélioration due aux finances publiques des revenus des contribuables les plus riches (revenus de 75 000 \$ et plus) sera deux fois plus élevée (533 \$ en moyenne par année) que celle des prestataires d'aide sociale les plus pauvres et les plus loin de la couverture de leurs besoins de base (288 \$ en moyenne par année). → <b>On continue d'aller à contresens.</b></p>

Labrie, V. (2018). «L'état des garanties de revenu vers un Québec sans pauvreté après l'automne politique 2017». *Bulletin de liaison*, Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec, 42, 3, février 2018, 3-4, 6. Compilation de l'auteure.

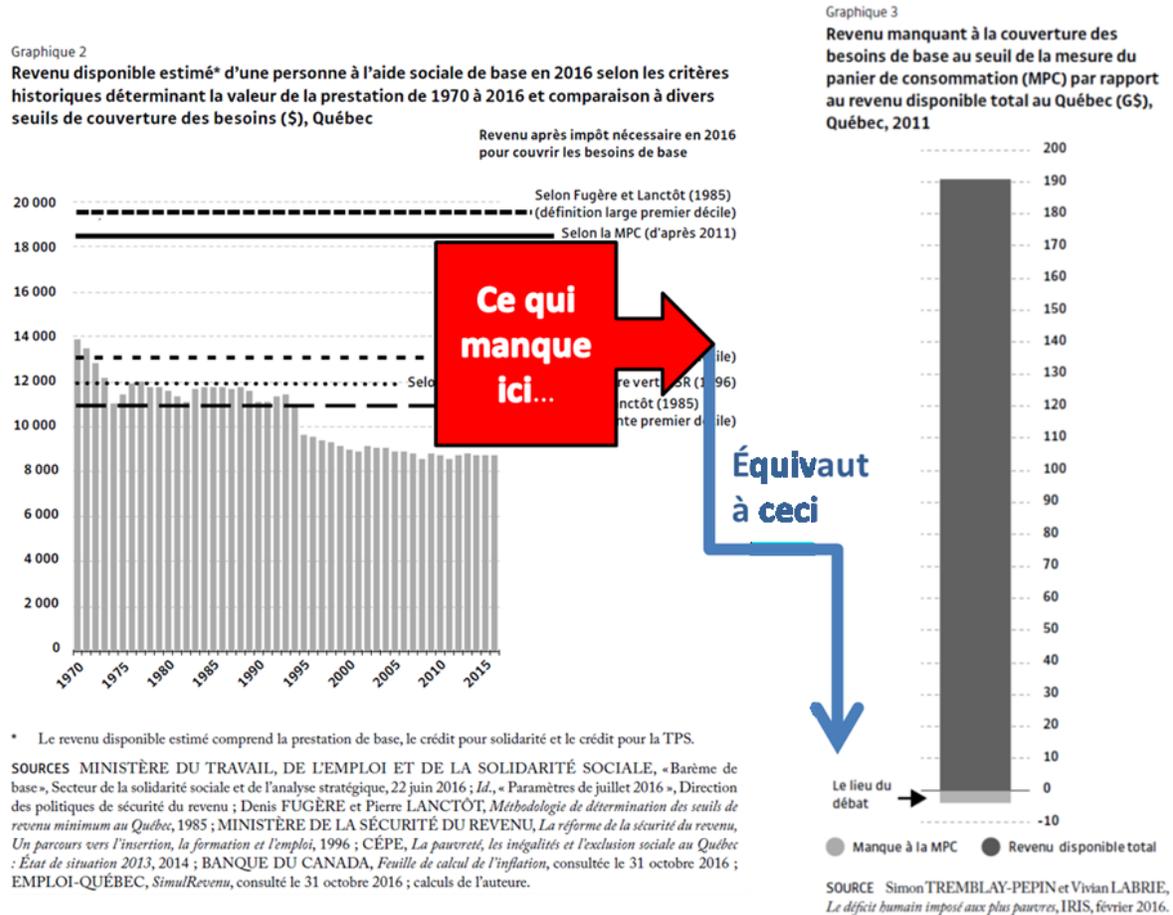
Devant les débats sans fin sur la pertinence de couvrir ou non les besoins de base au niveau de la MPC, il faut également remettre les choses en proportion, comme le met en évidence le graphique 6 : les 3,6 G\$ qui manquaient à cette couverture en 2011, et qui affectaient l'espérance de vie et de vie en santé de près d'un dixième de la population québécoise équivalaient à moins de 2 % de l'ensemble du revenu disponible après impôt cette année-là (190,9 G\$)<sup>34</sup>. A-t-on appliqué la même réticence avant d'augmenter d'autant ou plus la rémunération de la profession médicale qui sera partie prenante du processus décisionnel à venir pour l'atteinte de ce minimum vital<sup>35</sup> ?

