

DÉCEMBRE 2016

Document de réflexion

La hauteur de la barre à l'aide sociale

Quelques jalons de 1969 à aujourd'hui

VIVIAN LABRIE

chercheure-associée à l'IRIS

L'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS), un institut de recherche indépendant et progressiste, a été fondé à l'automne 2000. Son équipe de chercheur·e·s se positionne sur les grands enjeux socio-économiques de l'heure et offre ses services aux groupes communautaires et aux syndicats pour des projets de recherche spécifiques.

INSTITUT DE RECHERCHE ET D'INFORMATIONS SOCIO-ÉCONOMIQUES

1710, rue Beaudry, bureau 3.4, Montréal (Québec) H2L 3E7

514.789.2409 • iris-recherche.qc.ca

REMERCIEMENTS

L'auteure tient à remercier les personnes qui ont contribué à ce document de diverses façons. Elles se connaissent : l'auteure leur transmet toute son appréciation. Les commentaires de l'équipe de chercheurs de l'IRIS et les corrections de Martin Dufresne ont rehaussé la qualité de ce document de réflexion, tant sur le plan de la forme que du fond. Toutes les erreurs se trouvant encore néanmoins dans ce texte relèvent de l'entière responsabilité de l'auteure.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des tableaux et graphiques	5
Introduction	7
Jalons de 1969 à aujourd’hui	11
1. La première loi sur l’aide sociale (1969).....	11
2. La Charte des droits et libertés de la personne du Québec (1975)	12
3. La méthodologie de détermination des seuils de Fugère et Lanctôt (1985).....	13
4. La Loi sur la sécurité du revenu (1988) et la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l’emploi et la solidarité sociale (1998)	15
5. Le Carrefour de savoirs sur les finances publiques (1998).....	17
6. La proposition citoyenne pour une loi sur l’élimination de la pauvreté (2000)	18
7. La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l’exclusion sociale (2002)	20
8. Un Québec sans pauvreté : la théorie, la réalité et un chemin (2003)	21
9. La Loi sur l’aide aux personnes et aux familles (2005).....	25
10. La mesure du panier de consommation comme indicateur de la couverture des besoins de base (2009)	26
11. Une étude de l’IRIS sur le déficit humain imposé aux plus pauvres (2016).....	28
12. Le <i>Régime québécois de soutien du revenu</i> (2016)	29
13. Le Programme objectif emploi (2016)	30
14. La nomination d’un groupe de travail sur le revenu minimum garanti (2016)	33
Où en sommes-nous ?	35

Liste des tableaux et graphiques

GRAPHIQUE 1	Prestation mensuelle d'une personne à l'aide sociale de base au Québec de 1990 à 2016	8
TABLEAU 1	Valeur annuelle des seuils de revenu minimum proposés par Fugère et Lanctôt en 1985 (\$ de 2016).....	14
TABLEAU 2	Revenu disponible estimé d'une personne à l'aide sociale de base pour 2016 selon des critères historiques déterminant la valeur de la prestation (\$), Québec.....	36
GRAPHIQUE 2	Revenu disponible estimé d'une personne à l'aide sociale de base en 2016 selon les critères historiques déterminant la valeur de la prestation de 1970 à 2016 et comparaison à divers seuils de couverture des besoins (\$), Québec.....	37
GRAPHIQUE 3	Revenu manquant à la couverture des besoins de base au seuil de la mesure du panier de consommation (MPC) par rapport au revenu disponible total au Québec (G\$), Québec, 2011	38

INTRODUCTION

NOUS ON SURVIT AU DOLLAR PRÈS, PIS LE GOUVERNEMENT NOUS POURSUIT AU DOLLAR PRÈS.

– Jacques, prestataire de l'aide sociale, Québec, 2004.

La première Loi sur l'aide sociale, adoptée en 1969, a marqué un tournant dans l'histoire des protections sociales au Québec. Pour la première fois, la société québécoise assurait aux personnes et aux familles une garantie de revenu, dit de dernier recours, sur la base du déficit existant entre leurs besoins et les revenus dont elles disposent.

Déjà insuffisante au départ dans la couverture des besoins qu'elle assurait, la prestation d'aide sociale de base a été progressivement dépréciée au cours des ans jusqu'à devenir synonyme de grande pauvreté, en particulier pour les personnes seules et les couples sans enfants jugés aptes au travail, mais sans emploi. En 2016, elle confine les revenus de ces ménages à moins de la moitié du seuil indiqué par la mesure du panier de consommation (MPC), retenue au Québec en 2009 pour « suivre les situations de pauvreté sous l'angle de la couverture des besoins de base »^a. Loin de remédier à ce problème, les projets gouvernementaux en cours risquent de l'aggraver encore davantage.

Le graphique 1 présente de l'évolution du barème mensuel de base accordé à une personne seule à l'aide sociale de 1990 à 2016. L'ampleur de la détérioration de cette aide apparaît quand on transforme les montants de l'époque en dollars de 2016^b. La prestation de base de 166 \$ en 1970 vaudrait aujourd'hui 1 048 \$, alors qu'en réalité elle n'est plus que de 623 \$, ce qui veut dire qu'elle vaut 40 % moins qu'en 1970.

Comment de tels reculs dans la garantie de revenu assurée par l'aide sociale ont-ils pu être envisagés? Comment le sont-ils encore sciemment alors que la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale engage la société québécoise depuis 2002 à « tendre vers un Québec sans pauvreté »? Pourrait-il en être autrement? Comment?

Cette garantie de revenu minimal a constamment été calculée avec beaucoup de parcimonie, en mettant de nombreuses règles et conditions. D'une réforme à l'autre, elle a également été l'objet de luttes épiques entre des mouvements citoyens qui souhaitaient qu'elle permette un revenu décent qui libère réellement du dénuement^c et des pouvoirs publics influencés par d'autres critères de décision, dont ceux qui provenaient d'autres parties prenantes de la société. À l'aide sociale comme dans les autres dispositifs de protection sociale, le « régime québécois de soutien du revenu^d » a reflété ces tensions d'une société à la fois portée par la solidarité et insérée dans la dynamique nord-américaine capitaliste et marchande. Il a reposé et repose toujours sur un marché du travail qui produit et reproduit des inégalités sociales et économiques importantes, avec une redistribution systématiquement moindre envers les personnes seules à sa marge^e.

a CENTRE D'ÉTUDE SUR LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION (CÉPE), *Prendre la mesure de la pauvreté : proposition d'indicateurs de pauvreté, d'inégalités et d'exclusion sociale afin de mesurer les progrès réalisés au Québec*, Avis au ministre, Gouvernement du Québec, 2009, p. 31, www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/CEPE_Avis.pdf.

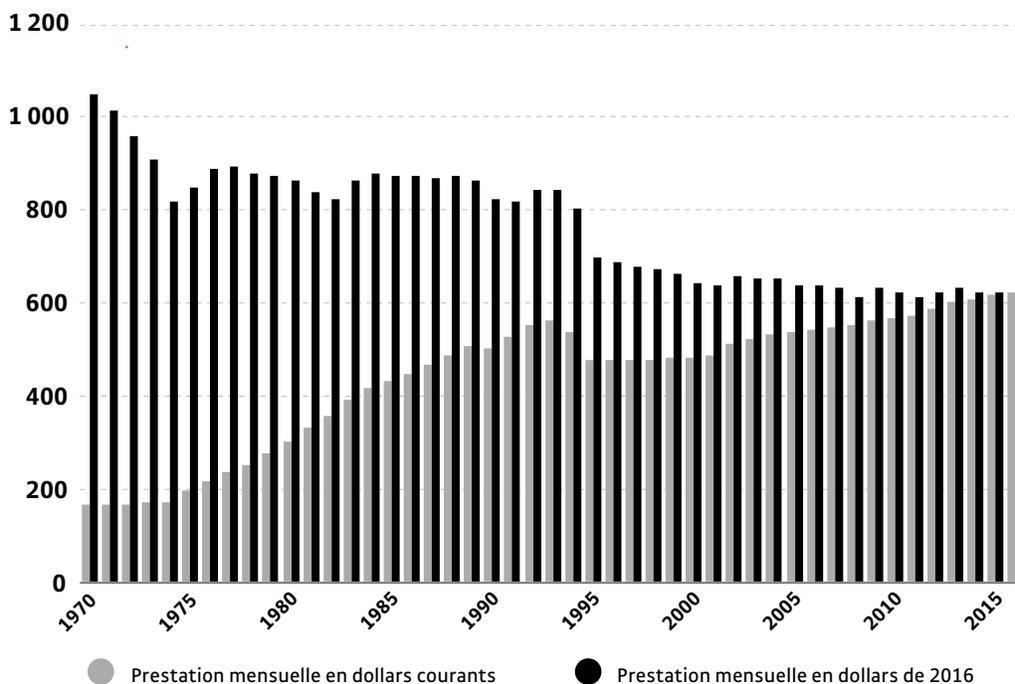
b Compte tenu du fait que les données de l'indice des prix à la consommation pour le Québec ne sont disponibles qu'à partir de 1978, les estimations en dollars de 2016 de ce document sont faites à partir de la feuille de calcul de l'inflation de la Banque du Canada (voir www.banqueducanada.ca/taux/reseignements-complementaires/feuille-de-calcul-de-linflation/). Il y a des limites à des estimations portant sur une si longue durée, compte tenu de l'évolution des modes de vie. Elles offrent toutefois un ordre de grandeur cohérent entre les époques qui mérite considération.

c Nicole JETTÉ, Fannie BRUNET et Véronique MARTINEAU, *L'histoire du droit à l'aide sociale au Québec (1969-2011). Le droit à un revenu suffisant au Québec : une réalité virtuelle ?*, Front commun des personnes assistées sociales du Québec, 31 mai 2011, www.agepa.qc.ca/documents/publications-outils/lhistoire-du-droit-a-laide-sociale-au-quebec-1969-2011-fcpasq-2011.pdf.

d Cette expression reprend le titre d'un cahier figurant dans la documentation du budget du Québec 2016-2017 et qui sera discuté à la section 12 du présent document.

e On pourra le constater plus en détail dans le document suivant : Vivian LABRIE, *Pour une fiscalité orientée vers un*

Graphique 1

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

SOURCES MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, «Barème de base d'une personne seule à l'aide sociale», Secteur de la solidarité sociale et de l'analyse stratégique, 22 juin 2016, www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/Admin_RDIPRP_rep_M201681.pdf; *Id.*, «Paramètres de juillet 2016», Direction des politiques de sécurité du revenu; BANQUE DU CANADA, *Feuille de calcul de l'inflation*, consultée le 31 octobre 2016; calculs de l'auteur.

L'histoire démontre que le niveau de la garantie de revenu assurée par l'aide sociale a davantage reflété l'état minimal des solidarités dans le pacte social et fiscal que la réalité, pourtant incontournable, du coût de la vie tel qu'on peut en faire l'expérience au quotidien.

À cet égard, sous le chaos apparent du jeu des rapports de force et des majorités qui pèsent dans la balance des décisions publiques, il y a matière à porter attention aux critères qui ont servi explicitement ou implicitement à motiver sinon à déterminer la hauteur de la barre du revenu minimal assuré par la sécurité du revenu au Québec. Quand on les cumule, ces préoccupations, arguments et connaissances révèlent un fil conducteur moins chaotique qu'il n'y paraît à première vue.

Sans prétendre reconstituer toute l'histoire du plancher de revenu assuré dans les protections sociales depuis la Loi sur l'aide sociale de 1969, l'intention de ce document de réflexion est de réunir un certain nombre de jalons significatifs, certains plus connus, d'autres moins. Selon les cas, ces jalons relèvent de l'histoire gouvernementale, parlementaire ou citoyenne de la question^a.

Québec sans pauvreté. Mémoire présenté à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, octobre 2014, p. 22-23, www.examenfiscalite.gouv.qc.ca/fileadmin/user_upload/memoires/vivian_labrie.pdf. Dans la série statistique étudiée, soit de 1976 à 2011, le quintile le plus pauvre des personnes seules a reçu systématiquement moins d'aide nette, après impôts et transferts, que le deuxième et même souvent que le troisième quintile, lequel a parfois reçu plus de soutien au revenu que le second quintile. On ne retrouve pas cette aberration pour les familles de deux personnes et plus, pour lesquelles l'aide nette a toujours été plus importante pour le quintile le plus pauvre que pour le suivant.

a L'auteure puise dans l'expérience formelle et informelle acquise à même diverses fonctions qui l'ont placée au cours des ans dans des lieux où l'expertise citoyenne rencontre l'expertise parlementaire et gouvernementale. En effet, elle a été membre du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu en 1995-1996; animatrice du Carrefour de savoirs sur les finances publiques, de 1998 à 2000; porte-parole de 1998 à 2006 du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, devenu en 2003 le Collectif pour un Québec sans pauvreté, et membre du comité de direction du Centre

Ils seront présentés dans leur ordre chronologique, avec des extraits de documents clés pouvant équiper ensuite les argumentaires. La dernière partie du présent texte montrera comment les faits ainsi décrits s’imbriquent en 2016 dans un ensemble conceptuel cohérent, apte à outiller, en théorie comme en pratique, les pas à accomplir en matière de garantie de revenu pour tendre vers un Québec sans pauvreté.

Jalons de 1969 à aujourd’hui

1. LA PREMIÈRE LOI SUR L’AIDE SOCIALE (1969)

Le point de départ de ce parcours permet de poser le problème et de situer le fondement initial de la solidarité collective assurée par l’aide sociale. En 1963, le rapport d’un comité d’étude sur l’assistance publique, le rapport Boucher^a, affirme la responsabilité de l’État en matière d’assistance financière et le droit des individus, en tant que citoyens·ne·s et membres de la société, à une telle assistance s’ils sont dans le besoin.

Dans le domaine de l’assistance financière, seul l’État possède les moyens d’action proportionnés à l’œuvre à accomplir. [...] L’individu comme citoyen et membre de la société a donc droit à une assistance financière de la part de l’État si lui-même ou sa famille sont dans le besoin. L’ignorance d’un tel principe conduit fatalement à l’irréalisme. Le fait de ne pas l’explicitier ouvertement, lorsque l’on sait qu’il existe, équivaut presque à priver les citoyens d’un droit fondamental.

J.-Émile BOUCHER, Marcel BÉLANGER, et Claude MORIN, *Rapport du Comité d’étude sur l’assistance publique*, Éditeur officiel du Québec, 1963, p. 120.

