CONSULTATIONS SUR LE

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

Mémoire présenté à la
COMMISSION DE L'ÉCONOMIE ET DU TRAVAIL

Ruth Rose, CQ

professeure associée
Département de sciences économiques
Université du Québec à Montréal

le 12 avril 2018

Ruth Rose

Ruth Rose est diplômée d'un B.A. en sciences économiques de l'Université de Chicago, d'une Maîtrise et d'une scolarité de doctorat de l'Université de Californie à Berkeley, également en sciences économiques.

Après 35 ans, Ruth Rose a pris sa retraite du département de sciences économiques de l'Université du Québec à Montréal où elle a enseigné des cours sur l'économie du travail, l'économie de l'éducation, les femmes et l'économie et les politiques fiscales et de sécurité du revenu. Toujours professeure associée, elle demeure active dans la recherche et les services aux collectivités.

En 1996, elle a été membre de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics du Québec, présidé par Alban d'Amours. Elle a siégé au Conseil de gestion de l'assurance parentale entre 2005 et 2015 et au Comité consultatif des partenaires de la Commission de l'équité salariale pendant 4 ans.

Elle est l'auteure de nombreuses publications dont les suivantes qui touchent les politiques de sécurité du revenu :

- ROSE, Ruth, « La politique familiale », dans Denis Latulippe (sous la direction de), *La sécurité sociale au Québec, Histoire et enjeux*. Québec : Presses de l'Université Laval, 2016, 395-457.
- ROSE, Ruth, « Les femmes et l'assurance-emploi : une lutte pour la reconnaissance de l'égalité », *Revue multidisciplinaire sur l'emploi, le syndicalisme et le travail (REMEST)*, 2015, vol. 10 n° 1, 82-107.
- LIZEE, Michel et Ruth ROSE, « Réforme du régime de pensions : la classe moyenne est laissée en plan », Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), *Options politiques*, jt 2016. 8 p.
- ROSE, Ruth, « Les femmes et les régimes de retraite publics », Observatoire de la retraite, *Le Bulletin de la retraite* No. 9, octobre-novembre 2015, 2-4.
- ROSE, Ruth, « La défense des régimes publics », dans Normand Baillargeon, (sous la direction de), *L'assaut contre les retraites*, M éditeur, 2015, 77-121.
- ROSE, Ruth. *Les femmes et le marché du travail au Québec : portrait statistique*, Comité consultatif Femmes en développement de la main-d'œuvre, 2013 (2^e édition en 2016), 154 p.

Au cours de sa carrière, Ruth Rose a beaucoup investi dans les services aux collectivités avec des groupes de femmes, des syndicats et d'autres groupes communautaires. Elle a aussi rédigé de nombreux mémoires adressés aux gouvernements du Québec et du Canada, à son propre nom ou à la demande de groupes de femmes. Entre autres, ces mémoires concernaient les budgets gouvernementaux, la fiscalité des particuliers, la politique familiale, les services de garde, les régimes de retraite publics, les normes du travail, l'assurance-emploi et l'équité salariale.

En 2011, Ruth Rose a été nommée Chevalière de l'Ordre national du Québec, principalement en reconnaissance de ses contributions au développement de la politique familiale du Québec.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
L'INSTAURATION D'UN REVENU DE BASE POUR DES PERSONNES QUI PRÉSENTENT DES CONTRAINTES SÉVÈRES À L'EMPLOI.....	1
Une bonne nouvelle	1
Critère d'admissibilité	1
Montant du revenu de base et montants complémentaires	2
Les avoirs liquides et les biens	3
Certaines règles concernant le calcul de la prestation du revenu de base et son administration	4
Participation au marché du travail.....	4
Interaction avec la Prestation fiscale pour revenu du travail (PFRT)	5
AUTRES MESURES PRÉVUES PAR LE PROJET DE LOI 173	5
L'instauration d'un supplément aux revenus de travail pour les prestataires d'un programme d'aide financière de dernier recours	5
L'allocation de dépenses personnelles versée à une personne hébergée qui reçoit une aide financière dans le cadre du Programme de solidarité sociale ou du Programme de revenu de base	6
LE PLAN D'ACTION ET LES MESURES VISANT LES PERSONNES SANS CONTRAINTES SÉVÈRES À L'EMPLOI	6
Un brin d'histoire	6
Profiter d'une situation semblable aujourd'hui	8
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	12
<u>Liste des tableaux :</u>	
Tableau 1 : Revenu disponible d'une personne seule sans contraintes à l'emploi, selon les gains d'emploi, Québec, 1994, 2004 et 2017 (\$ constants de 2017)	9
Tableau 2 : Comparaison entre les estimations des besoins essentiels en 1985 et les prestations de l'aide sociale, selon la catégorie de prestataire, Québec, 1990, 1997, 2008 et 2017 (\$ constants de 2017).....	10

INTRODUCTION

Les 3 milliards de dollars que le gouvernement entend dépenser sur six ans dans le cadre du *Plan d'action pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023* représente le premier investissement sérieux dans les programmes de lutte à la pauvreté depuis l'adoption de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en 2002, si l'on ne tient pas compte de la réforme de la politique familiale en 2005. Celle-ci a remplacé l'allocation familiale et le programme APPORT par le Soutien aux enfants et la Prime au travail.

Après avoir commenté le projet de loi 173 et les intentions réglementaires qui l'accompagnent, nous ferons quelques remarques sur l'économie d'ensemble du Plan d'action.