<sup>33</sup> Tremblay-Pepin, S., et Labrie, V. (2016). *Op. cit.*, p. 11-13.

<sup>34</sup> *Idem*, p. 13-14.

<sup>35</sup> Hébert, G. (2016). *La rémunération des médecins québécois. Note socio-économique*. Montréal: IRIS. Hébert, G. (2017, 2017-08-23). *Cardiologues : 88 000\$ d'augmentation*, IRIS.

**Graphique 6. Correspondance entre les débats sur l'atteinte du seuil MPC et le revenu disponible au Québec en 2011.<sup>36</sup>**



Source : Compilation de l'auteure.

**D. Il serait possible de faire autrement**

Comment croire que notre société, qui a mis des milliards pour doubler la rémunération des médecins, avec d'importants impacts sur la croissance des inégalités et sans impacts sur l'amélioration de la santé des gens, n'aurait pas les moyens de mettre des milliards comparables pour compléter la couverture des besoins de base de tout le monde et améliorer d'autant la santé collective ?

La solution est simple : mettre autant d'énergie à réduire les inégalités dans le pacte fiscal qu'on en a mis depuis vingt ans à faciliter la concentration de la richesse.

Cela suppose de passer d'une approche de l'économie en échelle sociale à une approche de juste mesure et de bien vivre mieux partagé : personne dans le trou, personne au-delà de certaines limites respectables dans l'usage de nos ressources collectives<sup>37</sup>.

Bon an mal an depuis 2002, nous avons les moyens collectifs de deux fois le seuil de la MPC pour tout le monde<sup>38</sup>. Pourtant si on regarde la situation moyenne des ménages québécois en 2011 par rapport à leur capacité d'atteindre ce seuil par décile de revenu après impôt, on peut

<sup>36</sup> Graphiques repris de *La hauteur de la barre à l'aide sociale*, *op. cit.*, p. 37 et 38.

<sup>37</sup> Raworth, K. (2012). *Un espace sûr et juste pour l'humanité. Le concept du «donut»*. Documents de discussion d'Oxfam. Oxford: Oxfam International.

<sup>38</sup> Tremblay-Pepin, S., et Labrie, V. (2016), *op. cit.*

constater au Tableau 7 que ces moyens sont très inégalement répartis<sup>39</sup>. Ces inégalités affectent davantage les ménages de personnes seules et de couples sans enfants, plus nombreux dans les déciles les plus pauvres<sup>40</sup>.

**Tableau 7. Situation moyenne des ménages québécois en 2011 par rapport à leur capacité d'atteindre le seuil de la MPC (en équivalent du panier de référence pour la taille de leur ménage), par décile de revenu après impôt**

	Paniers
<b>Ensemble</b>	<b>1,96</b>
<b>Décile 1 (le plus pauvre)</b>	<b>0,47</b>
<b>Décile 2</b>	<b>0,85</b>
<b>Décile 3</b>	<b>1,25</b>
<b>Décile 4</b>	<b>1,55</b>
<b>Décile 5</b>	<b>1,74</b>
<b>Décile 6</b>	<b>1,96</b>
<b>Décile 7</b>	<b>2,20</b>
<b>Décile 8</b>	<b>2,55</b>
<b>Décile 9</b>	<b>2,91</b>
<b>Décile 10 (le plus riche)</b>	<b>4,13</b>

Sources : Calculs de Simon Tremblay-Pepin et de Vivian, IRIS (données 2011 de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu (EDTR) de Statistique Canada).