Les termes du débat sont explicites et ils conduisent en 1969 à la première loi québécoise sur l’aide sociale^b. Celle-ci regroupe un ensemble de programmes particuliers dans un dispositif intégré dont le principe est donné à l’article 3 de la Loi : l’État se reconnaît la responsabilité de combler le « déficit » qui peut être constaté entre les « besoins » d’une famille ou d’une personne et « les revenus dont elle dispose ».

3. L’aide sociale est accordée sur la base du déficit qui existe entre les besoins d’une famille ou d’une personne seule et les revenus dont elle dispose, pourvu qu’elle n’en soit pas exclue en raison de la valeur des biens qu’elle possède.

4. L’aide sociale est fournie en espèces, en nature ou sous forme de services, de prêt ou de garantie du remboursement d’un emprunt, conformément aux règlements.

5. Les besoins d’une famille ou d’une personne seule sont ordinaires ou spéciaux.

Sont des besoins ordinaires la nourriture, le vêtement, les nécessités domestiques et personnelles ainsi que les autres frais afférents à l’habitation d’une maison ou d’un logement.

Tous les autres besoins sont des besoins spéciaux.

6. L’aide sociale comble les besoins ordinaires et spéciaux d’une famille ou personne seule qui est privée de moyens de subsistance.

Loi sur l’aide sociale, chapitre A-16 (1969), legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/A-16.

a J.-Émile BOUCHER, Marcel BÉLANGER et Claude MORIN, *Rapport du Comité d’étude sur l’assistance publique*, Éditeur officiel du Québec, 1963, 230 p.

b Le rapport Boucher conduit également à la mise en place du Régime d’assistance publique du Canada (RAPC), qui structurera jusqu’au milieu des années 1990 la part de financement provenant du gouvernement fédéral.

Les besoins sont catégorisés comme « besoins ordinaires » (nourriture, vêtement, logement, nécessités domestiques et personnelles) et « besoins spéciaux ».

Diverses conditions et obligations peuvent être associées à l'aide accordée, notamment pour amener les personnes à trouver des revenus suffisants dans le marché du travail. Beaucoup de dispositions sont reléguées aux règlements qui accompagnent la loi, ce qui continuera d'être le cas par la suite. Quant à eux, les jeunes de moins de trente ans jugés sans incapacité de travailler n'auront accès qu'à une partie de la couverture de leurs besoins dits ordinaires.

Cela dit, ce nouveau dispositif est clairement associé à la réalisation d'un ensemble de droits fondamentaux, comme l'explique, avec une précision étonnante pour des lecteurs et lectrices d'aujourd'hui, le ministre responsable du projet de loi au moment des débats en commission parlementaire.

Le nouveau projet affirme implicitement les droits fondamentaux suivants :

Premièrement, le droit à l'aide sociale pour toute personne privée de ses moyens de subsistance.

Deuxièmement, le droit à l'aide sociale, quelle que soit la cause du besoin.

Troisièmement, le droit à la personne ou à la famille qui présente une demande de recevoir du fonctionnaire désigné l'information requise pour l'obtention de l'aide sociale.

Quatrièmement, le droit à la révision et à l'appel pour tout requérant ou bénéficiaire qui pourrait se croire injustement traité.

Cinquièmement, le droit d'égalité de tous devant la loi.

Sixièmement, le droit au respect de la confidentialité des renseignements obtenus aux termes de la loi.

Jean-Paul CLOUTIER, ministre de la Santé, de la Famille et du Bien-être social. *Commission permanente de la Famille et Bien-Être social, Bill 26 – Loi de l'aide sociale, Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec, séance du 11 septembre 1969, 10 h 16.*

Nous avons évoqué dès le départ la hauteur de la barre à laquelle ce nouveau pacte social conduit en matière de garantie de revenu. Continuons de situer la question des droits avec le jalon suivant.

2. LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC (1975)

L'étape suivante de ce parcours nous conduit à la Charte des droits et libertés de la personne du Québec, adoptée en 1975, et à la façon mitigée dont l'Assemblée nationale a choisi de s'engager en matière d'énoncé et de respect des droits de la personne.

Cette Charte, nécessaire pour que les grands pactes internationaux sur les droits aient force de loi au Québec, ne prévoit pas le même caractère de préséance et d'obligation pour les droits économiques et sociaux que pour les droits et libertés mentionnés dans sa première partie (les articles 1 à 38), auxquels les autres lois ne peuvent déroger. On y a bien reconnu à l'article 45 le droit à des mesures d'« assistance financière » susceptibles d'« assurer un niveau de vie décent », mais comme cet article 45 n'a pas préséance sur les autres lois, ce droit se limite aux mesures « prévues par la loi », dont la Loi sur l'aide sociale.

En conséquence, la Charte québécoise n'a pas pu être invoquée ensuite, sinon à titre indicatif, pour déterminer où situer la barre du revenu à garantir^a. Ce faisant, elle a laissé à la Loi sur l'aide

a Cette limite a été évoquée souvent ensuite par les ministres concerné·e·s pour se dédouaner de mesures à la baisse. Elle l'a été à nouveau en 2016, en commission parlementaire, par le ministre François Blais au cours de l'étude

sociale et aux autres lois assurant des aides financières, autrement dit aux autorités ministérielles concernées, la responsabilité de fixer la hauteur de cette barre dans les protections sociales.

45. Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent.

[...]

51. La Charte ne doit pas être interprétée de manière à augmenter, restreindre ou modifier la portée d'une disposition de la loi, sauf dans la mesure prévue par l'article 52.

52. Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte.

Charte des droits et libertés de la personne, chapitre C-12, Assemblée nationale du Québec, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1975, legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showdoc/cs/C-12.

3. LA MÉTHODOLOGIE DE DÉTERMINATION DES SEUILS DE FUGÈRE ET LANCTÔT (1985)

Il faut passer à 1985 pour trouver un rare effort systématique, et publié, des services de recherche ministériels pour raisonner le niveau des prestations à accorder à l'aide sociale. Dans leur publication, Denis Fugère et Pierre Lanctôt ont résumé les contraintes principalement considérées dans les politiques de sécurité du revenu du Québec de la Révolution tranquille :

1. la capacité de payer de la société ;
2. le niveau optimum de redistribution des revenus ;
3. le maintien d'une certaine incitation au travail pour les bénéficiaires des programmes de sécurité du revenu ;
4. l'harmonisation avec le régime fiscal^a.

D'autre part, si le but recherché est d'établir le revenu minimum assuré à tous les citoyens privés de moyens de subsistance, le choix d'un seuil de référence est beaucoup plus limité. Il faudra tenir compte de certaines contraintes dont les plus importantes sont la capacité de payer de la société, le niveau optimum de redistribution des revenus, le maintien d'une certaine incitation au travail pour les bénéficiaires des programmes de sécurité du revenu et l'harmonisation avec le régime fiscal.

Denis FUGÈRE et Pierre LANCTÔT, *Méthodologie de détermination des seuils de revenu minimum au Québec*, Ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu, Direction des politiques, Service des politiques et de la recherche en sécurité du revenu, Québec, novembre 1985, p. 5.

Ils ont développé le concept de revenu minimum, soit le revenu après impôt et transferts qui est garanti à divers types de ménages, autrement dit le revenu total dont ces ménages disposent pour vivre. Pour déterminer des cibles possibles de revenu minimum, ils se sont intéressés aux dépenses

détaillée du projet de loi 70, Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi.

a Denis FUGÈRE et Pierre LANCTÔT, *Méthodologie de détermination des seuils de revenu minimum au Québec*, Ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu, Direction des politiques, Service des politiques et de la recherche en sécurité du revenu, Québec, novembre 1985, p. 5.

des ménages telles que relevées dans les enquêtes statistiques et ils ont cherché à quoi pourrait correspondre un seuil de couverture des besoins essentiels. Ils ont proposé trois grilles de « dépenses incluses dans les besoins essentiels » : une grille « restreinte » (alimentation, logement, entretien ménager, soins personnels, habillement), une grille « moyenne » (ces éléments, plus les communications, l'ameublement, le transport, les loisirs, la lecture) et une grille « large » (ces éléments avec une définition plus large, plus le tabac et l'alcool, les dépenses diverses, les assurances ainsi que les dons et contributions). Ils ont déterminé des seuils de revenus correspondants pour différentes situations de ménages, en l'occurrence le décile, le quintile et le groupe médian les plus pauvres des ménages ayant un seul revenu de travail. Et ils ont comparé les niveaux d'aide existants à ces seuils.

Comme on peut le voir au tableau 1, même le seuil de revenu minimum le moins élevé imaginé par Fugère et Lanctôt en 1985, soit 440 \$ par mois^a, s'avère plus élevé que ce que permet la prestation d'aide sociale de base actuelle. À sa valeur de 894 \$ en 2016, il correspondrait à un montant annuel de 10 727 \$^b, soit environ 2 000 \$ de plus que le revenu disponible annuel de 8 712 \$ qui est assuré par la prestation d'aide sociale de base actuelle en lui ajoutant les crédits pour la solidarité et pour la taxe sur les produits et services (TPS)^c.

Tableau 1

Valeur annuelle des seuils de revenu minimum proposés par Fugère et Lanctôt en 1985 (\$ de 2016)

	1 ^{er} décile	1 ^{er} quintile	1 ^{er} groupe médian
Grille restreinte	10 727	11 092	12 141
Grille moyenne	12 799	13 433	14 798
Grille large	18 820	20 527	22 623

SOURCES Denis FUGÈRE et Pierre LANCTÔT, *Méthodologie de détermination des seuils de revenu minimum au Québec*, Ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu, Québec, 1985 ; BANQUE DU CANADA, *Feuille de calcul de l'inflation*, consultée le 31 octobre 2016 ; calculs de l'auteure.

Peu connue du public, cette grille a néanmoins influencé la hauteur de la barre dans la décennie suivante.

Comment se fait-il par ailleurs que le niveau minimal de solidarité envisagé dans cette publication ministérielle ait tant diminué entre 1985 et 2016? Comment se fait-il qu'il paraisse aujourd'hui irréaliste aux autorités ministérielles qui portent la responsabilité de déterminer la hauteur de la barre^d? Qu'est-ce qui pourrait minimalement conduire à inverser les tendances?

S'ils n'expliquent pas tout, les jalons qui suivent font partie de la réponse.

a *Ibid.*, p. 146.

b On verra dans la dernière partie du présent document que ce montant annuel de 10 727 \$ est légèrement sous-évalué car, pour établir leur revenu minimum, les auteurs excluaient certains types de besoins de base comme les frais d'emploi, les frais de garde, les soins de santé non assurés et le matériel scolaire. Un certain niveau de couverture supplémentaire doit donc être prévu dans le revenu après impôt pour que le revenu disponible restant permette de rencontrer les seuils de revenu minimum qu'ils ont calculés.

c MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, « Paramètres de juillet 2016 », *op. cit.* ; EMPLOI-QUÉBEC, *Outil de simulation*, www.simulrevenu.gouv.qc.ca/ (consulté le 31 octobre 2016).

d Cet irréalisme est à contraster avec l'« irréalisme » de ne pas assumer la responsabilité étatique mentionnée dans l'extrait du rapport Boucher cité au début de la première section.

4. LA LOI SUR LA SÉCURITÉ DU REVENU (1988) ET LA LOI SUR LE SOUTIEN DU REVENU ET FAVORISANT L'EMPLOI ET LA SOLIDARITÉ SOCIALE (1998)

Au cours des années 1980 et 1990, différentes réformes conduisent à remplacer la Loi sur l'aide sociale de 1969 par la Loi sur la sécurité du revenu, en 1988 puis par la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale en 1998.

1. Sont institués les programmes « Soutien financier », « Actions positives pour le travail et l'emploi » et « Aide aux parents pour leurs revenus de travail ».

Ces programmes ont pour objet :

1° d'accorder une aide financière de dernier recours aux personnes qui n'ont pas de ressources suffisantes pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille;

2° d'accorder cette aide en tenant compte du fait que les personnes qui présentent des contraintes sévères à l'emploi sont dans une situation différente de celle des personnes aptes au travail;

3° de favoriser l'intégration ou la réintégration au marché du travail des personnes aptes au travail tout en considérant que les personnes déjà sur le marché du travail ou aux études doivent conserver une incitation à y demeurer;

4° de fournir un apport financier supplémentaire aux familles à faibles revenus qui ont des enfants à charge et dont au moins un adulte est sur le marché du travail.

Loi sur la sécurité du revenu, L.R.Q. chapitre S-3.1.1, 1988, legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showDoc/cs/S-3.1.1?&digest.

1. Le présent titre prévoit des mesures, programmes et services dans les domaines de la main-d'œuvre et de l'emploi visant à favoriser l'autonomie économique et sociale des personnes et à les aider dans leurs démarches d'intégration, de réintégration ou de maintien en emploi.

Ces mesures, programmes et services d'aide à l'emploi sont liés aux différents volets relevant d'une politique active du marché du travail, à savoir la préparation à l'emploi, l'insertion et le maintien en emploi, la stabilisation de l'emploi et la création d'emploi.

Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale, chapitre S-32.001, 1998, legisquebec.gouv.qc.ca/fr/showDoc/cs/S-32.001?&digest.

Comme on peut le constater dans les articles qui présentent ces nouvelles lois sur l'aide sociale, l'attention du législateur se distancie peu à peu du déficit qui peut être constaté entre les besoins d'une famille ou d'une personne et les revenus dont elle dispose, ou du droit de ces personnes à une assistance financière conséquente. Tout tourne désormais autour de l'emploi^a, de l'intégration au marché du travail et de l'aptitude ou des contraintes présumées des personnes à y accéder et à s'y intégrer.

La loi de 1988 met fin à l'usage d'une prestation devenue insignifiante^b pour contraindre les jeunes de moins de 30 ans à s'inscrire à des mesures d'employabilité, par ailleurs contingentées

a Le mot est répété sept fois dans l'article 1 de la loi de 1998.

b Dans leur étude de 1985, FUGÈRE et LANCTÔT expliquent comment, alors qu'elle était déjà moindre au départ, cette prestation pour les moins de 30 ans a progressivement perdu de la valeur en n'étant pas indexée en fonction de l'augmentation du coût de la vie.

et au financement limité^a. La prestation de base est alors dépréciée pour compenser cette mise à niveau. De nouveaux barèmes apparaissent également dans les transformations opérées par cette loi. Celle-ci remplace en effet la discrimination fondée sur l'âge par des barèmes liés à une évaluation de l'aptitude à participer à des mesures d'employabilité et, pour les personnes considérées aptes, à leur participation, non-disponibilité à participer, attente de participation, ou refus présumé de participer à de telles mesures. L'aide financière diminue respectivement en fonction de ces barèmes aux noms potentiellement stigmatisants : soutien financier, apte participant, apte non disponible, apte disponible et apte non participant.