L'INSTAURATION D'UN REVENU DE BASE POUR DES PERSONNES QUI PRÉSENTENT DES CONTRAINTES SÉVÈRES À L'EMPLOI

Une bonne nouvelle

La décision du gouvernement du Québec d'instaurer un revenu de base pour les personnes qui présentent des contraintes sévères à l'emploi est une bonne nouvelle pour les quelque 84 000 personnes qui y seront admissibles.

Critère d'admissibilité

Toutefois, on peut demander pourquoi les personnes qui ont de grandes difficultés à participer au marché du travail doivent attendre cinq ans et demi (66 mois) avant de devenir admissibles. Même une tentative d'occuper un emploi qui dure plus de six mois va interrompre la période de 72 mois (6 ans) à l'intérieure de laquelle la personne doit être prestataire du programme de solidarité sociale.

D'après le graphique à la page 21 du Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023, la très grande majorité des personnes qui vont quitter le Programme de solidarité sociale vont le faire dans les trois premières années. Au cours de la première année, c'est 28,2 % qui ont quitté ; dans la deuxième année, c'est un autre 9,6 % et dans la troisième, un autre 5,5 %. Par la suite il y a peu de sorties. Entre la troisième et la sixième année, ce ne sont que 7,7 % des prestataires qui sortent, soit une moyenne de 2,6 % par année.

Dans ce contexte, il faudrait aussi soulever des questionnements quant aux interactions avec les autres programmes de sécurité du revenu pour les personnes invalides ou ayant un handicap.

En 2016, la rente d'invalidité du *Régime de rentes du Québec* était d'un maximum de 15 489 \$ par année, mais la rente moyenne des hommes était de 10 925 \$ pour les hommes et de 10 385 \$ pour les femmes¹. Déjà, bon nombre de prestataires de cette rente doivent être également admissibles au programme de solidarité sociale dont la prestation en 2016 était de 11 364 \$. D'autres personnes seraient admissibles n'eût été la valeur de leurs avoirs liquides et leurs biens ou le revenu de leur conjoint-e.

¹ Retraite Québec, *Statistiques 2016*, Régime de rentes du Québec, Québec, 2017, p. 82.

La même problématique peut jouer en ce qui concerne les prestataires des indemnités de remplacement du revenu de la Loi sur l'assurance automobile ou de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles (LATMP), même si, en général, ces indemnités sont plus élevées que la rente d'invalidité du RRQ.

À mesure que le montant prévu dans le nouveau programme de revenu de base augmente, l'écart entre la prestation de ce programme et celle des autres programmes d'indemnisation pour les personnes invalides ou handicapées va se creuser. Pourquoi ces personnes, qui ont autant des contraintes sévères à l'emploi à long terme, ne deviendraient-elles pas admissibles au revenu de base et aux prestations spéciales qui l'accompagnent ?

On peut aussi penser à une personne prestataire d'un de ces programmes qui n'est pas admissible au programme de solidarité sociale en raison du revenu de son conjoint ou sa conjointe. Si l'union est dissoute en raison d'un décès, d'un divorce ou d'une séparation, la personne risque de se trouver avec un revenu inférieur à celui offert par le revenu de base sans y être admissible.

Finalement, certaines personnes ayant des revenus très faibles peuvent avoir été écartées du programme de solidarité sociale en vertu du montant de leurs avoirs liquides et leurs biens. Une fois qu'elles auront épuisé ces ressources, elles peuvent se retrouver complètement démunies.

Recommandation 1 : Que le critère d'admissibilité au Programme de revenu de base (prévu à l'article 14, paragraphe 83.17) soit que la personne présente des contraintes sévères à l'emploi depuis au moins 30 mois sur les 36 derniers mois.

Recommandation 2 : Que la condition de présenter des contraintes sévères à l'emploi pendant la période indiquée soit identifiée de plusieurs façons :

- le fait d'avoir été prestataire du programme de solidarité sociale ;
- le fait d'avoir reçu une rente d'invalidité du Régime de rentes du Québec ;
- le fait d'avoir reçu une indemnité de remplacement de revenu en vertu de la LATMP ou la Loi sur l'Assurance automobile ;
- un dossier médical indiquant l'incapacité de la personne d'exercer un emploi rémunérateur ainsi que la durée de cette incapacité.

Montant du revenu de base et montants complémentaires

Le fait d'établir le revenu de base au niveau de la Mesure du panier de consommation (MPC) est un choix logique dans le cas des personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi. Toutefois, pour déterminer si le revenu disponible d'une personne est inférieur au seuil de la MPC, Statistique Canada indique qu'il faut déduire, entre autres, « les dépenses consacrées aux soins de santé non assurés, mais recommandés par un professionnel de la santé, comme les soins dentaires et les soins de la vue, les médicaments sur ordonnances et les aides pour personnes handicapées »².

La plupart de ces dépenses sont couvertes par les prestations spéciales de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles, la Loi sur l'assurance médicaments ou d'autres programmes de Santé et Services sociaux

² Statistique Canada, *Les lignes de faible revenu : leur signification et leur calcul*, N° 75F0002M au catalogue - N° 002, 2016, p. 9.

Québec. Néanmoins, les personnes qui ont des contraintes sévères à l'emploi ont presque toujours des dépenses additionnelles non couvertes, reliées à leur état de santé. Par exemple, elles peuvent ne pas pouvoir utiliser le transport en commun (en présumant que de tels transports sont disponibles dans leur localité) ; elles peuvent avoir besoin de vêtements adaptés ou de grandes quantités de produits pharmaceutiques vendus sans prescription.