Les disparités concrètes de niveaux de vie correspondant à ces différences de capacité sont criantes comme l'a fait valoir une simulation réalisée en Gaspésie à l'automne 2016<sup>41</sup>. Une centaine de personnes de revenus différents ont été réparties au hasard en dix tables correspondant chacune à la situation d'un décile. Elles ont estimé ce qu'elles pourraient ou non se permettre si elles devaient vivre avec le niveau de couverture indiqué, chiffres à l'appui. Leurs réponses se sont avérées d'une constance et d'une cohérence étonnante, qui montre aussi que le sentiment de précarité persiste au-delà de la couverture des besoins de base selon la MPC. Elles confirment à leur tour l'importance de rechercher des standards de revenu plus élevés que la MPC pour la suffisance du revenu et la sortie de la pauvreté.

Il devrait être possible de trouver un équilibre dans les politiques du travail et les politiques sociales et fiscales qui permette un accès digne de toutes et tous à un niveau de vie correspondant au moins à une fois le seuil de la MPC. Tout comme il devrait être possible d'assurer progressivement un bien vivre mieux partagé qui permette la suffisance du revenu au-delà de ce seuil. D'où ces recommandations.

<sup>39</sup> Notons au passage que l'échelle d'équivalence prévue dans les intentions réglementaires pour les prestations accordées au revenu de base semble différente de celle de la MPC (1,47 au lieu de 1,41), ce qui couvrira moins bien les personnes seules.

<sup>40</sup> Ce qui explique aussi que cette répartition reste cohérente avec le fait qu'en 2011, 842 000 personnes, soit 10,7 % de la population, se retrouvaient sous le seuil de la MPC.

<sup>41</sup> Labrie, V. (2017). [Un rendez-vous gaspésien sur les inégalités : les niveaux de vie par déciles vus par une centaine de personnes](#). Montréal: IRIS.

Les recommandations suivantes s'appliquent au cadre plus large dans lequel la recommandation 2 propose d'inscrire le projet de loi 173.

**Recommandation 9. Suivi de l'ensemble de la population par rapport au seuil de la MPC.** Prendre l'habitude d'évaluer où se situe l'ensemble de la population québécoise par rapport à la couverture des besoins de base selon le seuil de la MPC et prioriser les mesures qui permettent l'atteinte de ce seuil.

**Recommandation 10. Le cinquième le plus pauvre de la population avant le cinquième le plus riche.** Adopter dans les décisions gouvernementales le principe de l'amélioration prioritaire des revenus disponibles du cinquième le plus pauvre de la population sur l'amélioration des revenus disponibles du cinquième le plus riche.

# La question de l'exclusion sociale

## Le projet de loi nous fait-il avancer vers un Québec riche de tout son monde ?

Personne ne niera la possibilité et la pertinence de la contribution de chaque personne, si minime puisse-t-elle être, au bien-être et à la richesse de l'ensemble de la société. Encore faut-il qu'elle soit reconnue et reçue. La question devient peut-être alors : comment susciter cette contribution et comment l'aborder dans la considération réciproque et dans l'interdépendance de nos différentes situations ?

Nous avons beaucoup à apprendre les un-e-s des autres ici pour avancer comme société.

Comment se parler entre autres de notre rapport au revenu, à l'activité et à la concitoyenneté alors que les règles du jeu économique nous rangent facilement dans le chacun pour soi d'escalateurs roulant à sens contraire<sup>42</sup> ?

