

Mémoire du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale

à la Commission de l'économie et du travail

Projet de loi n° 173 **Loi visant principalement à instaurer un revenu de** **base pour des personnes qui présentent des** **contraintes sévères à l'emploi**

12 avril 2018

Ce mémoire a été préparé par le président du Comité consultatif, M. Richard Gravel, à partir de positions déjà prises par le Comité au fil des différents dossiers qu'il a étudiés.

Recherche et rédaction : Jeannine Arseneault, secrétaire générale

Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
425, rue Jacques-Parizeau, bureau RC 145
Québec (Québec) G1R 4Z1
Téléphone : 418 528-9866

Courriel : infocclp@mess.gouv.qc.ca
Site Web : www.cclp.gouv.qc.ca

TABLE DES MATIÈRES

Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale	5
Mise en contexte	6
Le revenu de base.....	6
- Un revenu permettant à toutes et à tous de couvrir leurs besoins de base.....	7
- Le projet de loi n° 173	8
Les intentions réglementaires	9
Recommandations	10
Conclusion	10
Annexe 1 : Liste des membres du Comité consultatif.....	12
Annexe 2 : Principales publications du Comité consultatif	13

COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

Le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale n'a pu participer aux consultations particulières et auditions publiques de la Commission de l'économie et du travail sur le projet de loi n° 173. Comme de par son mandat le Comité est au premier chef concerné par de tels projets de loi, il a tout de même tenu à soumettre ce mémoire afin de faire connaître son point de vue aux parlementaires membres de la commission.

Le Comité consultatif est un organisme public institué en vertu de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il est composé de 17 membres nommés par le gouvernement. Ce sont des hommes et des femmes venant de plusieurs régions du Québec et représentant divers secteurs de la société, notamment les organismes et les groupes représentatifs en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, y compris des personnes elles-mêmes en situation de pauvreté, les milieux patronaux, syndicaux, municipaux, communautaires ainsi que la fonction publique.

Le premier rôle du Comité consultatif est de conseiller le ministre responsable de l'application de la Loi dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions entreprises dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il joue également un rôle de vigie relativement aux politiques gouvernementales pouvant avoir des effets sur la pauvreté et l'exclusion sociale.

MISE EN CONTEXTE

Le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, et ministre responsable de l'application de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, a déposé à l'Assemblée nationale un projet de loi intitulé Loi visant principalement à instaurer un revenu de base pour des personnes qui présentent des contraintes sévères à l'emploi (projet de loi n° 173). Ce projet de loi modifie en premier lieu la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles afin principalement d'instaurer le Programme de revenu de base à l'intention de personnes présentement prestataires du Programme de solidarité sociale.

Dans ce mémoire, le Comité fera un bref commentaire sur ce projet de loi. Par la suite, il commentera également brièvement les intentions réglementaires déposées par le ministre.

Étant donné les délais très courts impartis pour sa préparation, il n'a pu être soumis à l'assemblée des membres. Par contre, il rappelle principalement des positions déjà prises et des recommandations déjà formulées par le Comité dans ses travaux antérieurs.

LE REVENU DE BASE

D'entrée de jeu, le Comité tient à mentionner qu'il est en accord avec l'augmentation du revenu des prestataires du Programme de solidarité sociale et s'en réjouit. Avoir accès à un revenu disponible permettant de couvrir ses besoins de base devrait être considéré comme un droit. Ce droit devrait d'ailleurs être reconnu pour l'ensemble des citoyennes et citoyens. Par ailleurs, le Comité aurait souhaité que la notion de revenu de base soit définie dans le projet de loi.

Un autre élément très positif est que ce projet de loi reconnaît qu'un revenu disponible correspondant à 100 % du seuil de référence de la Mesure du panier de consommation est un minimum pour que les personnes puissent répondre à leurs besoins de base.

La bonification du montant des gains de travail permis est également la bienvenue, dans la perspective d'encourager les gens à augmenter les heures travaillées, quand cela est possible, tout en améliorant significativement leur situation économique, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Un revenu permettant à toutes et tous de couvrir leurs besoins de base

Dans un avis que lui commandait la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le Comité recommandait, comme première étape, la mise en place d'un régime de soutien du revenu, intégré à fiscalité, permettant aux personnes et aux familles sans aucuns gains de travail d'atteindre un revenu disponible correspondant à 80 % de la Mesure du panier de consommation. Pour les personnes qui travaillent en moyenne 16 heures par semaine au salaire minimum, il recommandait l'atteinte d'au moins 100 % de la Mesure du panier de consommation. Actuellement, pour bénéficier d'un tel revenu, une personne seule doit travailler près de 30 heures par semaine, ce qui est beaucoup pour arriver à couvrir seulement ses besoins de base.