Le crédit d'impôt du Québec pour personnes ayant une déficience grave et prolongée des fonctions mentales ou physiques, ainsi que ceux pour frais médicaux et pour soins médicaux non dispensés dans la région du contribuable, visent à aider les contribuables à défrayer une partie de ces coûts. Il en est de même pour le montant pour personnes handicapées et pour frais médicaux du gouvernement fédéral. Toutefois, ces crédits ne sont pas remboursables, c'est-à-dire qu'ils servent seulement à réduire les impôts et les montants négatifs ne sont pas remboursés aux contribuables admissibles. Ainsi, les prestataires des programmes d'aide sociale ne peuvent s'en prévaloir que rarement parce que leur revenu n'est pas assez élevé pour être imposable.

De façon générale, ces crédits sont inéquitables envers des personnes à faible revenu qui doivent les transférer à un-e conjoint-e, un parent ou une autre personne qui les prend à charge financièrement. En l'absence d'une telle personne, la personne handicapée perd tout simplement ces avantages. Si ces crédits étaient remboursables, toute personne admissible pourrait s'en prévaloir personnellement. Peut-être, alors, l'état de santé de ces personnes serait moins susceptible de se détériorer et moins de personnes deviendraient éventuellement admissibles à l'aide sociale.

La valeur du crédit pour une déficience grave et prolongée au Québec n'est que de 496 \$ en 2017. Le montant pour personne handicapée du fédéral vaut 1 217 \$ ailleurs au Canada, alors qu'il ne vaut que 516 \$ pour les contribuables québécois en raison de l'abattement du Québec. Si le montant fédéral prenait la forme d'un crédit remboursable, il aurait la même valeur au Québec qu'ailleurs.

Recommandation 3 : Que le gouvernement du Québec convertisse son montant pour déficience grave et prolongée en crédit remboursable et qu'il réévalue le montant en fonction des dépenses réelles reliées à la déficience des personnes auxquelles ce crédit est destiné.

Recommandation 4 : Que le gouvernement du Québec, initie une discussion avec le gouvernement fédéral et les autres provinces avec pour objectif de faire convertir le montant fédéral pour personnes handicapées en crédit remboursable.

Les avoirs liquides et les biens

Le nouvel article 83.22, prévoit que « [u]ne personne admissible au programme peut posséder certains biens ou avoirs liquides, dans les cas et aux conditions prévus par règlement, afin de favoriser sa participation sociale et son inclusion économique ». Selon les intentions réglementaires (article 133.2 (7°), il y aura une « exclusion unique de 500 000 \$ pour les biens et avoirs liquides avec une comptabilisation dollar pour dollar pour les montants dépassant l'exclusion ».

Toutefois, en vertu du Règlement pour le programme actuel de solidarité sociale (articles 163 et 164), les avoirs liquides sont limités à 2 500\$ pour un adulte seul et le montant total des avoirs liquides et de la valeur des biens sont exclus jusqu'à concurrence de 212 129 \$.

Sans contester l'intention d'exclure un montant unique de 500 000 \$ dans le calcul de la prestation de base, on peut se demander comment une personne qui a été bénéficiaire du programme de solidarité sociale depuis 66 mois, pourrait posséder un tel montant. Toutefois, si le gouvernement décide d'adopter ma Recommandation 2, cette exclusion des biens et avoirs liquides prendra tout son sens.

Je prends note également du paragraphe suivant dans les intentions réglementaires concernant l'article 83.19 et 133.2 (4°) : « L'adulte ne devrait pas, dans les deux années précédant son retour au programme avoir renoncé à ses droits, disposé d'un bien ou d'un avoir liquide de manière à se rendre admissible au programme (règles de dilapidation). »

Certaines règles concernant le calcul de la prestation du revenu de base et son administration

Selon les intentions réglementaires (articles 83.19 à 83.21 et 133.2) :

- L'admission au programme se ferait automatiquement sans que la personne ait à faire une demande.
- La personne pourrait refuser son transfert au Programme de revenu de base une seule fois dans les six mois suivant sa première admission.
- En tout temps la personne pourrait faire une demande pour revenir au Programme de revenu de base.
- Une personne qui n'a plus droit à une prestation en raison de son statut ou de ses ressources n'aurait pas à refaire le délai de 66 sur 72 mois de présence au Programme de solidarité sociale au moment où sa situation lui permettrait d'avoir droit à nouveau au Programme de revenu de base.
- L'aide financière serait versée sur une base individuelle. La prestation prendrait la forme d'un revenu de base qui serait versée le 1^{er} de chaque mois à moins de circonstances exceptionnelles.

Ces modalités nous semblent raisonnables. Elles devraient faciliter les démarches pour les éventuels prestataires du revenu de base. Je note que puisque l'aide financière sera versée sur une base individuelle, on ne tiendra pas compte ni du revenu ni du statut de la conjointe ou du conjoint pour déterminer l'admissibilité. Toutefois, le montant octroyé à une personne sans conjoint-e sera supérieur à celui qui vit en couple.

Participation au marché du travail

Selon les intentions réglementaires (83.21 et 133.2 (5° et 6°)) et le Plan d'Action, p. 20), l'on ne tiendra pas compte des revenus de travail dans le calcul de la prestation du revenu de base. Il est effectivement important que le bénéficiaire du revenu de base puisse participer au marché du travail, malgré ses contraintes. À cette fin, il est souhaitable que le MESS et les autres ministères et organismes impliqués continuent d'offrir à ces personnes le soutien nécessaire pour occuper un emploi.