Les trois plans d'action gouvernementaux qui se sont succédé depuis l'adoption de la Loi visant à lutter contre la pauvreté en 2002 se sont tous ressentis d'une certaine confusion ambiante dans l'équation à trouver entre revenus, emplois et solidarités.

Le projet de loi 173, qui vient scinder le Programme de solidarité sociale en deux programmes distincts s'en ressent aussi.

- On choisit de mieux couvrir les besoins des personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi... mais on les incitera à l'emploi !
- Parmi ces personnes, celles qui n'auront pas quitté le programme de solidarité sociale plus de 6 mois en 6 ans, autrement dit qui n'auront pas occupé d'emploi pendant cette période, auront accès à terme à un revenu de base plus élevé par-dessus lequel ... elles pourront cumuler des revenus d'emploi !
- Autrement dit, si elles ne travaillent pas pendant cette période, elles risquent d'accéder plus facilement à la sécurité du revenu de base que si elles tentent de travailler.

Dans la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles, le Programme d'aide sociale comporte depuis longtemps sa part d'incongruités.

- Une personne jugée apte au travail qui demande un accès à des mesures de formation ou d'aide à l'emploi n'est pas pour autant assurée d'en obtenir.
- De nombreuses personnes jugées aptes au travail vivent en fait des refus d'embauche et des formes d'exclusion du marché du travail.
- Plusieurs ont des emplois insuffisamment rémunérés complétés par l'aide de dernier recours.
- Plusieurs sont actives dans des formes d'engagement non rémunérées et en rendent la société plus riche.
- Plusieurs attendent qu'on reconnaisse enfin leurs contraintes sévères à l'emploi, ce qui arrive parfois après quelques années.
- On accorde des contraintes temporaires à l'emploi aux personnes de 58 ans et plus parce que leur âge est considéré comme une contrainte à l'emploi... qui n'est certainement pas temporaire.

Beaucoup a été dit aussi sur le Programme objectif emploi qui sera maintenant imposé aux nouveaux demandeur-e-s d'aide sociale.

---

<sup>42</sup> Labrie, V. (2011). *Un atelier sur les inégalités avec la métaphore des escaliers roulants*. Montréal: Centre de collaboration nationale sur les politiques publiques de santé.

- Au lieu d'offrir un soutien aux personnes qui le désiraient, on prend en otage le temps de toutes les personnes qui arrivent à l'aide de dernier recours... alors que c'est dans la première année à l'aide que les gens s'en sortent le plus par eux-mêmes, dans leur environnement connu, avec leur culture d'initiative et leurs réseaux, dont ces personnes se retrouveront coupées.

Ajoutons le dédale de règles qui font que la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles, qui poursuit au dollar près des gens qui vivent au dollar près<sup>43</sup>, s'avère souvent plus contrôlante, pour de plus petits montants, par ailleurs vitaux, que les autres institutions administrant des transferts de revenus autrement plus importants entre l'État et les particuliers<sup>44</sup> ?

En imposant aux gens autant de règles paradoxales, souvent reliées à une culture de méfiance, se pourrait-il qu'on se prive de la richesse que toutes ces personnes pourraient apporter dans une culture plus accueillante ?

### **A. Pouvoir compter les un-e-s sur les autres et se faire confiance**

C'est le pari que semble considérer l'Ontario après des années d'approches coercitives dans le cadre du Programme Ontario Works, avec la publication récente, sur le site du ministère des Services sociaux et communautaires d'une feuille de route commandée à trois groupes de travail sur la sécurité du revenu<sup>45</sup> :

- «parvenir à la suffisance du revenu» (le critère oublié avec les plafonnements envisagés) et s'assurer d'y arriver en dix ans<sup>46</sup> au moyen d'une combinaison de soutiens dans l'ensemble du système de sécurité du revenu ;
- hausser progressivement les prestations d'aide sociale (Ontario Works) dans cette direction ;
- développer «une culture axée sur la confiance, la collaboration et la résolution de problèmes», et éliminer les mesures coercitives notamment reliées aux efforts d'insertion vers l'emploi dans le régime d'aide sociale.