En 1995, le barème dit « apte disponible » accordé aux personnes intéressées à des mesures et en attente de pouvoir y accéder, et qui faisait office de prestation de base, est éliminé. La prestation de base est ramenée à la valeur du barème au-dessous, le barème dit « non participant », qui pénalise les prestataires qu'on juge non désireux de participer à des mesures^b, une coupe draconienne qui équivaldrait aujourd'hui à voir sa prestation passer de 805 \$ à 700 \$. Après cette chute radicale, quatre années sans indexation feront que la valeur de la prestation mensuelle de base continuera de baisser, comme le montre le graphique 1. Et le lien avec le revenu qu'il faut pour couvrir les besoins de base sera rompu.

En 1996, le ministère de la Sécurité du revenu publie un livre vert^c qui conduira à la loi de 1998. On y réfère au travail de Fugère et Lanctôt. Le livre vert sépare les besoins essentiels reconnus en besoins de court terme (alimentation, logement, entretien ménager, soins personnels, communication), moyen terme (habillement) et long terme (ameublement, transport, loisirs)^d. Pour une personne seule, cette liste conduit à un total mensuel de 667 \$, qui équivaldrait à 964 \$ en 2016, soit 11 570 \$ par année. Ces besoins se situent entre la grille restreinte et la grille moyenne de Fugère et Lanctôt. Pourtant la prestation de base est alors de 477 \$, soit 690 \$ en dollars de 2016. La valeur de la prestation en 1975 a donc beaucoup diminué par rapport à la prestation de base des années 1970 et 1980, comme on peut le constater en revoyant le graphique 1.

La distinction entre les ordres de besoins opérée dans le livre vert conduit plus ou moins explicitement à justifier les prestations liées à une nouvelle catégorisation en fonction des contraintes à l'emploi. L'absence de contraintes à l'emploi justifierait une couverture des besoins dits de court terme, des contraintes temporaires ajouteraient la couverture des besoins de moyen terme et des contraintes sévères, celle des besoins de long terme. La prestation de base, héritière d'une prestation pénalisée, est ainsi envisagée d'office comme une prestation ne couvrant pas l'ensemble des besoins reconnus. On considère « que les besoins non comblés par la prestation de base pourront l'être, comme c'est le cas présentement, par des revenus de travail qui ne viendront pas réduire la prestation »^e, que ces revenus existent ou non.

En plus de cette dépréciation chronique et confirmée, la loi de 1998 impose deux ans plus tard aux prestataires jugés aptes au travail un Parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi. Avec cette loi, décriée par un grand nombre d'acteurs sur le terrain, la prestation devient sujette à des pénalités pour refus de mesures et d'emploi qui peuvent se cumuler et donc la réduire considérablement. Le niveau des prestations est alors déterminé non pas en fonction des besoins

a Cette différenciation fort contestée de l'aide en fonction de l'âge avait donné lieu en 2002 à un jugement sur division de la Cour suprême du Canada. Sans donner raison à la plaignante, ce jugement a fait valoir, dans les arguments des juges minoritaires, qu'il y avait dans cette pratique des motifs de discrimination, notamment en raison de l'âge, qui étaient contraires aux chartes en vigueur : *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, 4 R.C.S. 429, 2002 CSC 84, scc-csc. lexum.com/scc-csc/scc-csc/fr/item/2027/index.do.

b Ce pouvait par exemple être le cas de personnes prêtes à participer à des mesures, mais à temps partiel, et ce, pour diverses raisons. Voir aussi l'analyse de JETTÉ, BRUNET et MARTINEAU, *op. cit.*

c MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU, *La réforme de la sécurité du revenu : un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*, Document de consultation, Québec, 1996.

d *Ibid.*, p. 94.

e *Ibid.*, p. 55. Ce procédé introduit une confusion entre politique d'aide sociale et politique d'emploi : les besoins de base ne peuvent être comblés qu'à condition d'avoir un travail rémunéré.

à combler, mais plutôt pour sa valeur d'incitation à l'emploi et aux comportements attendus, sans égard au dénuement ainsi provoqué.

La loi de 1998 consacre également la séparation entre la sécurité du revenu des adultes, qui reste sous la gouverne de la loi de l'aide sociale, et la sécurité du revenu des moins de 18 ans, qui passe entièrement dans le régime d'allocations familiales, un changement par ailleurs généralement salué^a.

Comme on peut le voir, les modifications introduites dans les lois de 1988 et de 1998 transforment radicalement non seulement le niveau des prestations, mais aussi la responsabilité que se donne l'État par rapport aux personnes en situation de pauvreté.

5. LE CARREFOUR DE SAVOIRS SUR LES FINANCES PUBLIQUES (1998)

PID ou Produit intérieur doux. Toutes les contributions non monétaires et/ou non monnayables à la richesse humaine et collective d'une société.

DID ou Dépense intérieure dure. Toutes les ponctions non monétaires et/ou non monnayables qui portent atteinte à l'intégrité de la vie humaine et des écosystèmes.

[...]

Tout ce qui conduit à couvrir les besoins essentiels est de l'ordre du vital. En dessous de ça une personne se détériore. Plus un État se préoccupe de garantir un revenu de base jusqu'à ce seuil, plus il agit avec prévoyance. Sous ce seuil, la personne est propulsée dans une dynamique infernale qui l'empêche de s'en sortir. Au-dessus se succèdent la dynamique des dollars fonctionnels et celle des dollars excédentaires. Permettre à tout le monde d'avoir accès aux dollars vitaux, c'est une question de gros bon sens. Dans le langage des économistes, ça s'exprime en termes d'utilité marginale décroissante du dollar dans le revenu. Cela veut dire que les dollars n'ont pas tous la même valeur. Cette valeur dépend aussi du revenu où elle s'accroche.

Il manque environ 1 [G\$] dans l'espace des dollars vitaux au Québec. C'est la mesure du déficit de vitalité auquel la société consent tacitement en acceptant l'équilibre actuel de la distribution de la richesse. L'accès à ces dollars vitaux devrait primer sur la réduction des impôts et sur toute mesure libérant des dollars fonctionnels ou (surtout!) excédentaires.

Un déficit en dollars vitaux cela veut dire : des périodes de temps où des personnes n'ont aucune liquidité, des choix à faire entre des besoins de base, par exemple entre des aliments et des médicaments, la liquidation des biens, souvent à très bas prix, et la perte de leur usage, une moins bonne santé mentale et physique, la reproduction de la pauvreté par des déficits transmis à la famille, aux amis, à l'entourage, l'accumulation des dettes et du stress, le recours à des formes de crédit usurières, la perte d'accès à des services permettant la sociabilité comme le téléphone, le transport, beaucoup de temps passé à résoudre de petits problèmes, mais vitaux, l'incapacité de faire une bonne affaire quand une chance passe, un handicap sérieux à la recherche d'emploi qui devient hors de portée parce que trop coûteuse, une incitation à l'économie au noir, la promotion d'économies parallèles de deuxième ordre, la perte de contrôle sur sa vie privée et la soumission à des dépannages souvent humiliants ou paternalistes, la détérioration du marché local.

CARREFOUR DE SAVOIRS SUR LES FINANCES PUBLIQUES et Vivian LABRIE, *Des concepts économiques pour tenir compte du problème de la pauvreté et de l'exclusion*, Fiches 2 et 4, Carrefour de pastorale en monde ouvrier, Québec, 1998, p. 9, 13-14, archive.capmo.org/Carrefour_finances_publicques_concepts_economiques.pdf.

a Une partie des protections prévues pour les enfants était en effet incluse antérieurement dans le calcul du barème d'aide sociale.

À l'automne 1997, la contestation de la réforme de l'aide sociale qui se prépare conduit la Coalition nationale de l'aide sociale à organiser un Parlement de la rue, dans un parc à proximité de l'Assemblée nationale, laquelle étudie le projet de loi qui institue cette réforme. L'avant-dernier jour de ce Parlement citoyen d'un mois, Bernard Landry, alors ministre des Finances, se présente dans une des deux roulottes. Il est alors mis au défi d'engager un dialogue «entre milliards et cennes noires», lequel impliquera entre autres des rencontres entre ses fonctionnaires et des personnes en situation de pauvreté.

C'est ainsi que commencent à l'hiver 1998 les travaux du Carrefour de savoirs sur les finances publiques. Une dizaine de personnes en situation de pauvreté de Québec se préparent avec une petite équipe de personnes ressources en vue de ce dialogue. Confronté aux concepts qui structurent la pensée économique classique, le groupe invente à son tour de nouveaux concepts, qui s'inscriront par la suite dans l'argumentaire citoyen pour hausser la barre du revenu garanti dans les protections sociales.

Devant l'explication du fonctionnement du Produit intérieur brut (PIB), qui ne calcule pas les prestations d'aide sociale comme un revenu pour les personnes, mais seulement comme une dépense pour l'administration publique, le groupe invente le Produit intérieur doux (PID) et la Dépense intérieure dure (DID).

Le Produit intérieur doux réfère pour sa part à toute la richesse produite sans passer par l'argent, et dans bien des cas, sans passer par le marché du travail. Le groupe considère qu'il produit de la richesse, même si celle-ci n'entre pas dans le circuit de l'argent.

La Dépense intérieure dure réfère à la qualité de vie, à l'espérance de vie et à l'espérance de vie en santé qu'on hypothèque quand on n'a pas l'argent nécessaire pour couvrir ses besoins essentiels.

La notion de dollars vitaux est quant à elle imaginée à la suite d'une présence au huis clos du budget du Québec 1998-1999 pour contester une affirmation du ministre des Finances à l'effet qu'un dollar vaut un autre dollar. Le groupe prétend qu'un dollar de plus sur un revenu d'aide sociale vaut plus qu'un dollar de plus sur le revenu du ministre. Il fait valoir qu'il y a trois couches de dollars dans un revenu : les dollars vitaux, nécessaires à la survie, les dollars fonctionnels, pour vivre et bien vivre, et les dollars excédentaires.

Ajoutons que les dollars vitaux sont des dollars locaux, qui circulent plusieurs fois dans l'économie. Au contraire, les dollars excédentaires ont plus tendance à être des dollars fuyants, qui pourront facilement être dépensés, par exemple, à l'étranger, sans contribuer à l'économie locale. Cette conceptualisation rejoint, sous un angle inédit, le concept économique de l'utilité marginale décroissante des dollars dans le revenu. Elle servira à inviter le gouvernement à investir dans les dollars vitaux, immédiatement utiles dans le revenu des personnes et dans les économies locales, de proximité, plutôt que d'employer ses ressources financières à augmenter la masse, moins utile, de dollars excédentaires dans la population.

Ces concepts, qui font image, s'avèreront porteurs par la suite pour la construction d'arguments en faveur d'une garantie de revenu qui donne accès aux dollars vitaux.

6. LA PROPOSITION CITOYENNE POUR UNE LOI SUR L'ÉLIMINATION DE LA PAUVRETÉ (2000)

Le Parlement de la rue de 1997 conduit également à la formation du Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, qui tentera de répondre aux reculs subis avec la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale de 1998 en proposant une loi visant un Québec sans pauvreté. Une telle loi serait une façon d'avancer dans l'effectivité des droits économiques et sociaux reconnus, mais non garantis, dans la Charte des droits et libertés de la personne du Québec. Elle hausserait en effet la barre des revenus garantis dans les protections sociales.

La proposition de loi citoyenne élaborée entre 1998 et 2000 introduit une nouvelle approche pour les décisions publiques en matière de protections sociales : ces décisions devraient viser un

équilibre des revenus sur dix ans qui permettrait, à terme, de considérer le Québec comme un État sans pauvreté.

Elle énonce également, en lien avec cet objectif, le principe d'une priorité à l'amélioration des revenus du cinquième le plus pauvre de la population par rapport à l'amélioration des revenus du cinquième le plus riche.

Pour atteindre son objectif d'un Québec sans pauvreté, la proposition de loi prévoit des mesures urgentes et deux plans d'action sur cinq ans. Parmi les mesures urgentes, on trouve une clause d'appauvrissement zéro qui interdirait d'emblée toute réduction du revenu assuré au cinquième le plus pauvre de la population. Ces mesures urgentes contiennent aussi des dispositions pour établir un revenu plancher à l'aide sociale, et pour faire progresser ce revenu plancher vers un niveau qui garantirait la couverture des besoins essentiels à l'aide sociale et dans les autres dispositifs de protection du revenu.

16. Aucune mesure, notamment législative et réglementaire, ne peut avoir pour effet d'appauvrir les personnes constituant le cinquième le plus pauvre de la population.

17. Toute personne admissible à la prestation versée au titre de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* (L.R.Q. chapitre S-32.001) doit avoir accès à un revenu plancher. Ce revenu plancher est constitué de cette prestation et des revenus, gains et avantages qui peuvent lui être ajoutés. Aucune réduction ne peut avoir pour effet de priver cette personne de ce revenu pour un mois donné.

À compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, le gouvernement porte le montant de la prestation payable à toute personne admissible au programme d'assistance-emploi au niveau de celle qui est payable à une personne présentant des contraintes sévères à l'emploi.

18. Dans les trois années suivant l'entrée en vigueur de la présente loi, le revenu minimal que garantissent les lois sur le soutien du revenu des personnes est progressivement porté au niveau correspondant au seuil de couverture des besoins essentiels.

COLLECTIF POUR UNE LOI SUR L'ÉLIMINATION DE LA PAUVRETÉ, *Proposition pour une loi sur l'élimination de la pauvreté*, Québec, 20 avril 2000, p. 9-10, pauvrete.qc.ca/IMG/pdf/prop0420.pdf.

Le plan d'action qui doit prendre le relais de ces mesures urgentes prévoit quant à lui de remplacer les lois sur le soutien du revenu par un ajustement du régime fiscal dans le sens « d'une garantie de revenu de base couvrant les besoins essentiels et soutenant le revenu jusqu'au seuil d'imposition nulle ». De son côté, le salaire minimum à temps plein devra faire sortir de la pauvreté^a. Passé le seuil d'imposition nulle, la contribution aux finances publiques des particuliers et des entreprises devra être proportionnelle à leur capacité contributive.

a L'histoire des liens entre la prestation d'aide sociale et le salaire minimum commanderait une étude en soi. Même si l'entreprise dépasse les intentions du présent document, il est important de garder ces liens à l'esprit. Fugère et Lanctôt rapportent par exemple (*op. cit.*, p. 46-47) qu'en 1974 le Québec a procédé à une harmonisation des prestations en fonction du salaire minimum, ce qui se traduit par une chute de la valeur de la prestation de base comme on peut l'observer au graphique 1. Dans cette façon de voir, si le salaire minimum couvre à peine les besoins de base, forcément, on tentera de tenir les prestations d'aide sociale à un niveau moindre. Cette disposition de la proposition de loi citoyenne permettrait de situer les deux dispositifs en cohérence avec la visée d'une société sans pauvreté.

