

L'ÉTAT DES GARANTIES DE REVENU VERS UN QUÉBEC SANS PAUVRETÉ APRÈS L'AUTOMNE POLITIQUE 2017¹

Vivian Labrie | CHERCHEURE AUTONOME



La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, adoptée à l'unanimité en 2002 par l'Assemblée nationale, a engagé il y a quinze ans la société québécoise et ses institutions politiques à «tendre vers un Québec sans pauvreté». Cela supposait nécessairement de trouver à relever les garanties de revenu existantes en matière de sécurité du revenu.

Comme on le verra plus loin, la feuille de route détaillée dans la proposition de loi citoyenne largement appuyée ayant tracé la voie à cette loi deux ans plus tôt, en 2000, avait donné une idée des consensus et des attentes sur les pas à accomplir en dix ans en matière de garanties de revenu.

Où en sommes-nous par rapport à cette feuille de route qui continue de faire sens pour de nombreuses organisations citoyennes en 2018? Après la troisième édition du plan d'action requis par la loi et les annonces de l'automne 2017 qui y sont reliées, soit les modifications au règlement de l'aide sociale instaurant le Programme objectif emploi, le rapport du Comité d'experts sur la sécurité du revenu et la mise à jour économique de novembre, la réponse courte est pour les cœurs vaillants. À travers les avancées, les reculs et les statu quo, il restait beaucoup de chemin à parcourir après le deuxième plan d'action. Il en reste encore beaucoup après le troisième, et sur certains aspects, plus.

ATTENTION AUX DÉSINFORMATIONS DANS L'USAGE DES SEUILS DE FAIBLE REVENU!

Pour l'évaluer, il faut d'emblée allumer une lumière rouge sur les repères à

utiliser : les annonces de l'automne 2017 confondent la couverture des besoins de base et la sortie de la pauvreté dans leur utilisation de la mesure du panier de consommation (MPC).

Dans un avis déterminant en 2009, le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion sociale (CÉPE) a 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», ce qu'on sous-entend erronément quand on la présente comme «le» seuil de pauvreté. Il faut de plus lui ajouter en moyenne 7% pour évaluer un revenu après impôt correspondant car elle exclut certaines dépenses non discrétionnaires.

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.

Dans un plan d'action honnête, le gouvernement aurait fait la distinction. Il aurait parlé de couverture des besoins de base dans son usage de la MPC pour les cibles relatives à l'aide sociale. Et il aurait présenté 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 pauvreté en attendant un indicateur bien balisé, du genre de l'indicateur de salaire viable développé par l'IRIS. Le tableau suivant donne une idée des enjeux en cause au plan des revenus.

REVENUS CORRESPONDANTS AUX SEUILS MENTIONNÉS POUR UNE PERSONNE SEULE

[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)	19 669	20 000
MPC+7%	18 953	19 273
MPC	17 714	18 012

L'ÉTAT DU CHEMIN PARCOURU ET À PARCOURIR VERS UN QUÉBEC SANS PAUVRETÉ

Ces repères étant situés, on peut résumer comme suit les avancées et les reculs par rapport aux perspectives mises de l'avant dans la proposition de loi citoyenne de 2000.

Séparer le soutien du revenu du soutien à l'emploi, à considérer tous les deux comme un droit, et assurer un plancher de revenu non sujet à sanctions à l'aide sociale.

À l'aide sociale, les sanctions relatives aux parcours obligatoires vers l'emploi instaurées en 1998 ont été abolies en 2005 tel que requis par la loi de 2002. **C'était un gain.** L'automne 2017 a confirmé la réintroduction de sanctions similaires dans le Programme objectif emploi. Le droit à des mesures d'insertion n'est pas pour autant affirmé. **C'est un recul.**

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.

En 2009, le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CCLPES), institué par la loi de 2002, a recommandé 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 ». **C'était un pas conceptuel dans la direction voulue.** Le nouveau plan d'action plafonne à 55% du seuil de la MPC l'augmentation du revenu annuel assurée à terme aux prestataires jugés aptes au travail. Ceci 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^{er} mai 2018 plafonne toutefois celui-ci à 50% du salaire moyen. 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. **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.**

En finir avec les catégorisations fondées sur l'aptitude au travail, et couvrir les coûts supplémentaires au-delà de la couverture des besoins de base pour les personnes présentant des limitations fonctionnelles.