L'extrait suivant donne le ton de ces intentions.

Pour y arriver, l'Ontario doit se doter d'un système de sécurité du revenu qui accorde la priorité aux personnes : un système dans lequel les services sont expressément conçus pour faciliter l'accès à l'aide financière, ainsi qu'à un personnel bien renseigné et bien formé. Ce système ne doit pas comporter de règles qui reposent sur des notions erronées ou dépassées quant aux motivations de ceux qui ont perdu leur emploi, font face à une crise, ou vivent depuis longtemps et profondément la pauvreté, la discrimination et la stigmatisation.

Tant les personnes qui ont accès aux services que celles [qui] travaillent avec elles chaque jour doivent bénéficier d'un soutien par des démarches positives et concrètes dans la conception et la prestation des programmes. Le tout doit se traduire au bout du compte par une culture axée sur la confiance, la collaboration et la résolution de problèmes.

[...]

Cette réorientation culturelle fondamentale ne peut-être réussie que si les conditions suivantes sont remplies :

- Le cadre législatif est modifié en vue d'avaliser, de soutenir et d'exiger le changement, dont la définition d'un rôle clair pour aider les gens à concrétiser leurs grands objectifs d'inclusion sociale.

<sup>43</sup> «Nous on survit au dollar près, pis le gouvernement nous poursuit au dollar près», Jacques, prestataire de l'aide sociale, Québec, 2004

<sup>44</sup> Gagné, J.-S. (2018, 2018-02-07). [«La pêche à la baleine avec une ficelle de laine»](#). *Le Soleil*, p. 6.

<sup>45</sup> Groupes de travail sur la réforme en matière de sécurité du revenu. (2017). [Sécurité du revenu](#). *Feuille de route pour le changement*. Ontario : Ministère des Services sociaux et communautaires.

<sup>46</sup> L'idée d'une stratégie sur dix ans était également présente dans la proposition pour une loi sur l'élimination de la pauvreté mise de l'avant en 2000 au Québec par une large mouvance citoyenne. Elle n'a toutefois pas été reprise dans la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en 2002.

- Les personnes sont en mesure d'accéder aux services et soutiens à un endroit où elles se sentent en sécurité et à l'aise, de même qu'entendues et comprises par un personnel sensible aux divers antécédents et vécus qui leur sont propres. En ce qui touche les Autochtones, cet élément doit signifier la capacité d'accéder aux soutiens à l'endroit de leur choix, que ce soit au sein de la communauté des Premières Nations, dans un centre d'amitié autochtone local ou dans d'autres organismes autochtones qui proposent une gamme de services et soutiens mis en lien et pertinents sur le plan culturel.
- Les sanctions financières, qui se sont révélées inefficaces et contreproductives, sont éliminées, pendant que les politiques qui causent des obstacles à la sécurité et au mieux-être sont modifiées.<sup>47</sup>

Contrairement au Québec, l'Ontario semble en voie de mettre en œuvre des standards très proches des recommandations de 2009 du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CCLPES) québécois, une institution de suivi formellement mise en place par la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, qui s'avère pourtant complètement ignorées dans le troisième plan d'action gouvernemental dans lequel s'insère le projet de loi 173.

Le CCLPES, rappelons-le, proposait la MPC comme cible pour le soutien minimal garanti du revenu, ce dont on retrouve l'équivalent dans la feuille de route des trois groupes de travail ontariens. Il recommandait néanmoins de viser dans un premier temps une garantie de revenu à 80% de la MPC. C'est également ce qui se produit dans le projet pilote sur le revenu de base en cours en Ontario qui assure d'emblée environ 84 % du revenu après impôt nécessaire pour atteindre le seuil de la MPC (selon les seuils prévalant pour Hamilton, une des villes participantes). Il proposait aussi de «faire en sorte que les travailleuses et les travailleurs échappent à la pauvreté». L'Ontario a entrepris de son côté de hausser substantiellement le salaire minimum.