Le Comité reconnaît également que les personnes ayant des limitations fonctionnelles peuvent avoir besoin d'un soutien additionnel. Le régime du soutien du revenu qu'il met de l'avant propose que les coûts additionnels liés aux incapacités soient compensés par des crédits d'impôt remboursables.

La Loi précisait que « le gouvernement doit, dans le cadre de ce plan d'action, fixer des cibles à atteindre, notamment afin d'améliorer le revenu des prestataires du Programme d'assistance-emploi, établi en vertu de la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale (chapitre S-32.001)¹, et celui des personnes qui occupent un emploi à temps plein ou de manière soutenue et qui sont en situation de pauvreté, selon les indicateurs qu'il retient ». **Pour le Comité, l'instauration d'un revenu de base pour des prestataires avec contraintes sévères à l'emploi est un pas dans cette direction. Il faudra s'assurer au cours des prochaines années de faire d'autres pas, notamment pour améliorer le sort des personnes seules et des couples sans enfants prestataires du Programme d'aide sociale, dits sans contraintes à l'emploi, qui sont de loin les moins bien couverts par une aide financière.**

Une aide financière trop faible permet à peine de survivre et elle ne permet certainement pas aux personnes de sortir de l'exclusion. Il ne faut pas omettre non plus que les nombreux problèmes de santé dont souffrent souvent ces personnes sont causés avant tout par une alimentation inadéquate et un état de stress permanent dû aux ressources insuffisantes dont elles disposent. Bon nombre d'entre elles, reconnues comme ayant des contraintes sévères à l'emploi, le sont devenues pendant qu'elles recevaient des prestations d'aide sociale, ce qui illustre à quel point cette situation finit par détériorer la santé.

1 Il s'agit actuellement de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles.

Le projet de loi n° 173

Ceci étant dit, dans ce mémoire, le Comité se prononcera plus précisément sur le projet de loi en tant que tel, tout en laissant le commentaire précédent en toile de fond.

Comme mentionné précédemment, le Comité accueille favorablement l'augmentation du revenu disponible pour ce groupe de prestataires, tout en souhaitant que les critères et les contrôles propres aux programmes d'aide financière soient assouplis de manière significative.

Aussi, le Comité se questionne sur le délai pour que ces personnes atteignent 100 % de la Mesure du panier de consommation, soit d'ici 2023, ainsi que sur le choix qui a été fait de restreindre cette avancée aux seuls prestataires ayant cumulé 66 mois à l'aide au cours de 72 mois consécutifs. Ceci laisse de côté des personnes qui devront pendant des années continuer de vivre avec un revenu insuffisant pour répondre à leurs besoins de base. Cette situation est d'autant plus incompréhensible que selon les données parues dans le *Plan d'action pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023*, après trois ans, l'augmentation des sorties de l'aide est peu significative. **Le Comité est d'avis que par souci d'équité l'ensemble des prestataires présentant des contraintes sévères à l'emploi devraient avoir accès au Programme de revenu de base.**

Cette façon de faire risque de créer d'autres iniquités. À titre d'exemple, prenons le cas d'une personne qui se retrouve en situation de handicap suite à un accident de travail ou encore une maladie. Cette personne pourrait retirer une indemnité de la Régie des rentes du Québec ou encore de la Commission des normes, de l'équité de la santé et de la sécurité au travail qui, bien que souvent inférieure à 100 % du seuil de la Mesure du panier de consommation, la rend inadmissible au Programme de solidarité sociale, donc au Programme de revenu de base. Elle pourrait donc disposer d'un revenu moindre tout en ayant les mêmes besoins et en vivant les mêmes difficultés.

Par ailleurs, en dehors des diagnostics évidents, il est souvent très difficile et cela prend beaucoup de temps pour faire reconnaître une contrainte sévère à l'emploi. Ceci laisse dans une situation précaire bien des personnes qui auraient besoin d'être mieux soutenues. Lors d'une consultation menée par le Comité consultatif à l'automne 2013, les constats suivants sont ressortis, entre autres :

- Les médecins ne sont pas bien outillés. Certains ont également des craintes quant au risque de stigmatiser les personnes en leur accolant l'étiquette de « contraintes sévères ».
- Il y a de nombreuses possibilités de diagnostics peu clairs, un manque de temps pour bien évaluer les situations, un manque de précision quant aux règles de l'aide sociale.