Ces catégorisations sont restées essentiellement les mêmes de 2002 à 2017. **Il y a eu statu quo.** Le nouveau plan d'action les renforce et augmente les écarts de couverture. Le revenu annuel assuré aux personnes avec contraintes sévères à l'emploi passera en quatre ans de 70,8% à 77,6% du seuil de la MPC. 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 (93,5% de la MPC+7%). Ce montant ne couvrira pas nécessairement les coûts supplémentaires liés aux limitations fonctionnelles. **C'est une avancée substantielle au plan du revenu pour les personnes concernées, qui laisse toutefois les autres en plan et installe une impasse à résoudre.**

Augmenter les allocations familiales et leur ajouter une composante universelle.

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. **C'est un gain qui dure.**

Ne plus comptabiliser les pensions alimentaires pour enfants dans le calcul des prestations et soutiens financiers accordés aux parents qui les reçoivent.

La loi de 2002 a prévu d'« exclure un montant provenant des revenus de pension alimentaire pour enfants » à l'aide sociale. 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. **C'est une petite avancée.** Rien de particulier n'a été amené à ce sujet à l'automne 2017. **C'est le statu quo.**

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.

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. **C'était une avancée conceptuelle.** 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. **C'était une opportunité.** Ce type de dispositif n'a pas fait partie des solutions mentionnées à l'automne 2017. Le Comité d'experts a préféré 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. **C'est une avancée pour ces personnes et une impasse à résoudre pour les autres.**

Ne pas appauvrir le cinquième le plus pauvre de la population et faire primer l'amélioration du revenu de ce cinquième le plus pauvre sur l'amélioration du revenu du cinquième le plus riche.

De 2002 à 2017, la valeur des prestations d'aide sociale de base a baissé en dollars constants. 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. **On est allé à contresens.** Les sanctions du Programme objectif emploi confirmées à l'automne 2017 appauvriront les plus pauvres. 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. C'est six fois et demi plus que ce le 1,8 G\$ annoncé dans le plan d'action pour améliorer d'ici 2023 le revenu des personnes en situation de pauvreté. **On continue d'aller à contresens.**

ses enfants ou d'un autre membre de sa famille immédiate. En France, des arrêts maladie rémunérés sont possibles, mais il existe des jours de carence. En d'autres mots, pour être rémunérés, il faut être arrêté plusieurs jours. Le Danemark, les Pays-Bas, la Finlande et l'Allemagne sont plus généreuses : on rémunère dès le premier jour de maladie⁷.

LES NORMES DU TRAVAIL IDÉALES?

Mais une fois que ce tour d'horizon a été fait, une question encore plus pertinente peut être posée : quelles seraient les normes de travail idéales au Québec? Pour y répondre, voyons quels sont quelques problèmes qui s'inscrivent dans le marché du travail. Nous l'avons évoqué plus haut, la réalité du travail change.

Par exemple, on pourrait vouloir réduire le temps de travail hebdomadaire pour tout le monde, afin d'avoir plus de temps à consacrer à ce qui compte vraiment pour soi : sa famille, ses amis, sa communauté, etc. Cela permettrait aussi de réduire la charge de travail en la répartissant mieux. Les témoignages récents des infirmières surmenées nous montrent bien l'importance d'un meilleur partage du temps de travail et des tâches. Le Québec gagnerait également à avoir plus de semaines de vacances, particulièrement dans le cas des travailleurs et travailleuses au bas de l'échelle. Ces emplois sont souvent difficiles et très peu valorisants. Avoir la possibilité de décrocher souvent, et pendant plusieurs jours, auraient de nombreux effets bénéfiques, socialement et économiquement. La situation actuelle quant aux congés de maladie est intenable. Une société civilisée se doit de reconnaître le droit de rester à la maison quand la santé flanche, que cette santé soit physique ou mentale, qu'il s'agisse de la sienne ou de celle de l'un de ses dépendants. Pénaliser financièrement tout congé de maladie n'est sain pour personne.

Le temps par contre n'est pas tout. Il faudrait également s'entendre sur le niveau de vie que l'on devrait atteindre grâce au salaire minimum. Ne serait-il pas juste qu'un travail à temps plein au salaire minimum permette de sortir de la pauvreté, et pas de s'y maintenir?