À cela s'ajoute une façon de recourir à l'expertise d'une diversité d'acteurs, incluant des personnes en situation de pauvreté.

Comme cela a été mentionné précédemment, la capacité économique du Québec n'est pas en cause dans les différences de choix qui s'observent ici entre l'Ontario et le Québec : les moyens sont là.

Il s'en dégage que ce qui semble hors du radar au Québec par les temps qui courent, soit de générer le dialogue social nécessaire pour mettre le cap vers des protections qui couvrent les besoins de base au niveau de la MPC et vers un salaire minimum qui fasse vraiment sortir de la pauvreté, est présentement au centre de l'agenda public en Ontario.

Une telle approche de type «développement social» continue de miser sur l'emploi tout en misant aussi sur des valeurs de solidarité plus larges, ainsi que sur la qualité de vie sociale et économique qui peut en découler.

## **B. La question de l'emploi et du revenu dans la société monétaire**

Il faudra sans doute plusieurs décennies pour assouplir les liens entre emploi et revenu dans la société monétaire qui est la nôtre et en trouver les voies. Ces liens tendent pourtant à s'estomper plus on monte dans l'échelle sociale, à mesure que les revenus de placement ou les revenus sur le travail des autres prennent le pas sur les revenus de son propre travail. De même, l'augmentation des passages à la retraite<sup>48</sup> liée au vieillissement de la population démontre bien

<sup>47</sup> Groupes de travail sur la réforme en matière de sécurité du revenu. (2017). *Sécurité du revenu*, *op. cit.*, p. 109 et 113.

<sup>48</sup> Notons au passage qu'au moment de la sortie du troisième plan d'action gouvernemental, le revenu minimal disponible à la retraite (pension de vieillesse + supplément de revenu garanti) semblait moins élevé (17 918 \$) sur [SimulRevenu](#) (consulté en janvier 2018) que le revenu disponible envisagé à terme (18 029 \$) pour le revenu de base. Va-t-on aussi voir au relèvement des revenus de retraite en conséquence ?

que les gens ne cessent pas pour autant de contribuer à la société quand leurs revenus ne sont plus liés au marché du travail.

L'intuition de la proposition de loi citoyenne de 2000 à l'égard de la nécessité du revenu et de l'emploi a été de considérer ces deux dimensions comme des droits complémentaires à assurer distinctement. Sans les affirmer comme des droits, la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale a distingué ces deux dimensions dans ses orientations. Le Régime québécois de soutien du revenu dans son édition de 2016 les distingue aussi.

**Tableau 8. Chemin parcouru en matière de traitement séparé du droit au revenu et à l'emploi par rapport à la proposition de loi citoyenne de 2000**

Proposition de loi citoyenne de 2000	Chemin parcouru et situation en 2018
<p><b>Séparer le soutien du revenu du soutien à l'emploi, à considérer tous les deux comme un droit.</b></p>	<p>La loi de 2002 distingue l'orientation visant à «renforcer le filet de sécurité sociale et économique» de celle qui vise à «favoriser l'accès à l'emploi et valoriser le travail».</p> <p>Le Régime québécois de soutien du revenu tel que décrit dans la documentation budgétaire 2016-2017 distingue les garanties de revenu minimales des garanties associées à l'emploi comme la Prime au travail. → <b>C'est intéressant pour traiter séparément les deux enjeux.</b></p> <p><b>Automne 2017 et hiver 2018 :</b> Omniprésence du discours de l'incitation à l'emploi. Le droit à des mesures d'insertion n'est pas pour autant affirmé. → <b>C'est le statu quo.</b></p>

Labrie, V. (2018). «L'état des garanties de revenu vers un Québec sans pauvreté après l'automne politique 2017». *Bulletin de liaison*, Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec, 42, 3, février 2018, 3-4, 6. Compilation de l'auteure.