Une porte-parole du MESS nous a informé que les bénéficiaires du revenu de base seront admissibles à la Prime au travail adaptée et que la bonification du taux de majoration qui passera de 11 % à 13,6 % (p. 40 du Plan d'Action) leur sera applicable.

Interaction avec la Prestation fiscale pour revenu du travail (PFRT)

Mes calculs indiquent que, pour des raisons techniques, la majoration de la prestation de l'aide sociale annulera presque complètement la Prestation fiscale pour revenu de travail du gouvernement fédéral. Même l'augmentation prévue pour les prestataires du programme de solidarité sociale risque de faire réduire la PFRT à laquelle ils ont droit actuellement.

Dans ce programme, la PFRT de base est réduite lorsque le revenu net dépasse 11 816 \$ dans le cas d'une personne seule et de 18 153 \$ dans le cas d'un couple sans enfant. Or, même si les prestations de l'aide sociale ne sont pas imposables au fédéral (contrairement aux règles fiscales du Québec), elles sont incluses dans le revenu net (ligne 236 de la déclaration de revenus). Donc, avec une prestation d'aide sociale de 16 728 \$, plus des revenus de travail et un taux de récupération de 20 %, la PFRT risque d'être très faible ou nulle. Par contre, la personne pourrait encore recevoir une partie ou la totalité du supplément pour personnes handicapées si son revenu de travail est faible.

Le Québec a négocié une adaptation de la PFRT pour qu'elle soit mieux harmonisée avec son programme d'aide sociale et la Prime au travail. En particulier, les montants sont plus élevés pour des personnes seules et des couples sans enfants que pour les familles avec enfants puisque la Prime au travail fait le contraire. C'est cette particularité qui permet au ministre d'affirmer que « le taux combiné de la Prime au travail et de la prestation fiscale pour revenu de travail passera graduellement de 29,5 % à 32,1 % pour les ménages sans enfants » (Plan d'Action, p. 40).

Il serait donc important que le Québec rouvre les discussions avec le fédéral afin de faire ajuster les paramètres de la PFRT en fonction des modifications au programme d'aide sociale et la création du revenu de base.

Recommandation 5 : Que le gouvernement du Québec rouvre les discussions avec le fédéral afin de faire ajuster les paramètres de la PFRT en fonction des modifications au programme d'aide sociale et la création du revenu de base, notamment afin de permettre aux bénéficiaires du programme de solidarité sociale et du revenu de base d'en profiter. Alternativement, les argents que le gouvernement fédéral pourrait économiser en raison du programme de revenu de base pourraient servir à bonifier la PFRT pour les personnes sans handicap.

AUTRES MESURES PRÉVUES PAR LE PROJET DE LOI 173

L'instauration d'un supplément aux revenus de travail pour les prestataires d'un programme d'aide financière de dernier recours

Les articles 9, 17, 28 et 31 du projet de loi 173 et des intentions réglementaires reliées prévoient l'instauration d'un supplément aux revenus de travail pour les prestataires d'un programme d'aide financière de dernier recours. Selon la mesure 4.2 du Plan d'Action, ce supplément correspondra à 10% du montant par lequel le revenu de travail net excède les exemptions prévues avant que la prestation d'aide sociale ne soit réduite. Ce supplément sera versé de façon indépendante de la prestation et sera accordé pour une période maximale de 12 mois cumulatifs.

On ne peut s'opposer à toute amélioration de la reconnaissance de l'effort de travail. Toutefois, je constate que l'introduction de ce supplément, ensemble avec les bonifications prévues de la prime au travail et des allocations pour la participation au Programme objectif emploi, complexifie énormément

le système d'incitation au travail. Les emplois auxquels peuvent accéder les personnes tentant de quitter l'aide sociale sont très souvent précaires ou à temps partiel, particulièrement dans les régions éloignées des grands centres. Le revenu que peuvent en tirer ces personnes, même avec la meilleure volonté, est plutôt variable. Il peut facilement prendre plus de 12 mois et plusieurs tentatives pour qu'un prestataire de l'aide de dernier recours puisse atteindre l'autonomie financière au moyen d'un emploi.

Recommandation 6 : Que le supplément au revenu du travail prévu à l'article 9 du projet de loi 173 soit versé sans limite dans le temps.

Que le gouvernement prépare, à l'intention des prestataires, des documents simples pour expliquer les différentes mesures de supplémentation de la prestation d'aide financière en fonction des revenus de travail ou de la participation aux mesures d'employabilité.

L'allocation de dépenses personnelles versée à une personne hébergée qui reçoit une aide financière dans le cadre du Programme de solidarité sociale ou du Programme de revenu de base

Selon l'annexe 2 à la circulaire 2017-030 (03.01.42.23) révisée le 8 janvier 2018 (téléchargée du site du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS)), l'allocation pour dépenses personnelles des adultes hébergés a été augmentée de 212 \$ en 2017 à 215 \$ au 1^{er} janvier 2018, soit une indexation de 1,4 %. Cela veut dire que l'augmentation de la prestation de 73 \$ accordée aux bénéficiaires hébergés du programme de solidarité sociale n'a pas permis une augmentation de leur allocation pour dépenses personnelles. Il en est de même pour les prestataires ayant une contrainte temporaire à l'emploi, qui peuvent aussi être hébergés et qui ont reçu une augmentation de 15 \$ de leur prestation.