24. Le plan d'action comporte notamment, en vue de modifier le régime fiscal dans le sens d'une plus grande équité générale et d'assurer une meilleure redistribution de la richesse, les mesures suivantes :

1° l'ouverture immédiate d'un débat public visant à l'intégration dans la fiscalité générale, en remplacement des lois sur le soutien du revenu des personnes, d'une garantie de revenu de base couvrant les besoins essentiels et soutenant le revenu jusqu'au seuil d'imposition nulle ;

2° l'institution d'une composante universelle dans l'allocation prévue par la *Loi sur les prestations familiales* (L.R.Q., chapitre P-19.1) et le relèvement du montant maximal de l'allocation payable au bénéfice de l'enfant à charge d'une personne en situation de pauvreté ;

3° l'exclusion, dans le calcul du revenu d'une personne assumant principalement la charge d'un enfant, des prestations familiales et de la pension alimentaire versée au titre de cet enfant ;

4° des mesures visant à réduire les écarts de richesse et à faire assumer par les particuliers et les entreprises une part de la redistribution de la richesse proportionnelle à leur capacité contributive ;

5° la publication annuelle par le ministre des Finances, sous une forme accessible à l'ensemble de la population, des données générales des comptes publics ainsi que du revenu moyen des particuliers par quintile, en distinguant les revenus privés, les revenus de transfert et le revenu disponible, pour les personnes seules, les familles et l'ensemble des ménages, et selon la répartition entre les sexes.

COLLECTIF POUR UNE LOI SUR L'ÉLIMINATION DE LA PAUVRETÉ, *op. cit.*, p. 11.

Après l'adoption citoyenne de cette proposition de loi devant l'Assemblée nationale du Québec au printemps 2000, le Collectif et son réseau amorcent un travail de plaidoyer qui amènera le gouvernement à déposer deux ans plus tard un projet de Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

7. LA LOI VISANT À LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE (2002)

CONSIDÉRANT que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale sont les premières à agir pour transformer leur situation et celle des leurs et que cette transformation est liée au développement social, culturel et économique de toute la collectivité ;

[...]

1. La présente loi vise à guider le gouvernement et l'ensemble de la société québécoise vers la planification et la réalisation d'actions pour combattre la pauvreté, en prévenir les causes, en atténuer les effets sur les individus et les familles, contre l'exclusion sociale et tendre vers un Québec sans pauvreté.

[...]

15. Le plan d'action doit également proposer des modifications au Programme d'assistance-emploi, dans la mesure prévue par la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale (chapitre S-32.001), afin notamment :

[...]

2° d'introduire le principe d'une prestation minimale, soit un seuil en deçà duquel une prestation ne peut être réduite en raison de l'application des sanctions administratives, de la compensation ou du cumul de celles-ci [...]

Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, L.R.Q. Chapitre L-7, Assemblée nationale du Québec, Éditeur officiel du Québec, 2002, legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/L-7.

Si elle ne va pas aussi loin que la proposition de loi citoyenne, la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, adoptée ensuite à l'unanimité par l'Assemblée nationale en 2002, institue tout de même des façons de voir et de faire qui peuvent avoir un rapport direct avec la hauteur de la barre de la sécurité du revenu.

Elle considère tout d'abord dans son préambule que les personnes en situation de pauvreté sont les premières à agir pour s'en sortir et que la transformation à opérer concerne toute la société. Cette considération a son importance. Elle vient confirmer que l'action attendue de l'État ne se situe pas dans le registre de la modification des comportements des personnes les plus pauvres, une prétention maintes fois concrétisée dans les lois et règlements sur l'aide sociale. Elle se situe plutôt dans le registre de l'action systémique, autrement dit, du comportement de l'ensemble de la société en matière de développement social, culturel et économique.

Plus concrètement, mais en cohérence avec cette affirmation, la Loi introduit à son article 15 le principe d'un revenu plancher à l'aide sociale, non sujet à sanctions. Ce principe est revendiqué de longue date par les groupes de défense de droits assistant à la régression de la valeur de la prestation de base. Même si cette loi n'a pas plus de préséance sur les autres lois que la section des droits économiques et sociaux de la Charte des droits et libertés de la personne, cet article et les dispositions qui l'accompagnent créent pour le gouvernement une obligation à plus ou moins long terme.

Enfin, la loi institue deux organismes de suivi : un observatoire, remplacé dans les faits par le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion^a, et un Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'un est notamment chargé de présenter des indicateurs crédibles pour suivre les situations de pauvreté, d'inégalités et d'exclusion. L'autre a dans son mandat de proposer des cibles de revenus à atteindre en matière de lutte contre la pauvreté, et ce, notamment, pour le revenu plancher à garantir.

8. UN QUÉBEC SANS PAUVRETÉ : LA THÉORIE, LA RÉALITÉ ET UN CHEMIN (2003)

Revenons un instant aux contraintes utilisées pour la décision politique. Il en manque pour balancer le tableau. Rappelons les contraintes mentionnées plus tôt : « la capacité de payer de la société », « le niveau optimum de redistribution des revenus », « le maintien d'une certaine incitation au travail pour les bénéficiaires des programmes de sécurité du revenu » (une vraie obsession!), « l'harmonisation avec le régime fiscal ».

Il manque au moins celles-ci : la nécessité vitale que les besoins essentiels d'une personne soient couverts, le coût pour la société de ne pas le faire, l'utilité marginale décroissante du dollar dans le revenu, l'importance du sentiment de justice et d'égalité pour le bon fonctionnement de la démocratie.

Ajoutons aussi celle-ci qui, mine de rien, peut faire toute la différence entre un système qui marche et un système qui ne marche pas (on l'a vu avec les programmes SUPPRET et APPORT) : la nécessité d'avoir accès au revenu nécessaire au moment opportun.

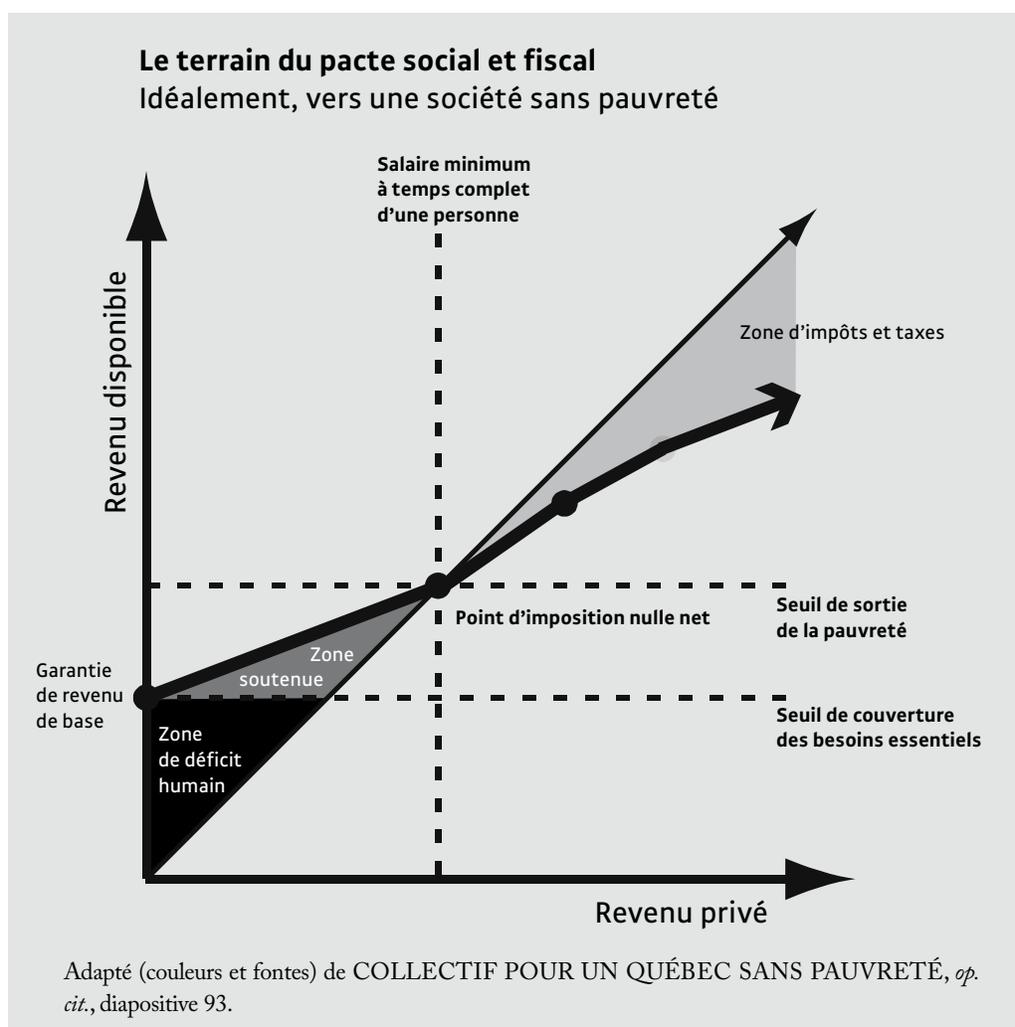
Quand ces critères manquent, les décisions sont débalancées et le système boite. Il y a donc aussi un enjeu sur la façon de prendre les décisions politiques une fois qu'on sait tout ça. Mais ça c'est une autre histoire.

COLLECTIF POUR UN QUÉBEC SANS PAUVRETÉ, *Un Québec sans pauvreté. La théorie, la réalité et un chemin*, Présentation [PowerPoint] au ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, 29 août 2003, diapositives 96-100, Revenus.ppt sur, www.pauvrete.qc.ca/document/presentation-powerpoint-un-quebec/.

a Cette partie de la loi n'a pas été mise en vigueur, ce qui disposait de certaines obligations ministérielles en rapport avec les indicateurs retenus.

En attendant la mise en place des institutions prévues par la loi sur la pauvreté et leurs propositions, le Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté, devenu Collectif pour un Québec sans pauvreté, a entrepris dès la mise en vigueur de la loi, c'est-à-dire en 2003, des démarches pour faire valoir les cibles de revenu qu'il envisage. Évoquons deux documents peu connus, car ils permettent au Collectif de marquer le coup auprès de ses interlocuteurs ministériels. Il s'agit de deux séries de diapositives présentées à l'équipe du ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille lors de deux rencontres successives à la fin de l'été 2003.

Lors de la première rencontre, le Collectif a recours à un langage conceptuel utilisé couramment par l'équipe ministérielle. Il s'agit d'une représentation graphique du rapport entre le revenu privé des personnes et leur revenu disponible. Elle sert à présenter l'approche du pacte social et fiscal et des cibles de revenu à atteindre mise de l'avant dans la proposition de loi citoyenne de 2000^a. Ce procédé permet au Collectif de faire valoir une vision cohérente des paramètres à considérer pour fixer la hauteur des garanties de revenu à l'aide sociale et ajuster les normes du travail.

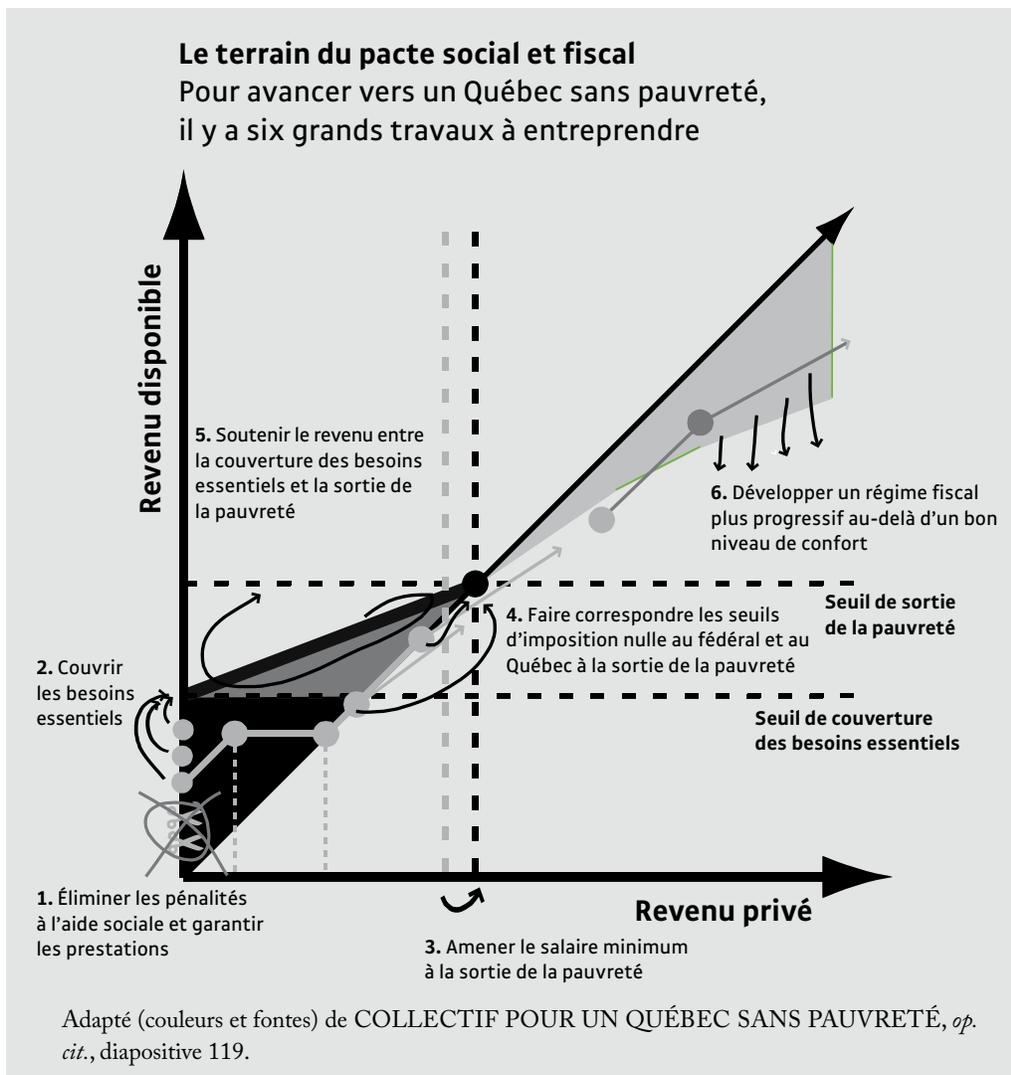


^a C'est-à-dire un pacte social et fiscal qui assure la couverture des besoins essentiels, un salaire minimum qui fait sortir de la pauvreté, et une contribution nette et progressive aux finances publiques au-delà de la sortie de la pauvreté.