Deux pas parallèles restent à accomplir : assurer le droit à la suffisance du revenu d'une part, tel que mentionné plus tôt dans ce mémoire, et assurer le droit à des mesures qualifiantes de formation, d'insertion et d'accès à l'emploi d'autre part.

Il est étonnant de constater le peu d'investissements mis dans l'amélioration des mesures d'aide à l'emploi dans un troisième plan d'action gouvernemental aussi marqué par le discours de l'incitation à l'emploi. La constance et la cohérence demandent davantage de ce côté. Y compris du côté de la responsabilité sociale des employeurs pour adapter le travail aux personnes et non seulement les personnes au travail.

### C. La stigmatisation et les messages à deux poids deux mesures

Agir d'une façon plus ouverte et accueillante par rapport aux personnes qui nous rappellent à notre condition humaine interdépendante est certainement plus prometteur, enrichissant et productif que de considérer les besoins, les manques et les limites qu'elles vivent comme une dépendance à limiter au maximum. Une bonne partie des difficultés qui marquent la vie au bas de l'échelle sociale ou à sa marge tient à des règles du jeu stigmatisantes et à deux poids deux mesures qui pourraient être modifiées. On touche ici à un point sensible qui cause beaucoup de souffrance sociale et d'indignation, et ceci tant du côté des personnes qui vivent ces situations de pauvreté, d'inégalité, d'exclusion par rapport aux standards de la vie collective que de celui des personnes et organisations qui s'engagent avec elles.

À cet égard, les débats sur le projet de loi 70 qui ont eu lieu avant ceux qui commencent sur le projet de loi 173 se sont avérés particulièrement difficiles à vivre et contraires à l'intention de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale de «promouvoir le respect et la protection de la dignité des personnes en situation de pauvreté et lutter contre les préjugés à leur égard». Quand une majorité d'intervenants, y compris plusieurs centaines d'universitaires<sup>49</sup>

<sup>49</sup> Issalys, P., Lapointe, P.-A., Morel, S., et Vézina, C. (2016, 2016-06-09). [«Projet de loi 70 sur l'aide sociale. Coercition et punitions ne réduisent pas la pauvreté»](#). *Le Devoir*. Collectif pour un Québec sans pauvreté. (2016, 2016-05-30).

et de professionnel·le·s de la santé, dont deux directeur·e·s de santé publique<sup>50</sup>, sonnent l'alarme sur l'insuffisance du revenu garanti à l'aide sociale de base et sur l'instauration de sanctions pouvant s'appliquer sur ce revenu insuffisant, il peut valoir la peine d'écouter.

Espérons que les débats qui commencent sauront mieux tenir compte de l'expertise citoyenne, incluant celle des personnes en situation de pauvreté, qui sont «les premières à agir pour s'en sortir», comme l'affirme la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et comme le reprend la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles à son article 2.

#### **D. Il serait possible de faire autrement**

Dans la perspective de faire évoluer nos regards, le projet de loi 173 comporterait certainement moins de paradoxes si la question de la suffisance du revenu était traitée séparément de celle du soutien vers l'emploi. Soutenir adéquatement le revenu de personnes présentant des incapacités et des limitations fonctionnelles est une chose. Soutenir adéquatement leur désir de s'intégrer et de contribuer à la société en est une autre. Suppléer adéquatement aux tâches et aux soins qu'elles ne peuvent accomplir par elles-mêmes en est encore une autre. Susciter adéquatement «la responsabilité sociale des entreprises» comme y appelle la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale de même.

Logiquement, une telle approche suppose un changement de culture concomitant dans l'ensemble du pacte social, incluant les règles du jeu relatives au travail, à l'emploi et à la solidarité sociale. D'où les recommandations qui suivent.

