

# L'état des garanties de revenu vers un Québec sans pauvreté après l'automne politique 2017

(Version détaillée)

*Vivian Labrie, chercheure autonome*

La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale<sup>1</sup>, 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<sup>2</sup> 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<sup>3</sup> requis par la loi et les annonces de l'automne 2017 qui y sont reliées, soit les modifications au règlement de l'aide sociale<sup>4</sup> instaurant le Programme objectif emploi, le rapport du Comité d'experts<sup>5</sup> sur la sécurité du revenu et la mise à jour économique de novembre<sup>6</sup>, la réponse courte est pour les cœurs vaillants. À travers les avancées, les reculs et les statu quo<sup>7</sup>, 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 : 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<sup>8</sup> 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 %<sup>9</sup> 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

<sup>1</sup> <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/L-7>

<sup>2</sup> <http://pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/prop0420.pdf>

<sup>3</sup> [https://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/ADMIN\\_plan\\_action\\_2017-2023.pdf](https://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/ADMIN_plan_action_2017-2023.pdf)

<sup>4</sup> <http://iris-recherche.qc.ca/blogue/a-qui-appartient-le-choix-de-la-hauteur-de-la-barre>

<sup>5</sup> <http://www.gouv.qc.ca/FR/RevenuMinimumGaranti/Pages/Accueil.aspx#mandat>

<sup>6</sup> [http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR\\_miseajourNov2017.pdf](http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/AUTFR_miseajourNov2017.pdf)

<sup>7</sup> [http://www.cclp.gouv.qc.ca/publications/pdf/rapport\\_Synthese.pdf](http://www.cclp.gouv.qc.ca/publications/pdf/rapport_Synthese.pdf)

<sup>8</sup> [https://www.mtess.gouv.qc.ca/publications/pdf/CEPE\\_Avis.pdf](https://www.mtess.gouv.qc.ca/publications/pdf/CEPE_Avis.pdf)

<sup>9</sup> [http://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/CEPE\\_Compar\\_seuils.pdf](http://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/CEPE_Compar_seuils.pdf)

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, qui reste à construire, et pour lequel l'indicateur de salaire viable<sup>10</sup> développé par l'IRIS pourrait être considéré.

Le tableau suivant, qui présente ces divers seuils pour une personne seule en 2015 et 2017, 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 <sup>11</sup>	20 000
MPC+7 %	18 953	19 273
MPC	17 714 <sup>12</sup>	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.

Proposition de loi citoyenne de 2000	Chemin parcouru et situation en 2018
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.	<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» et elle prévoit d'assurer un plancher de revenu non sujet à réductions administratives à l'aide sociale.</p> <p>Le Régime québécois de soutien du revenu<sup>13</sup> 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>Les obligations et sanctions liées aux parcours vers l'emploi instaurées en 1998 ont été 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> Réintroduction d'obligations et de sanctions similaires<sup>14</sup> 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</p>

<sup>10</sup> [http://irisrecherche.s3.amazonaws.com/uploads/publication/file/Salaire\\_viable\\_2017\\_WEB4.pdf](http://irisrecherche.s3.amazonaws.com/uploads/publication/file/Salaire_viable_2017_WEB4.pdf)

<sup>11</sup> [http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/conditions-vie-societe/revenu/faible-revenu/seuilsufr\\_qcapi\\_.htm](http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/conditions-vie-societe/revenu/faible-revenu/seuilsufr_qcapi_.htm)

<sup>12</sup> <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a26?lang=fra&retrLang=fra&id=2060093&pattern=&stByVal=1&p1=1&p2=31&tabMode=dataTable&csid=>

<sup>13</sup> [http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2016-2017/fr/documents/Revenu\\_Juin2016.pdf](http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2016-2017/fr/documents/Revenu_Juin2016.pdf)

<sup>14</sup> <http://iris-recherche.qc.ca/blogue/objectif-emploi-l-aggravation-des-disparites-programmee-par-reglement>

	<p>d'une grande variété d'acteur-e-s ayant recommandé de s'en tenir aux suppléments prévus, sans les sanctions, dans un contexte de participation volontaire. Omniprésence du discours de l'incitation à l'emploi. Le droit à des mesures d'insertion n'est pas pour autant affirmé. <b><i>C'est un recul défaisant une avancée antérieure.</i></b></p>
<p>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.</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 <u>recommandé</u><sup>15</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><i>C'était un pas conceptuel dans la direction voulue.</i></b></p> <p><b>Automne 2017 et hiver 2018 :</b> Aucune mention des cibles du CLPES. Suivant la recommandation du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti, le nouveau plan d'action plafonne à <u>55 % du seuil de la MPC</u><sup>16</sup> (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 <u>sous le critère de couverture des besoins de base le plus bas envisagé depuis les débuts de l'aide sociale</u><sup>17</sup>. 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><i>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.</i></b></p>
<p>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.</p>	<p>La loi de 2002 ne parle pas des catégorisations à l'aide sociale. 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><i>Il y a eu statu quo.</i></b></p> <p><b>Automne 2017 :</b> Le nouveau plan d'action augmente les écarts de couverture en fonction des catégorisations. 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</p>