À quelques semaines d'avoir la nouvelle proposition du gouvernement (à moins qu'il annonce un nouveau report...), l'optimisme ne semble plus de mise. Alors que Philippe Couillard avait ouvert la porte à une augmentation du nombre de semaines de vacances, il a récemment annoncé son rejet de cette mesure après consultations avec les associations patronales. Pour ces dernières, le coût ne valait pas les avantages. Il faut dire que les associations patronales sont allergiques à toute amélioration des normes minimales. L'histoire démontre toutefois les limites de l'autorégulation, qu'il soit question de normes du travail, d'environnement ou de gestion du harcèlement. À cette fin de non-recevoir, mieux vaut être prêt•e•s à se battre car la prochaine ronde de négociations des normes du travail n'est pas prête d'arriver...

SUITE | P. 4 | ↘

GARDER LE CAP

Ce portrait laisse voir au moins deux traits persistants dans les choix politiques des quinze dernières années en matière de garanties de revenu :

- quand l'incitation à l'emploi éclipse la nécessité de s'assurer aussi que chaque personne puisse pourvoir à ses besoins de base et disposer des soutiens nécessaires, les standards de la solidarité collective baissent dans les finances publiques, notamment à l'égard des personnes sans enfant jugées aptes au travail;
- si on aborde les enjeux relatifs à la pauvreté indépendamment des enjeux relatifs aux inégalités de revenus, on s'expose à des choix politiques à deux poids deux mesures qui favorisent la concentration de la richesse.

Était-ce inévitable? Non.

Les moyens sont là. De 2002 à 2011, le revenu disponible après impôt de l'ensemble des ménages aurait permis d'assurer à chaque ménage l'équivalent de deux fois le seuil de la MPC qui lui est attribuable. Il a

- 1 Sur le même sujet, lire aussi la fiche socioéconomique parue en août 2017 : https://cdn.iris-recherche.qc.ca/uploads/publication/file/Fiche_Vacances_WEB.pdf
- 2 DESMARAIS, Luc, « Les conditions de travail au Québec dans un contexte de mondialisation – L'élaboration des normes du travail au Québec », *Regards sur le travail*, Volume 9, numéro spécial - Forum 2012.
- 3 Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail, « Harcèlement psychologique », <https://www.cnt.gouv.qc.ca/en-cas-de/harcement-psychologique/index.html>, consulté le 8 février 2018.
- 4 Les cadres ainsi que les travailleuses et travailleurs autonomes ne sont pas couverts par les normes du travail, mais ces dernières demeurent une balise utile pour leurs conditions de travail.
- 5 Mongeau, Nathalie, *Les congés annuels, les jours fériés et les congés mobiles dans les entreprises de 200 employés et plus en 2015 : résultats tirés de l'Enquête sur la rémunération globale au Québec*, Institut de la statistique du Québec, Décembre 2016, p. 3.
- 6 DECROIX, Alexandre, « La semaine de 28h ou 30h, plutôt que de 35h? Une idée qui fait son chemin en Suède », LCI, 2 février 2018.
- 7 Chaupain-Guillot, Sabine et Olivier Guillot, « Les absences au travail en Europe », *Travail et Emploi*, no. 120, octobre-décembre 2009, p. 19.

plutôt servi à augmenter les disparités de niveaux de vie. Y aurait-il eu moyen de faire autrement? Oui.

De façon assez surprenante plusieurs éléments de la feuille de route citoyenne québécoise de 2000 et des recommandations du CLPES de 2009 trouvent des parallèles dans la feuille de route citoyenne et gouvernementale des deux dernières années en Ontario.

On ne s'étonnera pas d'un certain consensus de l'action citoyenne de défense des droits sur les paramètres à prendre en considération. La question est plutôt : qu'est-ce qui amène un gouvernement et une société à s'y engager aussi et de plus en plus?

C'est une bonne question pour une année pré-électorale. Et un encouragement à garder le cap.

- 1 On peut accéder à une version plus détaillée de cet article en cliquant sur le lien suivant : http://www.fafmrq.org/wp-content/uploads/2018/02/ArtPAG_VivianLong2-1.pdf