Les recommandations suivantes s'appliquent au cadre plus large dans lequel la recommandation 2 propose d'inscrire le projet de loi 173.

**Recommandation 11. Instauration du droit à des mesures qualifiantes.** En vue de favoriser une qualification adéquate et respectueuse de toutes les personnes, instaurer et provisionner suffisamment le droit à des mesures d'orientation, de formation et d'insertion volontaires tout au long du parcours de la vie active.

**Recommandation 12. Pauvreté zéro au travail et responsabilité sociale des entreprises.** Faire évoluer les normes et les politiques du travail en visant que le salaire minimum à plein temps fasse sortir de la pauvreté, et que l'élimination de la pauvreté au travail devienne une réalité, tout en tenant compte de «la responsabilité sociale des entreprises» comme y appelle la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

---

[280 professeurEs et chargéEs de cours universitaires s'unissent pour pourfendre le projet de loi 70](#) [Communiqué de presse].

<sup>50</sup> Directeurs régionaux de santé publique de la Montérégie et de Montréal. (2017). [Protéger les plus vulnérables, un impératif de santé publique](#). Mémoire des directeurs régionaux de santé publique de la Montérégie et de Montréal sur le projet de règlement du gouvernement du Québec concernant la loi sur l'aide aux personnes et aux familles. Montréal: Direction régionale de santé publique du CIUSSS du Centre-Sud-de-l'Île-de-Montréal et Direction de santé publique du CISSS de la Montérégie-Centre.

## Conclusion

Le projet de loi 173 nous fait-il avancer vers un Québec sans pauvreté, riche pour tout le monde, riche de tout son monde ? Au-delà de l'amélioration souhaitable des revenus des personnes concernées, ce mémoire traduit une certaine perplexité. Plusieurs conditions restent à réunir.

### **Garder l'horizon ouvert**

En lien avec les engagements qu'elle inscrit dans son article 1, à l'effet d'agir sur les causes et les conséquences de la pauvreté et de «tendre vers un Québec sans pauvreté», la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale énonce à ses articles 6 et 7 des buts et des orientations à respecter à cette fin.

Pour les buts :

- 1° promouvoir le respect et la protection de la dignité des personnes en situation de pauvreté et lutter contre les préjugés à leur égard ;
- 2° améliorer la situation économique et sociale des personnes et des familles qui vivent dans la pauvreté et qui sont exclues socialement ;
- 3° réduire les inégalités qui peuvent nuire à la cohésion sociale ;
- 4° favoriser la participation des personnes et des familles en situation de pauvreté à la vie collective et au développement de la société ;
- 5° développer et renforcer le sentiment de solidarité dans l'ensemble de la société québécoise afin de lutter collectivement contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Pour les orientations :

- 1° prévenir la pauvreté et l'exclusion sociale en favorisant le développement du potentiel des personnes ;
- 2° renforcer le filet de sécurité sociale et économique ;
- 3° favoriser l'accès à l'emploi et valoriser le travail ;
- 4° favoriser l'engagement de l'ensemble de la société ;
- 5° assurer, à tous les niveaux, la constance et la cohérence des actions.

Ces buts et ces orientations supposent à tout le moins de garder l'horizon ouvert pour permettre de continuer d'avancer dans la direction voulue.

### **Miser sur un bien vivre mieux partagé dans une société plus interdépendante**

Comment continuer de réunir les conditions nécessaires ? Les douze recommandations présentées dans ce mémoire peuvent y contribuer. Il est à notre portée de miser sur un bien vivre mieux partagé, dans une société plus interdépendante. Encore faut-il le vouloir.

### **Faisons-le et ça se fera !**

L'occasion est là de rappeler ici une phrase qui a motivé bien des gens à vouloir s'engager dans cette direction il y a vingt ans : «Faisons-le et ça se fera !»