L'article 19 du projet de loi 173 (133.3) prévoit que, conjointement, les ministres du MESS et du MSSS peuvent prévoir, par règlement, le montant de ces dépenses personnelles dans le cadre des programmes de solidarité sociale ou de revenu de base. Les intentions réglementaires indiquent l'intention du ministre de procéder à cet égard mais ne fixent pas de montant.

Avec cette allocation de dépenses personnelles, les personnes hébergées tentent de se donner un minimum de confort et de divertissement. L'allocation doit couvrir le vêtement et les souliers, la lecture, la location d'une télévision dans leur chambre ou l'achat d'une tablette permettant d'accéder à l'internet, la coiffure ou d'autres soins non médicaux, de la nourriture non fournie par l'hôpital et plusieurs autres items.

Recommandation 7 : Que le MESS, conjointement avec la MSSS, entreprenne une étude de l'utilisation de l'allocation de dépenses personnelles des personnes hébergées et fixe des critères objectifs pour la détermination du montant. Que cette allocation soit augmentée par au moins le tiers de toute augmentation de la prestation d'aide sociale. Que la même allocation de dépenses soit accordée aux personnes hébergées ayant des contraintes temporaires à l'emploi.

LE PLAN D'ACTION ET LES MESURES VISANT LES PERSONNES SANS CONTRAINTES SÉVÈRES À L'EMPLOI

Un brin d'histoire

Lors de la Marche mondiale des femmes de l'an 2000, le mouvement féministe québécois a revendiqué une révision du soutien monétaire aux enfants de façon à instaurer une allocation universelle pour tous les enfants, combinée à un programme d'assistance qui couvrirait au moins les montants prévus pour

les enfants à l'aide sociale. À la demande des groupes de femmes, j'ai rédigé un mémoire pour chiffrer la demande et pour montrer comment un tel programme s'insérerait dans le continuum transferts-fiscalité du Québec³.

Entre autres, ce mémoire montrait qu'à l'époque, le soutien monétaire aux enfants du Québec était grossièrement inéquitable. Les chef-fe-s de famille gagnant de faibles salaires, particulièrement les responsables de familles monoparentales dont le revenu d'emploi se situer entre 15 000 \$ et 25 000 \$, recevaient moins de soutien non seulement que les personnes encore plus pauvres, mais aussi moins que les familles mieux nanties. En effet, ces familles étaient trop « riches » pour recevoir l'allocation familiale et la prestation APPORT, mais aussi trop pauvres pour bénéficier des crédits d'impôt et les autres mesures fiscales destinés aux contribuables payant de l'impôt.

Le programme de services de garde à 5 \$ par jour était déjà en vigueur, mais il y avait un volet du programme APPORT qui remboursait jusqu'à 3 \$ par jour pour les familles les plus pauvres, presque entièrement des familles monoparentales. Toutefois, les défauts du programme APPORT, notamment le fait qu'il était récupéré à un taux de 43% lorsque le revenu d'emploi dépassait le seuil de sortie de l'aide sociale, faisait en sorte que très peu de familles réclamaient cette prestation. Étant donné la volatilité des revenus d'emploi des personnes qui tentent de sortir de l'aide sociale et le caractère précaire des emplois qui leur sont accessibles, une très grande part des bénéficiaires du programme APPORT devaient rembourser une partie ou la totalité de leur prestation lors de la déclaration des revenus pour fins d'impôt. Les gens préféraient, alors, renoncer au programme APPORT dont le processus de demande était compliqué et était associé au statut social négatif de l'aide sociale.

Nous avons montré ce mémoire d'abord au ministre des Finances et au ministre de la Solidarité sociale du gouvernement péquiste alors au pouvoir. Ceux-ci ont convenu qu'il y avait des problèmes avec la politique de soutien monétaire aux familles, mais préférait ne pas s'attarder à cette problématique parce qu'ils étaient en train d'investir des sommes importantes dans le développement du réseau des services de garde à 5 \$ par jour.

Lorsque le Parti libéral a été élu en 2003 avec une promesse de réduire les impôts de 1 milliard de dollars chaque année, nous avons présenté le mémoire de nouveau au ministre des Finances et au ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille. Le mémoire démontrait aussi qu'entre 1994 et 2000, seuls les ménages ayant un revenu supérieur à 50 000 \$ avaient bénéficié d'une augmentation de leur revenu disponible suite à des baisses successives des impôts au fédéral et au Québec. En raison de coupes répétitives des programmes sociaux, notamment à l'aide sociale et dans la politique de soutien monétaire aux familles au Québec, les ménages dont le revenu était inférieur à 50 000\$ avaient subi une baisse de leur revenu disponible.

Les familles avec enfants, surtout les familles nombreuses, avaient subi les plus grandes pertes. Nous demandions, alors, que le gouvernement du Québec consacre son milliard de baisses d'impôts à une révision de la politique familiale qui corrigerait les anomalies de la politique et qui ramènerait l'aide au moins au niveau, en termes réels, du soutien accordé en 1994 tout en tenant compte des hausses significatives des prestations pour enfants du gouvernement fédéral. Le gouvernement a acquiescé à notre demande en accordant une hausse de 700 millions de dollars à la politique familiale dans le

³ Ruth Rose, « La politique de soutien au revenu des familles : une évaluation et une proposition », 2001, Fédération des associations de familles monoparentales et recomposées du Québec (FAFMRQ). Ce mémoire est disponible en ligne à <catalogue.cdeacf.ca>.