Cette présentation évoque six travaux à entreprendre dans le pacte social et fiscal pour tendre vers un Québec sans pauvreté :

1. éliminer les pénalités à l'aide sociale et garantir les prestations;
2. couvrir les besoins essentiels;
3. amener le salaire minimum à la sortie de la pauvreté;
4. faire correspondre les seuils d'imposition nulle du fédéral et du Québec à la sortie de la pauvreté;
5. soutenir le revenu entre la couverture des besoins essentiels et la sortie de la pauvreté;
6. développer un régime fiscal plus progressif au-delà d'un bon niveau de confort.

D'autres diapositives illustrent le chemin à parcourir entre la réalité telle qu'elle est et la situation désirée. Ce chemin est résumé dans un schéma qui, malgré son aspect à première vue rébarbatif, opère la traduction voulue dans le langage technique des interlocuteurs du Collectif.



On peut déduire l'intérêt que soulève cette présentation de la demande, faite par l'équipe ministérielle, de répondre plus précisément à la question de la contrepartie. Comment aborder ce qu'on peut attendre des personnes en échange d'une garantie de revenu qui assure que les besoins essentiels soient couverts quand on ne dispose pas d'un revenu suffisant ?

Dans sa réponse, le Collectif fait valoir une approche inédite de la contrepartie. Il décrit cette approche sur un continuum qui inclut l'ensemble de la population dans une relation d'interdépendance et qui reprend certains des concepts développés en 1998 par le Carrefour de savoirs sur les finances publiques.

Sous la barre de la couverture des besoins essentiels, la contrepartie est déjà présente dans le fait de « devoir voir à sa survie » et elle demande à être abordée comme une contribution collective plutôt qu'individualisée, étant donné que la contribution des personnes à la richesse ne passe pas nécessairement par l'argent (Produit intérieur doux) et que les dommages liés au manque d'argent (Dépense intérieure dure) affectent et pénalisent l'ensemble du réseau d'entraide des personnes. Entre la couverture des besoins et la sortie de la pauvreté, une contrepartie peut être envisagée pour cette partie du soutien au revenu. Au-delà de la sortie de la pauvreté, la contrepartie est dans la contribution aux finances publiques.

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

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

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

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

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

[...]

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

COLLECTIF POUR UN QUÉBEC SANS PAUVRETÉ, *Un Québec sans pauvreté: la théorie, la réalité et un chemin; Supplément sur la « contrepartie »*, Présentation [PowerPoint] au ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille, 9 septembre 2003, diapositives 13-14, 16 et 19, Contrepartie.ppt, www.pauvrete.qc.ca/document/presentation-powerpoint-un-quebec/.

Malgré les distances qu'elles prennent face au dogme ministériel de l'incitation à l'emploi, ces deux présentations, également dispensées quelque temps plus tard à une équipe du ministère des Finances, contribuent probablement à installer le principe de l'inconditionnalité de la prestation de base à l'aide sociale, qui sera confirmé ensuite dans la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles de 2005.

9. LA LOI SUR L'AIDE AUX PERSONNES ET AUX FAMILLES (2005)

Tout en comportant son lot d'aspects critiquables, notamment sur le plan de l'augmentation des pouvoirs ministériels discrétionnaires^a, la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles de 2005 a pour effet d'inclure dans le corps de la loi, à son article 2, la reconnaissance de l'action première des personnes pour s'en sortir figurant au préambule de la loi sur la pauvreté. Cet article vient en quelque sorte confirmer que le soutien apporté par l'aide sociale n'a pas à être conditionné à l'action des personnes, qu'on reconnaît comme déjà là.

Un détail lié à l'adoption de cet article en 2005 l'illustre très bien. La formulation initiale du projet de loi indiquait « devant être les premières à agir »^b. À la suite d'arguments à l'effet que ce n'était pas le sens du préambule de la loi sur la pauvreté, un amendement a été adopté pour remplacer cette formulation par « étant les premières à agir ».

2. Les mesures, programmes et services mis en œuvre en vertu de la présente loi sont établis afin d'accompagner les personnes dans leurs démarches vers l'atteinte et le maintien de leur autonomie économique et sociale, celles-ci étant les premières à agir pour transformer leur situation et celle des membres de leur famille.

[...]

59. La prestation accordée à l'adulte seul ou à la famille ne peut être réduite pour défaut d'entreprendre des démarches en vue d'intégrer le marché du travail, notamment en cas de refus, d'abandon ou de perte d'emploi.

Loi sur l'aide aux personnes et aux familles, L.R.Q. Chapitre A-13.1.1, Assemblée nationale du Québec, Éditeur officiel du Québec, 2005, legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/A-13.1.1.

Cette loi met également fin, comme le requiert la loi sur la pauvreté, aux sanctions administratives liées au défaut de se conformer au parcours vers l'emploi imposé aux prestataires par la réforme de 1998 et aux réductions de leur prestation de base qui peuvent en découler.

Après des décennies d'actions défensives, il devient possible d'envisager de travailler à l'amélioration de la garantie de revenu plutôt qu'à devoir se mobiliser pour contrer sa réduction.

a Ce qui donne lieu à de multiples programmes spécifiques en plus des trois programmes identifiés dans la Loi.

b *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, Projet de loi n° 57, Assemblée nationale du Québec, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2004, www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-57-37-1.html.

10. LA MESURE DU PANIER DE CONSOMMATION COMME INDICATEUR DE LA COUVERTURE DES BESOINS DE BASE (2009)

Les représentations citoyennes qui se poursuivent depuis 1998 afin de fixer des niveaux acceptables en matière de garanties de revenus^a ont mis l'accent sur deux points de référence assez simples qui prennent peu à peu du galon :

- les protections sociales de base devraient permettre la couverture des besoins essentiels ;
- le salaire minimum devrait permettre de sortir de la pauvreté.

Ces deux principes tiennent compte du fait que l'aide sociale et le salaire minimum sont liés dans la réalité, en raison des règles du marché du travail et de la nécessité de rendre l'emploi attractif. Ils supposent qu'il faut fixer deux niveaux distincts pour tenir compte de ces deux réalités différentes. Il apparaît ainsi légitime que le revenu minimal assuré à une personne ou un ménage sans emploi permette au moins de couvrir le nécessaire pour survivre, sans imposer de choisir dans le nécessaire, comme entre se nourrir et se loger. Il apparaît tout aussi légitime qu'une personne qui travaille à temps plein n'ait pas à subir la pauvreté, ce qui suppose une définition plus large pour la notion de pauvreté que la stricte couverture des besoins de base.

La question devient alors : quels indicateurs sont susceptibles de donner la mesure de l'un et de l'autre ? Il existe en effet plusieurs seuils de faible revenu, chacun mesurant des dimensions différentes. L'enjeu devient de les qualifier par rapport à ces deux réalités.

Le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CÉPE), mis en place pour effectuer les travaux de recherche prévus par la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, propose en 2009 d'utiliser la mesure du panier de consommation (MPC) pour « suivre les situations de pauvreté sous l'angle de la couverture des besoins de base ».

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

[...]

Recommandation 2. Mesure de référence : mesure du panier de consommation (MPC)

Le Centre recommande la mesure du panier de consommation comme mesure de référence afin de suivre les situations de pauvreté sous l'angle de la couverture des besoins de base. La référence ainsi établie est le revenu disponible à la consommation nécessaire pour se procurer un panier de biens et services déterminé.

CENTRE D'ÉTUDE SUR LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION, *Prendre la mesure de la pauvreté : proposition d'indicateurs de pauvreté, d'inégalités et d'exclusion sociale afin de mesurer les progrès réalisés au Québec*, Avis au ministre, Québec, 2009, p. 30-31, www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/CEPE_Avis.pdf.

a On les retrouve notamment dans la proposition de loi citoyenne sur l'élimination de la pauvreté et dans la présentation de diapositives précitée du Collectif pour un Québec sans pauvreté.

La MPC est calculée au Canada depuis le début des années 2000. Elle détermine le coût d'un panier de consommation de base dans divers lieux pour un ménage de deux adultes et deux enfants^a. Elle est ensuite calibrée selon la taille du ménage.

Cette proposition d'associer la MPC à la couverture des besoins de base et non à la sortie de la pauvreté a fait un certain consensus dans la société québécoise. De son côté, le ministre responsable de la loi sur la pauvreté retient l'indicateur proposé par le CÉPE.

Le CEPE a pris soin d'indiquer que la MPC ne couvre pas l'ensemble de la définition de la pauvreté donnée dans la Loi et qu'elle ne peut donc servir d'indicateur pour la sortie de la pauvreté, un indicateur qui reste à identifier à ce jour.

Sur cette base, le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CCLP), institué par la loi sur la pauvreté et requis par celle-ci de proposer au ministre des cibles de revenu à atteindre et un plancher de revenu à respecter à l'aide sociale, propose que « les montants du soutien financier minimal » soient établis en fonction de la MPC. Il insiste également pour un relèvement rapide du soutien minimal existant « de manière à garantir 80 % du seuil », et il propose à cette fin de procéder par un crédit fiscalisé. En l'absence d'une mesure de sortie de la pauvreté, il recommande en outre que les protections et normes du travail fassent en sorte que 16 heures de travail par semaine au salaire minimum permettent d'atteindre au moins 100 % du seuil de la MPC.

RECOMMANDATION 1

Le Comité consultatif recommande que les montants du soutien financier minimal soient déterminés en fonction des revenus disponibles requis pour couvrir les besoins de base établis par la Mesure du panier de consommation (MPC). Plus spécifiquement, il recommande que le seuil de référence utilisé soit celui fixé pour les municipalités québécoises de moins de 30 000 habitants.

RECOMMANDATION 2

Le Comité consultatif recommande que, dans une première étape, le soutien financier minimal s'établisse de manière à garantir 80 % du seuil de revenu disponible de référence de la MPC et que ce soutien soit indexé du coût de l'augmentation annuelle du panier minimal qui a servi de base au choix de ce pourcentage.

[...]

RECOMMANDATION 13

Le Comité consultatif recommande au gouvernement que les personnes dont les revenus de travail équivalent à 16 heures par semaine, en moyenne, au salaire minimum, aient accès à un revenu disponible au moins égal au seuil de référence proposé, soit la Mesure du panier de consommation pour les municipalités de moins de 30 000 habitants.

COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE, *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, p. 22 et 42, www.cclp.gouv.qc.ca/publications/pdf/cclp_avis_2009_amelioration_revenu.pdf.

a Le panier comprend cinq catégories de besoins : la nourriture, les vêtements, le logement, le transport et une section autre comprenant un ensemble de besoins comme l'ameublement, les communications, les frais scolaires, les loisirs. Pour établir un revenu après impôt qui permette de se procurer ce panier, le CÉPE calcule qu'il faut ajouter environ 7 % au coût du panier pour tenir compte de trois types de dépenses non incluses dans celui-ci : les soins de santé non assurés, les frais de garde et les frais professionnels (Guy FRÉCHET, Pierre LANCTÔT et Alexandre MORIN, *Du revenu après impôt au revenu aux fins de la mesure du panier de consommation (MPC)*, Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, juillet 2010, www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/CEPE_Compar_seuils.pdf).

La réponse gouvernementale consiste à se dégager de la proposition du Comité en produisant une étude qui estime les coûts d'y donner suite^a.

En plus de la réduction anticipée de l'effort de travail, la mise en œuvre de ces recommandations aurait aussi des impacts budgétaires et fiscaux très importants. Ainsi, les chercheurs estiment que l'application de ces deux seules recommandations entraînerait un coût additionnel pour le gouvernement du Québec de l'ordre de 1,8 milliard de dollars par année, incluant les baisses de cotisations et de recettes fiscales.

Par ailleurs, les auteurs démontrent également qu'à la suite de la mise en place des propositions du CCLP, l'effet de la hausse du salaire minimum sur l'incitation au travail serait moindre que ce qu'il serait normalement. Cet effet ne se manifesterait qu'à partir de 28 heures de travail par semaine. Ainsi, celles et ceux qui travaillent moins de 28 heures par semaine ne verraient pas leur revenu disponible augmenter, puisque les prestations versées en vertu des propositions du CCLP seraient diminuées d'un montant correspondant à la hausse du revenu attribuable au nouveau salaire minimum.

Enfin, ces estimations constituent vraisemblablement un seuil minimum, car elles ne tiennent pas compte du financement de ces recommandations. En effet, si ce montant est financé à même une hausse de l'impôt sur le revenu, il est à prévoir que les effets de retrait et de baisse des heures de travail seraient supérieurs à ceux obtenus dans cette étude.

MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Améliorer la situation économique des personnes : un engagement continu*, Rapport, avril 2011, p. 49, www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/ADMIN_lutte_pauvrete_rapport_ministre_MESS.pdf.

Cette réponse laisse dans l'ombre le principal problème : si mieux couvrir le revenu des plus pauvres coûtera évidemment quelque chose à l'État, n'est-ce pas dire que ne pas le faire coûte tout aussi évidemment quelque chose aux personnes qui en subissent le manque, notamment les personnes seules et les couples sans enfant ?

11. UNE ÉTUDE DE L'IRIS SUR LE DÉFICIT HUMAIN IMPOSÉ AUX PLUS PAUVRES (2016)

Parmi ces critères d'une autre nature, on peut s'intéresser à ce qu'il en coûte pour vivre et à la façon dont les ménages se distribuent par rapport à leur capacité de couvrir leurs besoins de base. Une recherche publiée par l'IRIS en 2016^b permet d'examiner comment la population québécoise s'est située entre 2002 et 2011 par rapport au seuil de couverture déterminé par la mesure du panier de consommation.