<sup>15</sup> [http://www.cclp.gouv.qc.ca/publications/pdf/cclp\\_avis\\_2009\\_amelioration\\_revenu.pdf](http://www.cclp.gouv.qc.ca/publications/pdf/cclp_avis_2009_amelioration_revenu.pdf)

<sup>16</sup> <http://iris-recherche.qc.ca/blogue/une-nouvelle-ligne-sous-la-ligne-1-comment-baisser-les-standards>

<sup>17</sup> <http://iris-recherche.qc.ca/blogue/une-nouvelle-ligne-sous-la-ligne-1-comment-baisser-les-standards>

	<p>pour autant les mesures nécessaires pour faciliter l'intégration à l'emploi des personnes le désirant. <b><i>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 pour une approche différente.</i></b></p>
<p>Augmenter les allocations familiales et leur ajouter une composante universelle.</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>Ne plus comptabiliser les pensions alimentaires reçues pour les enfants dans le calcul des prestations et soutiens financiers accordés aux parents qui les reçoivent.</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>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.</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'un revenu minimum garanti 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>Ne pas appauvrir le cinquième le plus pauvre de la population et faire</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</p>

<p>primer l'amélioration du revenu de ce cinquième le plus pauvre sur l'amélioration du revenu du cinquième le plus riche.</p>	<p>actions».</p> <p>De 2002 à 2017, la valeur des prestations d'aide sociale de base a baissé<sup>18</sup> en dollars constants. Plusieurs mesures fiscales ont contribué à concentrer la richesse et augmenter les inégalités de revenus. Pourtant, de 2002 à 2011<sup>19</sup>, 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> Appauvrissement programmé des plus pauvres avec la réintroduction de sanctions à l'aide sociale (Programme objectif emploi). Les baisses d'impôt du budget 2017-2018 et de la mise à jour économique de novembre<sup>20</sup> 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 ce 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>
--	--

### 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<sup>21</sup>. Il a plutôt servi à augmenter les disparités de niveaux de vie. Pendant ce temps, le dixième le plus pauvre des ménages s'est trouvé confiné en moyenne à la moitié de ce seuil, et risque d'y rester, pendant que le dixième le plus riche s'est situé en moyenne à quatre fois ce seuil et plus.

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

<sup>18</sup> [http://iris-recherche.s3.amazonaws.com/uploads/publication/file/PL70\\_Web.pdf](http://iris-recherche.s3.amazonaws.com/uploads/publication/file/PL70_Web.pdf)

<sup>19</sup> [http://iris-recherche.s3.amazonaws.com/uploads/publication/file/De\\_ficit\\_humain\\_WEB.pdf](http://iris-recherche.s3.amazonaws.com/uploads/publication/file/De_ficit_humain_WEB.pdf)

<sup>20</sup> <http://iris-recherche.qc.ca/blogue/une-nouvelle-ligne-sous-la-ligne-3-augmenter-ou-reduire-les-inegalites>

<sup>21</sup> [http://iris-recherche.s3.amazonaws.com/uploads/publication/file/De\\_ficit\\_humain\\_WEB.pdf](http://iris-recherche.s3.amazonaws.com/uploads/publication/file/De_ficit_humain_WEB.pdf)

parallèles<sup>22</sup> dans la feuille de route citoyenne et gouvernementale des deux dernières années en Ontario<sup>23</sup> :

- on consulte présentement sur une transformation en dix ans du régime d'aide sociale actuel en direction d'un soutien du revenu qui permettrait à terme l'atteinte de l'équivalent de la couverture des besoins de base indiquée par le seuil de la MPC, et qui miserait sur une culture de confiance plus grande envers les prestataires et sur la fin des mesures d'emploi coercitives ;
- on teste présentement dans trois agglomérations une formule de revenu minimum garanti de type crédit d'impôt négatif dont la hauteur ressemble à la cible de 80 % du seuil de la MPC proposée par le CCLPES en 2009 ;
- le salaire minimum horaire, qui vient de passer à 14 \$, atteindra 15 \$ dans quelques mois, ce qui lui fera quitter l'orbite de la MPC et de la seule couverture des besoins de base en direction d'un seuil plus proche de la sortie de la pauvreté.

On ne s'étonnera pas d'un certain consensus de l'action citoyenne de défense des droits sur ces paramètres. 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.

---

<sup>22</sup> <http://iris-recherche.qc.ca/blogue/une-nouvelle-ligne-sous-la-ligne-2-quand-l-ontario-fait-mieux>

<sup>23</sup> [https://files.ontario.ca/income\\_security\\_-\\_a\\_roadmap\\_for\\_change-french-accessible.pdf](https://files.ontario.ca/income_security_-_a_roadmap_for_change-french-accessible.pdf)