Budget 2004-2005. C'est alors que l'Allocation familiale et le programme APPORT ont été remplacés par le Soutien aux enfants et la Prime au travail.

Voici la genèse de la réforme de la politique familiale de 2005. Celle-ci, combinée à la politique de « sortir les enfants de l'aide sociale » et la politique des services de garde à 5 \$ par jour, mises en vigueur à partir de 1997, a contribué à accroître significativement la participation au marché du travail des femmes, surtout des mères de famille. De plus, le nombre de familles monoparentales à l'aide sociale a diminué de 98 300 en 1997 à 34 207 en décembre 2017. Le nombre de familles biparentales a diminué de 47 000 à 12 636⁴.

Profiter d'une situation semblable aujourd'hui

En novembre 2017, le ministre des Finances du Québec a publié une mise à jour du *Plan économique du Québec* dans lequel il a annoncé une « réduction du fardeau fiscal de près de 2,3 milliards de dollars par année dès 2017 »⁵. Cette réduction provient pour à peu près la moitié des réductions déjà annoncées et, pour le reste, des réductions annoncées en 2017. En d'autres mots, comme c'était le cas en 2004, le gouvernement jouit d'une marge de manœuvre fiscale permettant soit de réduire les impôts, soit d'améliorer les programmes sociaux.

Le tableau 1 montre l'évolution du revenu disponible d'une personne seule pour quatre niveaux de gains d'emploi en 1994, 2004 et 2017. En 2017, une personne seule sans revenu d'emploi et prestataire de l'aide sociale dispose d'un revenu inférieur de 570 \$ à ce qu'elle recevait en 1994. La bonification des prestations de 540 \$ d'ici 2021 va à peu près restaurer cette perte. Il y aura toujours un manque à gagner de 30 \$.

Entre-temps les réductions successives d'impôt ont profité largement aux personnes à revenu supérieur. Une personne gagnant 50 000\$ a bénéficié d'une réduction de son fardeau fiscal de presque 5 000 \$, alors que celle qui gagne 100 000 \$ a presque 7 000 \$ de plus dans sa poche en 2017 comparativement à 1994.

Les réductions d'impôt annoncées en 2016 et 2017 ont pris effet immédiatement avec rétroactivité jusqu'au début de 2017. Pourtant, on demande aux plus pauvres d'attendre de 4 à 6 ans avant d'obtenir des améliorations bien plus modestes.

Quant à la personne qui gagne 15 000 \$, il n'y avait presque pas d'amélioration entre 1994 et 2004. L'introduction de la PFRT en 2007, le remplacement du crédit d'impôt foncier et du crédit pour la TPS par le crédit pour solidarité au Québec et certaines baisses d'impôt ont permis d'accroître le revenu disponible de cette personne de 2 219 \$ entre 1994 et 2017. La bonification de la prime au travail promise dans le Plan d'action ajoutera un autre 210 \$ à son revenu disponible d'ici 2021.

⁴ 1997 : Ministère de la Sécurité du revenu, *Rapport annuel 1996-1997*, Québec, Les Publications du Québec, 1997. 2017 : Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Rapport statistique sur la clientèle des programmes d'assistance sociale*, Décembre 2017. www.mtess.gouv.qc.ca/statistiques.

⁵ Finances Québec, *Le Plan économique du Québec – Mise à jour de novembre 2017*, p. C-3.

Tableau 1 : Revenu disponible d'une personne seule sans contraintes à l'emploi, selon les gains d'emploi, Québec, 1994, 2004 et 2017 (\$ constants de 2017)

	Gains d'emploi				
	0 \$	15 000 \$	25 000 \$	50 000 \$	100 000 \$
1994	9 359 \$	14 403 \$	20 118 \$	31 347 \$	59 265 \$
2004	8 684 \$	14 618 \$	21 206 \$	35 081 \$	64 080 \$
2017 sans réforme	8 789 \$	16 622 \$	21 710 \$	36 174 \$	66 252 \$
2017 après réforme de l'aide sociale	9 329 \$	16 922 \$	21 710 \$	36 174 \$	66 252 \$
Changement 1994-2017	(570 \$)	2 219 \$	1 592 \$	4 827 \$	6 987 \$
Changement 1994-2021 après réforme	(30 \$)	2 429 \$	1 592 \$	4 827 \$	6 987 \$
Effet de la réforme	540 \$	210 \$			

Source : Calculs de l'auteure. En convertissant les dollars de 1994 et 2004 en \$ de 2017, l'indice des prix pour le Québec a été utilisé. Il s'agit, donc, d'une estimation conservatrice puisque les prix ont moins augmenté au Québec sur cette période que dans le restant du Canada.

Si l'on reprend notre analogie avec l'opportunité de la réforme de la politique familiale en 2004, on doit constater que le groupe qui n'a eu aucune amélioration de sa situation depuis 1994 est celui des prestataires de l'aide sociale sans enfants, n'ayant pas de contraintes à l'emploi mais sans gains de travail. Pourtant, les deux paliers de gouvernement ont trouvé amplement de l'argent pour améliorer le revenu disponible des autres citoyennes et citoyens.

Sans doute, le gouvernement nous dira que c'était voulu ainsi ; que l'objectif de forcer un prestataire de l'aide sociale à améliorer ses compétences et à participer au marché du travail prime sur toute considération humanitaire. Mais, pour reprendre l'analogie avec la politique familiale, ce qui a fait la différence pour les cheffes de famille monoparentale était la mise en place d'un tremplin ferme, à savoir des prestations pour enfants adéquates, à partir duquel elles pouvaient sauter dans l'arène de l'emploi.