À partir des données de l'Enquête sur la dynamique du travail et des revenus (EDTR), cette recherche montre que, pendant la période précitée, la capacité collective de couverture des besoins

a Le rapport indique également que la cible à court terme de 80 % de la MPC est pratiquement atteinte pour les ménages avec enfants (p. 41). De fait, les décisions prises en 2004 à la suite du premier plan d'action prévu par la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale ont conduit à de réelles améliorations dans le revenu des familles avec enfants avec l'introduction du Soutien des enfants et une mesure de prime au travail plus avantageuse pour les familles. Tout cela vient bonifier la protection du revenu assuré aux familles pour leurs enfants de moins de 18 ans, maintenant complètement intégrée à la fiscalité québécoise en complémentarité avec la fiscalité fédérale. Bien que meilleure que celle consentie aux ménages sans enfants, la hauteur de cette protection s'est détériorée elle aussi depuis quelques années.

b Simon TREMBLAY-PEPIN et Vivian LABRIE, *Le déficit humain imposé aux plus pauvres*, IRIS, février 2016, iris-recherche.qc.ca/publications/deficit-humain.

était grosso modo de deux fois le seuil de la MPC par personne. Pourtant à chaque année, environ un dixième de la population québécoise s'est retrouvé avec des revenus sous le seuil de la MPC. En 2011, ce qui manquait à ces ménages pour atteindre ce seuil, autrement dit leur déficit à la MPC, était de l'ordre de 3,56 G\$. Un tel montant peut sembler important, mais il représentait moins de 2 % du revenu disponible total, alors de 190,87 G\$. Il indiquait par ailleurs un manque énorme dans le revenu des ménages ainsi placés en situation de « dépense intérieure dure », pour reprendre l'expression imaginée par le Carrefour de savoirs sur les finances publiques en 1998. On peut considérer que ces ménages ont de facto été mis en déficit humain, étant donné que le manque affectait inévitablement leur santé et leur espérance de vie.

Cette recherche permet aussi de constater que ce qui a manqué aux ménages vivant sous le seuil de la MPC s'est ajouté pendant la période étudiée au revenu net des ménages situés au-dessus du seuil de la MPC, dont le niveau de vie a augmenté d'autant. Ce constat comporte une bonne et une mauvaise nouvelle. La bonne nouvelle : avec des politiques économiques, sociales et fiscales appropriées, et en maintenant constant le niveau de vie des ménages plus riches, il y aurait eu moyen d'assurer en dix ans une couverture adéquate des besoins de base de tout le monde. La mauvaise nouvelle : la société a plutôt fait le contraire. En effet, pendant cette période, les politiques économiques, sociales et fiscales ont plutôt eu pour effet d'augmenter les écarts de revenus entre plus riches et plus pauvres. En mettant l'accent sur les déficits dans les finances publiques sans tenir compte des déficits humains, on a favorisé la concentration de la richesse.

12. LE RÉGIME QUÉBÉCOIS DE SOUTIEN DU REVENU (2016)

Il faut donc recevoir avec beaucoup d'attention une nouvelle publication du ministère des Finances du Québec, distribuée à l'occasion du discours sur le budget 2016-2017, puis mise à jour en juin 2016 pour tenir compte de la mise en place de l'allocation canadienne pour enfants annoncée par après dans le budget fédéral.

Cette publication fait le point sur le régime québécois de soutien du revenu, une nouvelle façon de nommer et de réunir l'ensemble des protections sociales et fiscales garantissant les revenus au Québec. Elle a l'avantage de fournir un état précis de la hauteur de la barre en matière de garanties minimales de revenu.

On y considère par exemple que le revenu annuel minimal assuré à une personne seule sans emploi au Québec est de 9 192 \$^a en 2016 et qu'il est de 30 409 \$ pour une famille de deux adultes et deux enfants dans la même situation. Quand on sait qu'il faut diviser par deux un revenu prévu pour une famille de deux adultes et deux enfants pour trouver un niveau de vie équivalent pour une personne seule^b, on peut constater qu'une protection des personnes seules qui équivaldrait à la protection accordée aux familles supposerait qu'on leur garantisserait 15 205 \$ plutôt que 9 192 \$ par an^c.

On peut aussi remarquer dans le document la redondance du critère de l'incitation au travail, alors qu'il n'est pas question du critère de ce qu'il en coûte pour vivre.

a On peut noter une différence de 480 \$ avec le chiffre de 8 712 \$ indiqué à la page 14, dans la section 3 du présent document, et provenant des données fournies par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Cette différence tient probablement à des améliorations du même montant apportées depuis 2013 au revenu de certaines catégories de prestataires, ce qui se trouve à surévaluer la garantie de revenu de base, laquelle est bien de 8 712 \$.

b Cette méthode dite de la racine carrée de la taille du ménage est décrite dans Brian MURPHY et al., *Révision de la mesure de faible revenu (MFR) de Statistique Canada*, Statistique Canada, 2010, p. 14-18.

c Vivian LABRIE, « Une discrimination flagrante dans le revenu garanti aux personnes seules », *IRIS*, 31 mars 2016, iris-recherche.qc.ca/blogue/une-discrimination-flagrante-dans-le-revenu-garanti-aux-personnes-seules .

Le régime de soutien du revenu des particuliers, mis en place au cours des dernières décennies, a permis au Québec de se classer parmi les sociétés les plus justes et les plus équitables.

Nous devons maintenant nous assurer que ce régime de soutien du revenu, construit au fil des ans, soit adapté aux nouveaux défis économiques et démographiques du Québec qui s'accompagnent de nouvelles perspectives d'emploi. Ces perspectives nous démontrent qu'il faudra favoriser encore davantage la participation du plus grand nombre au marché du travail.

Bien entendu, toute révision devra tendre à améliorer la flexibilité du système actuel en offrant aux ménages un revenu de base tout en reconnaissant leurs situations particulières, en favorisant l'intégration au marché du travail et en permettant à tous les Québécois de contribuer à notre enrichissement collectif.

MINISTÈRE DES FINANCES, *Régime québécois de soutien du revenu. Budget 2016-2017. Mise à jour consécutive à la mise en place de l'allocation canadienne pour enfants annoncée dans le budget fédéral 2016*. Gouvernement du Québec, juin 2016, p. 59, www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2016-2017/fr/documents/Revenu_Juin2016.pdf.

13. LE PROGRAMME OBJECTIF EMPLOI (2016)

28. Cette loi [Loi sur l'aide aux personnes et aux familles] est modifiée par l'insertion, après l'article 83, de ce qui suit :

« CHAPITRE V » PROGRAMME OBJECTIF EMPLOI

83.1. Le Programme objectif emploi vise à offrir aux personnes qui y participent un accompagnement personnalisé, notamment par une formation, en vue d'une intégration en emploi, aux personnes qui auraient droit, pour la première fois, de bénéficier d'une prestation en vertu du chapitre I.

Les dispositions du présent chapitre s'appliquent à tout adulte qui est tenu, dans les cas et aux conditions prévus par règlement, de participer au programme. Elles s'appliquent également à toute famille qui compte au moins un tel participant.

[...]

83.5. L'aide financière accordée dans le cadre du programme prend notamment la forme d'une prestation d'objectif emploi, à laquelle peuvent s'ajouter une allocation de participation en vertu de l'article 83.6 et un remboursement de frais en vertu de l'article 83.8.

La prestation d'objectif emploi accordée à l'adulte seul ou à la famille est établie mensuellement et calculée de la manière prévue par règlement.

Aux fins du calcul de la prestation, le règlement peut notamment :

- 1° établir le montant d'une prestation de base applicable à l'adulte seul ou à la famille, dans les cas et aux conditions qu'il détermine ;
- 2° prescrire, dans les cas et aux conditions qu'il prévoit, tout montant pouvant ajuster à la hausse la prestation de base et tout montant pouvant en être soustrait de même qu'exclure tout montant du calcul ;
- 3° prévoir des règles particulières applicables au mois de la demande.

83.6. Le participant qui respecte les engagements prévus à son plan d'intégration en emploi a droit à une allocation de participation, dont le montant est établi selon les modalités prescrites par règlement, dans les cas et aux conditions que celui-ci prévoit.

[...]

83.10. En cas de manquement à l'une des obligations prévues aux articles 30 et 36, le ministre peut, selon le cas, refuser ou cesser de verser une aide financière ou la réduire. Il peut agir de même en cas de manquement à l'obligation prévue au premier alinéa de l'article 63, qui s'applique au programme sous réserve du troisième alinéa de cet article.

83.11. Lorsqu'un manquement à l'une des obligations prévues au premier alinéa de l'article 83.2 a pour effet d'empêcher d'établir un plan d'intégration en emploi, le ministre peut refuser ou cesser de verser la prestation de l'adulte seul ou de la famille. Cette prestation est néanmoins versée si le participant remédie au manquement dans le délai ou à la date que fixe le ministre.

83.12. En cas de manquement sans motif valable à l'un des engagements énoncés à un plan d'intégration en emploi, le ministre peut, à compter du mois qui suit celui où il constate le manquement et dans la mesure prévue par règlement, réduire le montant de la prestation de l'adulte seul ou de la famille. Le montant de cette prestation ne peut toutefois être réduit en deçà d'un montant établi selon la méthode de calcul prévue par règlement.

Aucune réduction n'est toutefois effectuée avant l'expiration du délai prévu au deuxième alinéa de l'article 108 pour demander la reconsidération de la décision initiale établissant un plan d'intégration en emploi et, le cas échéant, avant que la décision donnant suite à une telle demande ne soit rendue.

83.13. Une décision rendue par le ministre en vertu des articles 83.10 à 83.12 doit être motivée et communiquée sans délai par écrit à la personne concernée.

Projet de loi n° 70 : *Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi*, Assemblée nationale du Québec, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2016, www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-70-41-1.html. État amendé du projet de loi à la fin de l'étude détaillée en commission parlementaire, peu de temps avant l'adoption. Le texte final de la loi n'était pas encore disponible au moment de publier ce document.

Revenons maintenant à l'évolution de la hauteur de la barre à l'aide sociale. Après les réductions et défauts d'indexation du barème de base des années 1990, le plancher de revenu garanti à l'aide sociale a décliné en raison de demi-indexations annuelles programmées de 2004 à 2008. De 2009 à 2015, il stagne, avec des indexations annuelles qui se contentent de maintenir le niveau de vie assuré^a. C'est ici qu'arrive le projet loi 70 intitulé *Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi*^b, déposé à l'automne 2015. Ce projet de loi, qui vient modifier plusieurs lois relatives à l'offre gouvernementale en matière d'aide à la formation et à l'emploi, s'avère aussi, par son article 28, une réforme de l'aide sociale sans le nom^c.

En instituant le programme Objectif emploi dans la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles, il réintroduit, pour les personnes qui demandent l'aide sociale pour la première fois (les primo-demandeur·e·s) qui y seront assujetti·e·s par règlement, une obligation de participer

a Ajoutons que des modifications au règlement de l'aide sociale viennent limiter en 2013 les situations qui donnent accès au supplément pour contraintes temporaires à l'emploi, ce qui accroît le bassin des prestataires assujetti·e·s à la prestation de base.

b Projet de loi n° 70 : *Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi*, Assemblée nationale du Québec, Québec, Éditeur officiel du Québec, 2016, www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/projets-loi/projet-loi-70-41-1.html.

c Vivian LABRIE, « Un projet de loi 70 hors la loi », *Blogue de l'IRIS*, IRIS, 1^{er} décembre 2015, iris-recherche.qc.ca/blogue/un-projet-de-loi-70-hors-la-loi.

pendant un an à un plan d'intégration à l'emploi^a. Cette participation pourra donner droit à un supplément s'ajoutant à la prestation de base. Par ailleurs, le défaut de se conformer à ce plan pourra donner lieu à des pénalités, y compris sur la prestation de base. Il est même envisagé de retenir la prestation d'une personne qui agirait de façon à échapper à l'établissement de ce plan.

Le projet de loi porte atteinte au principe de la garantie de la prestation de base gagnée au cours des années 2000 en prévoyant des sanctions pouvant l'affecter^b. Les intentions réglementaires annoncées pourraient faire reculer le plancher de revenu garanti dans la prestation de base mensuelle de 623 \$ à 399 \$^c. Ces modifications contreviennent aux dispositions de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et même à l'esprit de l'article 2 de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles dans laquelle elles s'insèrent, lequel reconnaît depuis 2005 l'action première des personnes pour s'en sortir^d.

Malgré un tollé de protestations et de représentations bien argumentées s'y opposant, le gouvernement reste inflexible dans sa détermination. Après plusieurs mois de débats houleux, le projet de loi 70 est adopté en novembre 2016.

Dans cette joute, on a vu revenir en force l'argument ministériel à l'effet qu'il est normal d'exiger une contrepartie d'une personne jugée apte au travail quand on lui octroie une aide financière.

À ce moment-là, on comprend que c'est son choix puis on le laisse avec son choix [...] si quelqu'un ne veut pas être aidé, c'est probablement qu'elle a un autre choix, une autre option, elle décide par exemple d'aller chercher des revenus, etc. Donc, hein, c'est ça qu'il faut comprendre, là, il y a un enjeu clair et simple de.

François BLAIS, ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, Commission de l'économie et du travail, séance du 20 septembre 2016, vers 17 h 40, www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/commissions/cet-41-1/journal-debats/CET-161020.html.

Cet argument s'applique cette fois à une prestation de base qui est déjà héritière de dépréciations subies au fil du temps pour le même motif. Il ne tient pas compte de ce qu'il en coûte pour vivre. Il ne tient pas compte du fait que la personne peut avoir une autre stratégie pour s'en sortir que celle qu'on prévoit lui imposer. Et il ne tient pas compte du fait qu'il est abusif d'invoquer un principe de réciprocité quand on est en position d'autorité, que des dollars vitaux sont en cause et qu'une personne n'a pas véritablement le choix d'accepter ou non ce qu'on prétend lui offrir pour son bien^e.