- Les standards pour accepter ou refuser une demande de statut de contraintes à l'emploi ne semblent pas clairs : une même demande, transmise deux fois, pour exactement les mêmes motifs, peut être refusée la première fois, et acceptée la deuxième.
- Plusieurs personnes, surtout parmi les plus pauvres, n'ont pas de médecin de famille.
- Les formulaires ne sont pas très faciles d'utilisation.
- En cas de refus, le système permettant les recours juridiques n'est pas adapté à la réalité des personnes. Il manque de rigueur quant aux jugements rendus. Les aspects sociaux ne sont pas suffisamment analysés. L'étape précédant le recours au Tribunal administratif est très coûteuse et souvent inutile, étant donné que la plupart du temps, l'agent réviseur reprend la décision déjà rendue.

Enfin, le Comité est d'avis que le projet de loi devrait contenir une clause assurant que les personnes admissibles au revenu de base pourront si elles le souhaitent avoir accès à des mesures d'aide à l'emploi adaptées à leurs besoins, plutôt que d'indiquer que le ministre peut leur offrir de telles mesures.

LES INTENTIONS RÉGLEMENTAIRES

Il est très apprécié que les intentions réglementaires du ministre aient été déposées dès le début des travaux en commission parlementaire. Cela vient éclairer plusieurs dimensions du projet de loi et permet de se prononcer en meilleure connaissance de cause.

Par contre, certains aspects qui seront déterminés par règlement auraient eu intérêt à être précisés dans la loi ou du moins à y être balisés, notamment :

- Les biens et les avoirs liquides qu'une personne peut posséder;
- Les modalités de versement du revenu de base;
- Les cas et les conditions dans lesquels une personne qui a cessé d'être admissible au programme le redevient;
- La méthode de calcul du revenu de base;
- Les exceptions aux cas et aux conditions où une prestation spéciale est accordée.

RECOMMANDATIONS

Tout en réitérant que toutes et tous devraient avoir accès à un revenu de base leur permettant de couvrir leurs besoins de base, le Comité recommande :

- Que la notion de revenu de base soit définie dans la loi.
- Que, dans un premier temps, le délai pour avoir accès au revenu de base soit d'au plus trois ans, en tenant compte du fait qu'après ce délai, l'augmentation des sorties de l'aide pour accéder à un emploi est peu significative. Dans un délai raisonnable, tous les prestataires avec contraintes sévères à l'emploi devraient y avoir droit.
- Que, en ce qui concerne le Programme de revenu de base, les critères d'admissibilité et les contrôles soient assouplis de manière significative.
- Que la loi comprenne une clause assurant que les personnes admissibles au Programme de revenu de base pourront, si elles le souhaitent, avoir accès à des mesures d'aide à l'emploi adaptées à leurs besoins.
- Que soit revu le processus de demande et d'analyse pour l'obtention d'une contrainte sévère à l'emploi afin, entre autres, d'en raccourcir les délais et de tenir compte des diagnostics moins évidents.
- Que la bonification du montant des revenus de travail exclus du calcul de la prestation soit étendue à l'ensemble des prestataires des programmes d'aide financière afin de favoriser leur retour en emploi.
- Que la déduction de 215 \$ pour dépenses personnelles (vêtements, produits d'hygiène, coiffure, etc.) pour les personnes handicapées hébergées en ressource intermédiaire, en ressource de type familial ou en CHSLD soit réévaluée à la lumière des besoins réels et augmentée.

CONCLUSION

Le Comité considère que l'instauration du Programme de revenu de base pour certains prestataires présentant des contraintes sévères à l'emploi est un pas en avant permettant d'espérer que d'autres pas seront franchis dans un avenir assez rapproché afin de garantir à toutes et à tous un revenu leur permettant de couvrir minimalement leurs besoins de base.

Ce programme vient par contre ajouter une catégorie de prestataires, et le Comité s'est toujours prononcé contre la division en catégories donnant ou non accès à certains droits selon la catégorie. **L'aide financière accordée devrait**

être basée sur une analyse rigoureuse des besoins. Le fait de devoir ajouter des compléments à la prestation de base (contrainte temporaire, contrainte sévère et, maintenant, revenu de base) vient renforcer une affirmation maintes fois répétée par des acteurs de divers horizons : la prestation de base est insuffisante et ne permet pas aux personnes de préserver leur santé et leur dignité. Elle ne permet pas non plus de les soutenir pour leur permettre éventuellement d'accéder au marché du travail.