Dans les années 1980, le Ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du Revenu a fait faire une estimation des besoins essentiels des personnes à faible revenus en distinguant une grille restreinte, une grille moyenne et une grille large⁶. En dollars de 2017, la grille restreinte représente 10 437 \$, la grille moyenne 12 453 \$ et la grille large 18 312 \$.

Le tableau 2 compare les estimations de Fugère et Lanctôt avec les prestations de l'aide sociale en 1990, après la réforme adoptée en 1989, en 1997, en 2008 et aujourd'hui, selon la catégorie de prestataires. Comme on peut le voir, en 1990, si l'on ajoute les divers crédits d'impôt alors en vigueur, les prestations de l'aide sociale pour les personnes n'ayant pas de contraintes à l'emploi ou seulement des contraintes temporaires leur permettaient de rejoindre à peu près la grille restreinte de Fugère et Lanctôt. Par contre les personnes ayant des contraintes sévères recevaient à peine plus.

⁶ Denis Fugère et Pierre Lanctôt, *Méthodologie de détermination des seuils de revenu minimum au Québec*, 1985, Québec, Ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du Revenu. Les chiffres que nous citons sont basés sur les dépenses réelles des ménages appartenant au dernier décile de revenu et dont plus de 50% du revenu provient d'un travail.

Une réforme de 1997 a éliminé la catégorie « disponible » qui prévoyait une prestation de base pour les personnes en attente d'une mesure d'employabilité. Par la suite, la non-indexation ou l'indexation partielle des prestations a continué à faire baisser la prestation pour les personnes sans contraintes à l'emploi ou n'ayant que des contraintes temporaires. Par contre, pour les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi, la prestation a été établie à environ 11 500\$ à partir de 1993 et sa valeur s'est à peu près maintenue jusqu'à aujourd'hui.

Tableau 2 : Comparaison entre les estimations des besoins essentiels en 1985 et les prestations de l'aide sociale, selon la catégorie de prestataire, Québec, 1990, 1997, 2008 et 2017 (\$ constants de 2017)

	Estimations de Fugère et Lanctôt (a)		
	Grille restreinte	Grille moyenne	Grille large
1985	10 437 \$	12 453 \$	18 312 \$
	Prestations de l'aide sociale		
	Prestation de base(b)	Contraintes temporaires (c)	Contraintes sévères
1990	9 905 \$	10 229 \$	10 489 \$
1997	8 385 \$	10 063 \$	11 723 \$
2008	7 445 \$	9 026 \$	11 323 \$
2017 avant réforme	7 536 \$	9 132 \$	11 448 \$
2021 après réforme Prestation de base Revenu de base (2023)	8 076 \$	9 672 \$	12 684 \$ 16 728 \$

Notes : a) Les estimations de Fugère et Lanctôt correspondent au revenu disponible, alors que dans le cas des prestations d'aide sociale, il faut ajouter la valeur des divers crédits d'impôt pour arriver au revenu disponible.

b) Jusqu'en 1996 cette prestation était accordée aux personnes « disponibles » pour une mesure d'employabilité qui n'était pas encore offerte. En 1997, la catégorie « disponible » a été abolie, et la prestation de base correspond à celle accordée aux personnes « non participantes », laquelle catégorie est devenue la catégorie « sans contraintes à l'emploi » à partir de 2000.

c) Avant 2000, cette prestation était accordée aux personnes « non disponibles » ; la réforme de 2000 a changé le vocabulaire sans changer le concept.

Source : Calculs de l'auteur. Les montants des prestations de l'aide sociale ont été tirés du *Bulletin SSQ sur les lois sociales* des différentes années.

Même en 2021, après la bonification promise par le Plan d'action, les prestataires n'ayant pas de contraintes à l'emploi recevront beaucoup moins que la grille restreinte de Fugère et Lanctôt et même 1 829 \$ de moins que les montants accordés en 1990.

Lorsqu'on ajoute les crédits d'impôt pour solidarité et pour la TPS, les personnes ayant des contraintes temporaires recevront un peu plus que la grille restreinte de Fugère et Lanctôt qui inclut l'habillement mais ne prévoit rien pour les communications, l'ameublement, le transport local (sans voiture propre) et les loisirs. Elles seront toujours loin de la grille moyenne et leur prestation sera inférieure de 557 \$ à celle versée en 1990.

Quant aux personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi, leur revenu disponible actuel, qui inclut les crédits d'impôt, se situe près de la grille moyenne de Fugère et Lanctôt. L'instauration du revenu de

base permettrait aux personnes admissibles de rejoindre la grille large estimée par cette étude. Toutefois, les personnes qui n'ont pas encore cumulé 66 mois au Programme de solidarité sociale se trouveront encore loin du compte.

Soulignons aussi que le Comité des experts, établi par le ministre Blais pour examiner le concept d'un revenu minimum garanti, a constaté « l'absence d'un seuil de référence explicite dans le système de soutien du revenu en place au Québec ». Il recommande que la prestation de base offerte aux personnes sans contraintes à l'emploi leur permette de combler l'ensemble de leurs besoins immédiats, et font référence à la grille restreinte de Fugère et Lanctôt. En attendant une nouvelle évaluation des besoins de base en fonction des prix et des habitudes de consommation d'aujourd'hui, le comité suggère de fixer le seuil à 55 % du panier de consommation⁷. Un tel seuil équivaut à un revenu disponible de 9 916 \$ en 2017 et une prestation d'aide sociale d'au moins 8 663 \$.