- a Autrement dit, le programme Objectif emploi devient la porte d'entrée à l'aide sociale pour les personnes, visées par le règlement, qui demandent l'aide pour une première fois.
- b L'objectif est explicitement dissuasif. L'idée n'est pas tant d'appliquer les sanctions que de contraindre les personnes à se conformer à la logique administrative qui leur est imposée. Ce caractère dissuasif est renforcé par sa dimension discrétionnaire : la sanction ne sera pas forcément appliquée, mais elle pourrait l'être.
- c Ces montants reflètent les intentions ministérielles annoncées pendant l'étude détaillée du projet de loi avant son adoption en novembre 2016. Les montants effectifs seront annoncés dans des modifications réglementaires. Vivian LABRIE, « De 623 \$ à 399 \$: le plancher de revenu érodé de l'aide sociale coupable », *IRIS*, 20 mai 2016, iris-recherche.qc.ca/blogue/de-623-a-399-le-plancher-de-revenu-erode-de-l-aide-sociale-coupable.
- d Vivian LABRIE, « Les premières à agir... » ou quand François Blais contredit la loi qu'il veut modifier », *IRIS*, 26 août 2016, iris-recherche.qc.ca/blogue/les-premieres-a-agir-ou-quand-francois-blais-contredit-la-loi-qu-il-veut-modifier. Dans la différence non prise en ligne de compte entre offrir des mesures et y assujettir des personnes, le projet de loi oblitère la liberté d'initiative des personnes. Il prévoit le faire à un moment où cette liberté est particulièrement efficace, soit pendant les mois suivant une première demande. Ce pouvoir d'agir, souvent créatif et intuitif, sera hypothéqué par l'obligation de choisir entre des options limitées ou une prestation réduite, voir Vivian LABRIE, « L'article 28 du projet de loi 70 et ses contradictions : un été pour les résoudre vers du mieux à l'aide sociale », *IRIS*, 14 juin 2016, iris-recherche.qc.ca/blogue/l-article-28-du-projet-de-loi-70-la-contradiction-a-resoudre-pour-un-pas-en-avant-a-l-aide-sociale.
- e Reprenons une démonstration faite en 2000 par une chercheuse australienne, Pamela KINNEAR, pour contrer l'argument d'obligation mutuelle utilisé par le gouvernement australien de l'époque pour justifier des politiques coercitives :

On voit ici qu'à moins de les équilibrer par des critères d'une autre nature, il peut n'y avoir aucune limite aux dépréciations que peuvent causer les arguments de l'incitation à l'emploi, surtout si d'autres administrations en font usage, et qui plus est, de façon encore plus coercitive^a.

14. LA NOMINATION D'UN GROUPE DE TRAVAIL SUR LE REVENU MINIMUM GARANTI (2016)

Le critère de ce qu'il en coûte pour vivre est également absent du mandat donné au cours de l'été 2016 à un groupe de travail chargé de faire des recommandations au gouvernement sur l'instauration d'un revenu minimum garanti.

Dans la réalisation de son mandat, le comité d'experts devra tenir compte de différentes balises, dont celles-ci :

- maintenir ou améliorer la visibilité de l'aide financière gouvernementale aux citoyens ;
- assurer ou améliorer l'accessibilité aux aides financières ;
- simplifier la démarche des individus et l'administration ;
- permettre une gestion plus efficiente de l'aide financière offerte ;
- favoriser l'incitation au travail ;
- assurer une transition harmonieuse entre l'assistance sociale et le marché du travail ;
- respecter la capacité financière de l'État.

Le rapport devra présenter des scénarios d'impact sur les « gains et les pertes » pour les ménages et les « coûts financiers nets » pour l'État, lit-on aussi dans le mandat.

Jean-Marc SALVET, « Revenu minimum garanti : les premiers jalons plantés », *Le Soleil*, 22 septembre 2016, www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/politique/201609/21/01-5022966-revenu-minimum-garanti-les-premiers-jalons-plantés.php.

On sait peu de choses sur ce comité formé dans le sillage de la tâche donnée par le premier ministre au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale à l'effet de se pencher sur la question du revenu minimum garanti, sinon qu'il devra rendre ses recommandations d'ici l'été 2017. Ce comité s'appuiera nécessairement sur les données présentées dans le *Régime québécois de soutien du revenu*.

On peut se demander par ailleurs quels lendemains préparent les manœuvres en cours à l'aide sociale en matière de garantie de revenu^b.

[Les] politiques dites d'« obligation mutuelle » du gouvernement [...] ne résistent pas à un examen approfondi et [la] manière d'utiliser présentement l'idée d'obligation mutuelle dans le débat public dénature les traditions philosophiques dont elle se réclame. [...] Deux courants de débat philosophique sont sous-jacents à la justification des politiques d'obligation mutuelle : l'idée de contrat social et l'idée que les droits vont de pair avec des devoirs et des obligations réciproques. La rhétorique de l'obligation mutuelle réfère souvent à des principes éthiques relevant de la théorie du contrat social. Toutefois, un examen plus approfondi montre que cette tradition éthique ne s'applique pas aux programmes de bien-être social, lesquels visent à aider les plus désavantagés de la société. Son théoricien moderne, John Rawls, argumente que les individus devraient encourir des obligations seulement quand deux conditions s'appliquent : les institutions de la société doivent être justes, et les individus doivent avoir accepté librement les bénéfices apportés par la société.

Pamela KINNEAR, *Mutual Obligation : Ethical and social implications*, The Australia Institute, Discussion Paper Number 32, août 2000, www.tai.org.au/sites/default/files/DP32_8.pdf (notre traduction).

- a On se heurte ici à la variété des régimes de sécurité du revenu existant dans divers pays industrialisés, incluant l'absence même d'aide financière aux États-Unis, au conditionnement des prestations dans d'autres pays par des pénalités pouvant aller jusqu'à l'annulation complète de l'aide et à la difficulté de comparer sur ce point des régimes et des niveaux de couverture très différents.
- b Vivian LABRIE, « Je t'aide moi non plus : quels lendemains prépare le projet de loi 70? », *IRIS*, 21 septembre 2016, iris-recherche.qc.ca/blogue/je-t-aide-moi-non-plus-quels-lendemains-prepare-le-projet-de-loi-70.

Où en sommes-nous ?

Ces jalons étant posés, qu'en apprenons-nous ?

Il s'en dégage à rebours un ensemble cohérent de constats, qu'on peut décrire comme suit :

- Le Québec est engagé par une loi à « tendre vers un Québec sans pauvreté » et à assurer un plancher de revenu à l'aide sociale qui soit libre de sanctions administratives.
- Les termes viables de la couverture à assurer sont posés dès la première Loi sur l'aide sociale en 1969 : couvrir, sur la base du droit à des moyens de subsistance, le déficit entre les besoins de base d'une personne et les revenus dont elle dispose.
- Les prestations d'aide sociale de base n'ont jamais assuré une couverture complète de ces besoins, ce qui est à rapprocher du fait que le salaire minimum à temps plein assure à peine cette couverture et n'a jamais fait sortir de la pauvreté.
- Depuis 1969, l'argument de l'incitation à l'emploi a constamment exercé une pression à la baisse sur la prestation de base assurée aux 18-64 ans jugés aptes au travail. À mesure que cet argument a pris de l'importance dans les réformes de l'aide sociale, la valeur de la prestation de base a décliné. Cette pression à la baisse sur la solidarité collective continue.
- À mesure que la valeur de la prestation de base a décliné, la mémoire de ce qui l'avait fait décroître s'est perdue dans les discours officiels^a.
- L'action citoyenne a mis de l'avant des principes qui pourraient servir à déterminer et à financer la hauteur des barres à garantir : le pacte social et fiscal assure la couverture des besoins de base, le salaire minimum à temps plein fait sortir de la pauvreté, et la contribution nette à la fiscalité est progressive après la sortie de la pauvreté.
- Les pouvoirs publics ont convenu de la hauteur de la barre pour la couverture des besoins de base en choisissant la MPC comme indicateur pour suivre les situations de pauvreté de ce point de vue^b.
- Il manque toujours un indicateur pour un niveau de revenu qui assurerait la sortie de la pauvreté.
- Si on examine l'ensemble des revenus de la population, on constate que, pour la période de 2002-2011, les moyens étaient là pour assurer une couverture des besoins de base au niveau de la MPC^c, mais qu'ils ont plutôt servi à accroître le niveau de vie de ménages situés bien au-dessus de ce niveau^d.
- Redéfinir le pacte social et fiscal dans le sens de ce qui précède suppose de tenir à jour des enquêtes statistiques qui permettent de suivre l'utilisation du revenu disponible sur l'ensemble de la population en relation avec le seuil déterminé par la MPC.

a Rappelons l'abolition du barème « apte et disponible » au cours des années 1990 qui a fait glisser la prestation de base vers un barème moindre, destiné à pénaliser les prestataires qui refusaient de participer à des mesures d'employabilité. Le barème de base qu'on veut aujourd'hui pénaliser pour non-participation est déjà héritier d'un barème comportant de telles pénalités.

b Cet indicateur a en quelque sorte pris le relais de la méthode de détermination des seuils de revenu minimum de Fugère et Lanctôt établie en 1985.

c On peut évoquer les protections sociales, la fiscalité et les politiques économiques comme moyens pour le réaliser.

d On peut en donner un autre exemple avec les milliards de dollars accordés à l'augmentation des revenus des médecins depuis 2009. Déjà de l'ordre de 2,6 G\$ en 2016-2017, cette hausse risque d'équivaloir à terme aux sommes manquantes pour couvrir les besoins de base de l'ensemble de la population. Au lieu de prévenir la mauvaise santé de ceux et celles à qui cette couverture manque, on aura, avec les deniers publics, amélioré considérablement le niveau de vie de ceux et celles qui les soignent, et qui se situent pour une bonne part déjà dans le 1 % le plus riche de la population. Voir VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2015-2016, Vérification de l'optimisation des ressources*, 2015, p. 12, www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2015-2016-VOR-Automne/fr_Rapport2015-2016-VOR.pdf; et Guillaume HÉBERT, *La rémunération des médecins québécois*, IRIS, juin 2016, 16 p., iris-recherche.qc.ca/publications/remuneration-medecins.

À quoi ressembleraient les prestations d'aide sociale et le revenu disponible qu'elles garantiraient en 2016 si on avait gardé les critères historiques passés? Pour le savoir, nous avons calculé le revenu disponible, incluant les crédits pour solidarité et pour TPS, d'une personne seule à l'aide sociale de base, si on établissait sa prestation en prenant pour critères les barèmes appliqués lors d'années antérieures. Cette simulation permet de prendre la mesure, au tableau 2, du chemin perdu en matière de garantie de revenu de base depuis 1970.

Tableau 2

Revenu disponible estimé d'une personne à l'aide sociale de base pour 2016 selon des critères historiques déterminant la valeur de la prestation (\$), Québec

	Prestation mensuelle	Prestation annuelle	Revenu disponible annuel (incluant les crédits pour la solidarité et pour la TPS)
Barème 1970	1 048	12 576	13 885
Barème 1974	817	9 804	11 057
Barème 1985	874	10 488	11 755
Barème 1996	690	8 280	9 516
Barème 2016	623	7 476	8 712

SOURCES MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, « Barème de base », Secteur de la solidarité sociale et de l'analyse stratégique, 22 juin 2016 ; *Id.*, « Paramètres de juillet 2016 », Direction des politiques de sécurité du revenu ; BANQUE DU CANADA, *Feuille de calcul de l'inflation*, consultée le 31 octobre 2016 ; EMPLOI-QUÉBEC, *SimulRevenu*, www.simulrevenu.gouv.qc.ca/, consulté le 31 octobre 2016 ; calculs de l'auteur.

Le graphique 2 présente à son tour le revenu disponible auquel conduirait aujourd'hui la prestation de base pour une personne seule si elle était déterminée en fonction cette fois-ci du barème de base de chacune des années de la période 1970-2016. Il compare ensuite le résultat de cette simulation au revenu après impôt nécessaire à l'atteinte de cinq seuils de couverture des besoins de base mis de l'avant au cours du temps et accrédités dans des publications ministérielles.

Ce graphique résume en quelque sorte l'état de la situation.

Nos calculs établissent à 18 839 \$ le revenu après impôt nécessaire en 2016 à une personne seule à Montréal pour rencontrer le seuil de la MPC^a. On peut comparer ce montant au revenu après impôt qui serait nécessaire aujourd'hui^b pour rencontrer les trois seuils de revenu minimum établis par Fugère et Lanctôt en 1985 pour le premier décile de la population^c. Il faudrait en 2016 un revenu après impôt de 11 477 \$ pour rencontrer leur définition restreinte de la couverture des besoins, de 13 695 \$ pour rencontrer leur définition moyenne et de 20 138 \$ pour rencontrer leur définition large.

De façon inattendue, ce dernier seuil se rapproche du seuil auquel conduit la MPC. Or, Fugère et Lanctôt avaient constaté en établissant cette définition large du revenu minimum que le seuil de revenu auxquels ils arrivaient correspondait en gros au niveau de revenu minimum garanti

a Seuil estimé avec la *Feuille de calcul de l'inflation* de la Banque du Canada (consultée le 31 octobre 2016), sur la base du dernier seuil MPC connu (2011), augmenté de 7 % par le CÉPE pour obtenir un revenu après impôt équivalent (*La pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale au Québec : État de situation 2013, 2014*, p. 9., www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/CEPE_Etat_Situation_2013.pdf).

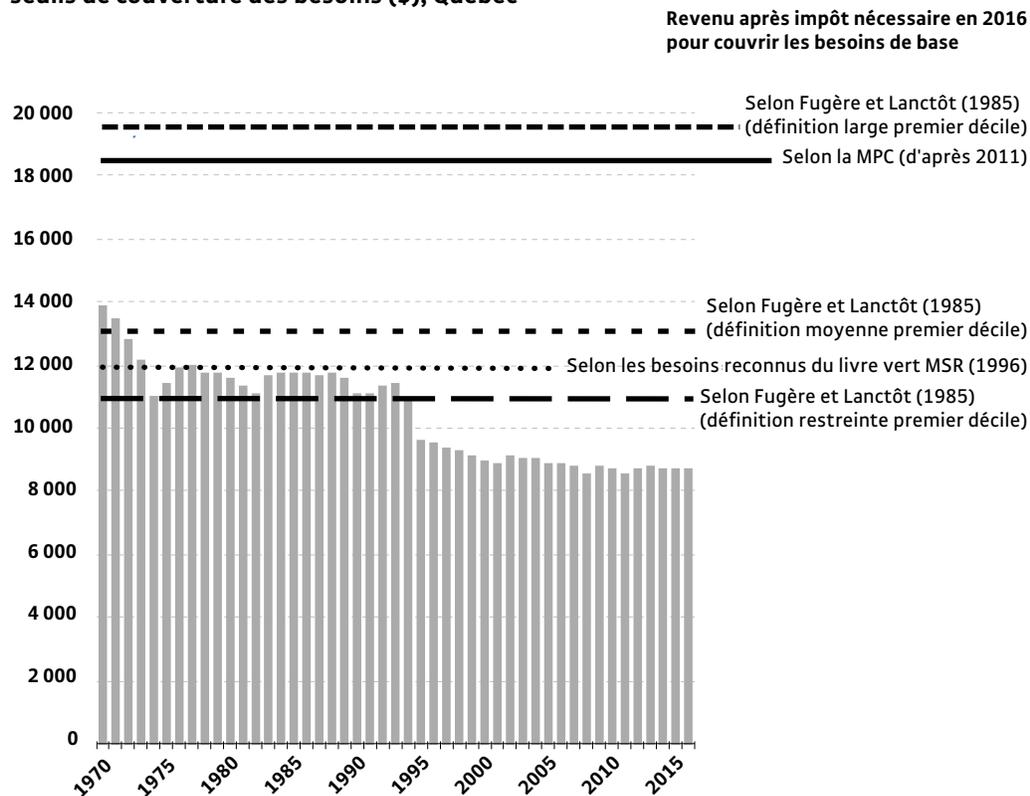
b Fugère et Lanctôt excluaient de leur calcul pratiquement les mêmes dépenses qui sont exclues de la MPC et qui supposent de relever le montant de la MPC de 7 % selon le CÉPE, plus le matériel scolaire, lequel n'intervient pas lorsqu'on considère le revenu d'une personne seule (FUGÈRE et LANCTÔT, *op. cit.*, p. 100-103). Ce même facteur de relèvement leur est donc appliqué pour estimer un revenu après impôt comparable.

c Ces trois seuils étaient d'emblée modestes, car ils étaient établis à partir des dépenses des ménages formant le premier décile de l'ensemble des ménages de travailleurs et travailleuses à un gagne-pain, un concept qu'on retrouve aussi dans la méthodologie pour établir la MPC.

recommandé par le Conseil de développement social de l'époque et par le Comité spécial du Sénat sur la pauvreté en 1969^a.