On aurait tout intérêt à revoir globalement l'ensemble du régime d'aide financière. Depuis l'adoption de la première loi sur l'aide sociale, de nombreuses modifications y ont été apportées. Certaines ont entraîné des améliorations à la situation des prestataires, d'autres par contre ont plutôt fait en sorte de resserrer les critères d'admissibilité et d'ajouter des éléments de conditionnalité. Il appert donc qu'il faudrait revoir cette loi de façon globale afin d'assurer la plus grande équité et le meilleur soutien possibles à des personnes souvent en situation de grande vulnérabilité. Le Comité a entrepris des travaux afin de soumettre au ministre, au cours de la prochaine année, des avis en ce sens.

Au début des consultations particulières et auditions publiques en commission parlementaire, le ministre qualifiait le revenu de base d'introduction d'un revenu socle favorisant la liberté réelle de ceux et celles de nos concitoyens qui en possèdent le moins. Il s'agit là d'un objectif noble et le Comité souhaite que ce pas important qui vient d'être franchi soit suivi d'autres pas tout aussi importants vers un Québec sans pauvreté et plus inclusif.

Collectivement plus riches de moins de pauvreté, nous serons mieux...

ANNEXE 1 – LISTE DES MEMBRES DU COMITÉ CONSULTATIF

Membres ayant le droit de vote

M. Michel Bellemare

Regroupement pour la défense
des droits sociaux de Shawinigan
Région de la Mauricie

M^{me} Dominique Daigneault

Présidente
Conseil central du Montréal métropolitain
(CSN)
Région de Montréal

M^{me} Danielle Fournier

Formatrice et agente de développement
Relais-femmes
Région de Montréal

M. Richard Gravel

Directeur général
Collectif des entreprises d'insertion du
Québec

Président du Comité consultatif

Région de Laval

M. Frédéric Lalande

Directeur général
Coalition des organismes communautaires
pour le développement de la main-d'œuvre
Région de Montréal

M^{me} Jeanne Lavoie

Représentante du milieu communautaire
Région du Saguenay–Lac-Saint-Jean

M. Pierre Michaud

Consultant
Région de la Gaspésie–Îles-de-la-
Madeleine

M^{me} Monique Toutant

Association pour la défense des droits
sociaux
du Québec métropolitain
Région de Québec

Sept postes vacants

Milieux patronaux
Milieux municipaux
Organismes de lutte contre la pauvreté et
l'exclusion sociale
Organismes communautaires
Personne en situation de pauvreté

**Membres n'ayant pas le droit de vote
(membres issus du personnel de la
fonction publique)**

M. André Dontigny

Directeur du développement des individus
et de l'environnement social
Ministère de la Santé et des Services
sociaux

M^{me} Chantal Maltais

Sous-ministre adjointe
Secteur des politiques, de l'analyse
stratégique et de l'action communautaire
autonome
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la
Solidarité sociale

ANNEXE 2 – PRINCIPALES PUBLICATIONS DU COMITÉ CONSULTATIF

Les répercussions des hausses tarifaires sur les conditions de vie des personnes à faible revenu, *Des tarifs qui excluent...des solutions qui rassemblent*, Avis, février 2008.

Prévention de la pauvreté persistante, *Revoir nos façons de faire : un choix judicieux et humain*, Avis, février 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*, Avis, mars 2009.

Le soutien à l'action locale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, *Améliorer la capacité d'agir des collectivités : miser sur un développement local intégré*, Avis, mai 2009.

Synthèse des avis – *Une cible à atteindre pour le bien de tous, une cible atteignable si l'on s'y met tous*, décembre 2009.

Viellir seul, les répercussions sur la pauvreté et l'exclusion sociale *Préparer un avenir où, toutes et tous, nous pouvons vieillir dans la dignité*, Avis, avril 2010.

L'emploi pour lutter contre la pauvreté : les défis à relever *Pour assurer le droit à un travail décent : améliorer la qualité des emplois*, Avis, mars 2013.

L'emploi pour lutter contre la pauvreté : les défis à relever *L'aide à l'emploi, pour une intégration durable*, Avis, mars 2015.

Mémoire à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, novembre 2014

Mémoire à la Commission de révision permanente des programmes, décembre 2014

L'emploi pour lutter contre la pauvreté : les défis à relever *Au-delà de l'emploi, reconnaître la participation citoyenne et le droit à la dignité*, Avis, octobre 2015.

Avis sur le rapport de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, *Réformer la fiscalité pour tendre vers un Québec sans pauvreté*, Avis, décembre 2015.

Mémoire sur le projet de loi no 70, Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'insertion en emploi, 2016.

Mémoire – Consultation publique, Vers un troisième plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.