Si, au cours des derniers 25 ans, le gouvernement a été capable de trouver assez d'argent pour accroître de plus de 5 000\$ le revenu disponible des personnes gagnant au moins 50 000 \$, pourquoi n'est-il pas capable de trouver assez d'argent pour couvrir minimalement les besoins immédiats des personnes les plus démunies de notre société ? Peut-on vraiment s'attendre à ce qu'une personne qui est en retard sur le paiement de son loyer, qui ne sait pas d'où viendra son prochain repas et dont les vêtements et les souliers sont en lambeaux, soit en mesure d'entreprendre une démarche vers l'emploi ? Ces personnes disposent-elles d'un téléphone leur permettant de communiquer avec le centre d'emploi ou un employeur éventuel ?

Certes, les allocations liées aux programmes d'insertion au marché du travail aident, mais les pénalités réintroduites par le projet de loi 70 pour le non-respect des conditions de participation signifient que même la prestation de base actuelle n'est pas garantie. Au cours de l'histoire du programme d'aide sociale depuis les années 1970, le gouvernement a essayé cette approche de pénalisation à maintes reprises sans obtenir les résultats espérés.

Soulignons aussi que la complexité des multiples suppléments pour le travail, dont le nouveau 10 % proposé dans le projet de loi 173, les bonifications prévues aux allocations du Programme Objectif Emploi, la Prime au travail et la PFRT, met en question leur efficacité pour soutenir les personnes qui veulent intégrer le marché du travail.

L'absence d'un vrai revenu minimum garanti pour les personnes visées ne peut que leur laisser dans un état perpétuel d'insécurité.

Recommandation 8 : Que le gouvernement fasse une estimation des besoins immédiats des différents ménages, en fonction des prix et des habitudes de consommation d'aujourd'hui, et qu'il établisse un vrai minimum garanti pour les prestataires de l'aide sociale sans contraintes à l'emploi basé sur cette estimation.

Qu'il fasse également une estimation des besoins à moyen terme afin d'établir la prestation pour personnes ayant des contraintes temporaires à l'emploi.

⁷ Comité d'experts sur le revenu minimum garanti, *Rapport final, Le revenu minimum garanti : une utopie? Une inspiration pour le Québec, Volume 1 : Les principes, le diagnostic et les recommandations*. 2017, surtout la recommandation 8.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Que le critère d'admissibilité au Programme de revenu de base (prévu à l'article 14, paragraphe 83.17), soit que la personne présente des contraintes sévères à l'emploi depuis au moins 30 mois sur les derniers 36 mois.

Recommandation 2 : Que la condition de présenter des contraintes sévères à l'emploi pendant la période indiquée soit identifiée de plusieurs façons :

- le fait d'avoir été prestataire du programme de solidarité sociale ;
- le fait d'avoir reçu une rente d'invalidité du Régime de rentes du Québec ;
- le fait d'avoir reçu une indemnité de remplacement de revenu en vertu de la LATMP ou la Loi sur l'Assurance automobile ;
- un dossier médical indiquant l'incapacité de la personne d'exercer un emploi rémunérateur ainsi que la durée de cette incapacité.

Recommandation 3 : Que le gouvernement du Québec convertisse son montant pour déficience grave et prolongée en crédit remboursable et qu'il réévalue le montant en fonction des dépenses réelles reliées à la déficience des personnes auxquelles ce crédit est destiné.

Recommandation 4 : Que le gouvernement du Québec, initie une discussion avec le gouvernement fédéral et les autres provinces avec pour objectif de faire convertir le montant fédéral pour personnes handicapées en crédit remboursable.

Recommandation 5 : Que le gouvernement du Québec rouvre les discussions avec le fédéral afin de faire ajuster les paramètres de la PFRT en fonction des modifications au programme d'aide sociale et la création du revenu de base, notamment afin de permettre aux bénéficiaires du programme de solidarité sociale et du revenu de base d'en profiter. Alternativement, les argents que le gouvernement fédéral pourrait économiser en raison du programme de revenu de base pourraient servir à bonifier la PFRT pour les personnes sans handicap.

Recommandation 6 : Que le supplément au revenu du travail prévu à l'article 9 du projet de loi 173 soit versé sans limite dans le temps. Que le gouvernement prépare, à l'intention des prestataires, des documents simples pour expliquer les différentes mesures de supplémentation de la prestation d'aide financière en fonction des revenus de travail ou la participation aux mesures d'employabilité.

Recommandation 7 : Que le MESS, conjointement avec la MSSS, entreprenne une étude de l'utilisation de l'allocation de dépenses personnelles pour les personnes hébergées et fixe des critères objectifs pour la détermination du montant. Que cette allocation soit augmentée par au moins le tiers de toute augmentation de la prestation d'aide sociale. Que la même allocation de dépenses soit accordée aux personnes hébergées ayant des contraintes temporaires à l'emploi.

Recommandation 8 : Que le gouvernement fasse une estimation des besoins immédiats des différents ménages, en fonction des prix et des habitudes de consommation d'aujourd'hui, et qu'il établisse un vrai minimum garanti pour les prestataires de l'aide sociale sans contraintes à l'emploi basé sur cette estimation. Qu'il fasse également une estimation des besoins à moyen terme afin d'établir la prestation pour personnes ayant des contraintes temporaires à l'emploi.