Graphique 2

Revenu disponible estimé* d'une personne à l'aide sociale de base en 2016 selon les critères historiques déterminant la valeur de la prestation de 1970 à 2016 et comparaison à divers seuils de couverture des besoins (\$), Québec



* Le revenu disponible estimé comprend la prestation de base, le crédit pour solidarité et le crédit pour la TPS.

SOURCES MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, « Barème de base », Secteur de la solidarité sociale et de l'analyse stratégique, 22 juin 2016 ; *Id.*, « Paramètres de juillet 2016 », Direction des politiques de sécurité du revenu ; DENIS FUGÈRE et PIERRE LANCTÔT, *Méthodologie de détermination des seuils de revenu minimum au Québec*, 1985 ; MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU, *La réforme de la sécurité du revenu, Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*, 1996 ; CÉPE, *La pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale au Québec: État de situation 2013, 2014* ; BANQUE DU CANADA, *Feuille de calcul de l'inflation*, consultée le 31 octobre 2016 ; EMPLOI-QUÉBEC, *SimulRevenu*, consulté le 31 octobre 2016 ; calculs de l'auteur.

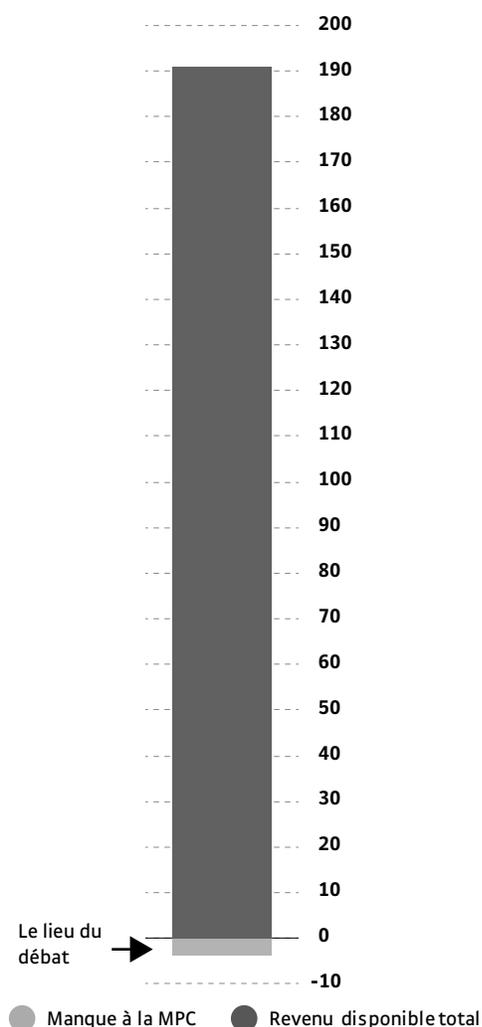
Malgré cette congruence dans le temps par rapport au niveau de garantie de revenu à assurer pour couvrir convenablement les besoins de base, le graphique 2 illustre à quel point le niveau de solidarité sociale effective assuré par le régime d'aide sociale au Québec s'est éloigné de cet idéal depuis 1970 au lieu de s'en rapprocher.

La simulation plus complète que présente le graphique 2 illustre le fait que le niveau de vie assuré par la prestation d'aide sociale de base est passé progressivement sous la barre du niveau de couverture qu'il paraissait acceptable aux autorités gouvernementales québécoises d'assurer. Fugère et Lanctôt constataient en 1985 que les garanties de revenus effectives au moment de

^a FUGÈRE et LANCTÔT, *op. cit.*, p. 148. Pourtant, la méthode utilisée pour établir ce niveau de revenu garanti était tout à fait différente.

Graphique 3

Revenu manquant à la couverture des besoins de base au seuil de la mesure du panier de consommation (MPC) par rapport au revenu disponible total au Québec (G\$), Québec, 2011



SOURCE Simon TREMBLAY-PEPIN et Vivian LABRIE, *Le déficit humain imposé aux plus pauvres*, IRIS, février 2016.

leurs travaux se situaient entre leur définition restreinte et leur définition moyenne des besoins des ménages considérés, ce que confirme le graphique 2. Ils évaluaient qu'«il serait donc possible d'établir les seuils de revenu minimum en utilisant ces concepts, sans implications budgétaires importantes au niveau des dépenses totales des programmes de revenu minimum»^a. Cette affirmation est cohérente avec le montant des besoins reconnus par le ministère de la Sécurité du revenu dans le livre vert de 1996 qui nécessiterait en 2016 un revenu après impôt de 12 380 \$^b. Malgré cela, le graphique montre que les barèmes postérieurs à 1994 échouent même à garantir le seuil le plus bas imaginé par Fugère et Lanctôt en 1985 et qu'ils s'en éloignent progressivement.

Enfin, il ne faudrait pas perdre de vue le fait que le débat dont il est question se situe entièrement sous la barre de la couverture des besoins de base, autrement dit là où des dollars vitaux manquent. Le seuil de couverture jamais atteint que représente la MPC peut ressembler à un plafond dans le graphique 2 alors qu'il s'agit en fait d'un plancher à assurer. Il importe donc de replacer ce débat en lien avec de l'ensemble des revenus dont dispose la population pour vivre. Sans l'occuper complètement, l'histoire du revenu manquant à l'aide sociale pour que celle-ci permette ce niveau de couverture est entièrement située dans cette zone. D'autres débats au Québec se situent plus haut dans l'échelle du revenu disponible.

Comme le rappelle le graphique 3, en 2011, il manquait 3,56 G\$ pour que l'ensemble de la population québécoise rencontre le seuil de la MPC, ceci alors que le revenu disponible total était de 190,87 G\$^c. Ce manque affectait une personne sur dix au Québec, dont la totalité des personnes à l'aide sociale et en particulier les ménages de personnes sans enfant considérées aptes au travail, mais sans emploi.

Comment agir maintenant à partir de là? On est placé devant une question d'écologie humaine

a *Ibid.*

b Compte tenu du fait que la liste des besoins du ministère s'inspire de celle de Fugère et Lanctôt, le facteur de relèvement de 7 % mentionné précédemment lui est appliqué pour estimer un revenu après impôt correspondant au seuil de couverture mensuel de 667 \$ indiqué, soit 964 \$ mensuellement et 11 570 \$ annuellement en dollars de 2016.

c TREMBLAY-PEPIN et LABRIE, *op. cit.* On peut rappeler qu'entre 2002 et 2011, si le Québec avait fait le choix de maintenir constant le niveau de vie des ménages disposant d'un revenu excédentaire au seuil de la MPC, il aurait eu les moyens de couvrir entièrement ce manque. Le revenu disponible en 2011 se décomposait comme suit : partie donnant accès à l'équivalent du seuil de la MPC, 79,07 G\$; partie excédentaire au seuil de la MPC, 92,77 G\$; partie servant aux dépenses non incluses dans la MPC, 19,03 G\$. Pour assurer une couverture complète des besoins de base au Québec, il aurait fallu que 79,07 G\$ + 3,56 G\$, soit 82,63 G\$, soient affectés à la couverture des besoins de base selon la MPC.

et sociale où plusieurs dimensions ont des effets les unes sur les autres. La question de leur prise en considération se pose donc. Assurer la couverture des besoins de base de tout le monde supposera nécessairement de déséquilibrer le système existant dans ce qu'il a de non juste – au sens de la justesse et de la justice – en direction d'un nouveau système qu'on voudra plus juste tout en étant viable. On le voudra tant pour les personnes et les ménages qui doivent assurer leur subsistance que pour les finances collectives et le système productif.

Pour en donner un seul exemple, assurer cette couverture des besoins de base à toutes et tous restera impossible tant que le salaire minimum à temps plein suffira à peine à les couvrir. Celui-ci devra nécessairement être rehaussé à un niveau réellement viable^a, qui permette de sortir de la pauvreté, pour pouvoir affecter la barre de la couverture des besoins de base aux protections sociales de base. Par ailleurs, dans une société comme le Québec, il ne sera jamais possible d'assurer la couverture des besoins de base de tout le monde si la prestation de base à l'aide sociale ne le permet pas.

Alors quels piliers, contraintes ou principes évoquer et prendre en considération dans un prochain pas pour assurer une hauteur adéquate de la barre des garanties de revenu? L'histoire nous enseigne que le problème n'est pas tant dans les critères qu'on considère que dans ceux qu'on ne considère pas.

On peut retenir les critères de Fugère et Lanctôt en 1985 :

1. la capacité de payer de la société;
2. le niveau optimum de redistribution des revenus^b;
3. le maintien d'une certaine incitation au travail pour les bénéficiaires des programmes de sécurité du revenu;
4. l'harmonisation avec le régime fiscal^c.

On peut retenir les critères provenant des représentations citoyennes faites auprès des ministères concernés en 2003, après l'adoption de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, pour tenir compte d'au moins cinq dimensions de plus :

5. la nécessité vitale que les besoins essentiels d'une personne soient couverts;
6. le coût pour la société de ne pas le faire;
7. l'utilité marginale décroissante du dollar dans le revenu^d;
8. l'importance du sentiment de justice et d'égalité pour le bon fonctionnement de la démocratie;
9. la nécessité d'avoir accès au revenu nécessaire au moment opportun.

a Une étude récente de l'IRIS montre par ailleurs que cela est tout à fait possible : Mathieu DUFOUR et Raphaël LANGEVIN, *Quels seraient les effets réels d'une hausse marquée du salaire minimum?*, IRIS, octobre 2016, iris-recherche.qc.ca/publications/salaire-minimum.

b Les auteurs le précisent comme suit :

Le niveau optimum [...] dépend à la fois de l'attitude égalitaire de la société et de considérations économiques comme la dépendance vis-à-vis des marchés extérieurs et la mobilité des capitaux et de la main-d'œuvre. Il dépend aussi du niveau de redistribution des revenus qui existe dans les économies avoisinantes. Si, par rapport à son voisin, on taxe trop les riches pour redistribuer aux pauvres et qu'il n'y a pas de frein à la mobilité, on peut penser qu'un certain nombre de résidents iront s'installer ailleurs et il est possible alors que la production globale de la société soit affectée.

FUGÈRE et LANCTÔT, *op. cit.*, p. 6. On reconnaît dans cette dernière considération un argument qui sert généralement à améliorer la position de catégories professionnelles situées d'emblée plus haut dans l'échelle des revenus.

c *Ibid.*, p. 5.

d À considérer comme un argument pour justifier de prioriser l'investissement des dollars publics là où ils comptent le plus dans les revenus des ménages.

Il s'ajoutait à ces représentations une dimension fondatrice qui demande ici à être ajoutée explicitement :

10. le respect des engagements de l'État en matière de droits et libertés des personnes^a.

De 1988 à 2016, en phase avec la pression néolibérale ambiante, le discours gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et de protection du revenu de base s'est plutôt concentré sur l'argument de l'incitation au travail^b, au point d'évacuer peu à peu le poids accordé aux autres dimensions, sauf peut-être celle de l'harmonisation avec le régime fiscal.

En 2016, on pourrait vouloir considérer aussi :

11. le degré de liberté désiré par rapport au mode de vie dominant pour permettre d'explorer d'autres formes d'activité humaine et de contribution sociale que le travail salarié;
12. les effets sur les arrangements de vie en commun, notamment dans le choix des échelles d'équivalence entre divers types de ménage;
13. la prise en compte, au-delà d'une base de couverture commune, de situations de vie différenciées selon plusieurs variables;
14. la contribution au projet de société, au sentiment d'interdépendance et à la transformation des mentalités en ce sens.

Enfin, pour « rêver logique », on voudra aussi porter attention à un ensemble d'incontournables dans la manière de moduler les solutions préconisées :

15. l'incitation à la responsabilité des donneurs d'emploi,
16. les répercussions sur les prix des biens et services de base,
17. l'équilibre entre les diverses protections.

Cet ensemble élargi de préoccupations pourra sembler compliquer la tâche jusqu'à ce qu'on se rappelle qu'il est déjà en œuvre, qu'on le reconnaisse ou non. Il s'agit ici de le rendre plus explicite et de modifier l'équilibre connu des arguments, le tout en direction d'une meilleure couverture des besoins de base, une étape incontournable vers une société sans pauvreté. On sait plus clairement que la société en a les moyens, autant sinon plus qu'elle ne les avait en 1969, et que l'incitation à

a Comme le législateur ne parle pas pour ne rien dire, même s'il y a des limites aux recours possibles en cette matière, il y a aussi des limites à passer outre à ces engagements qui ne devraient pas faire l'objet de mesures régressives. C'est ce qu'on fait valoir les signataires, dont deux juristes, d'une lettre ouverte en juin 2016 :

Les dispositions du PL70 risqueraient en outre de porter atteinte à des droits garantis par les chartes : droit à la vie, à la liberté et à la sécurité et droit à l'égalité (art. 7 et 15 de la Charte canadienne) ; droit à la sécurité, à la vie et à l'intégrité, droit à un niveau de vie décent, droit à des conditions de travail justes et raisonnables, et non-discrimination dans la jouissance des droits (art. 1, 45, 46 et 10 de la Charte québécoise). Le très faible niveau des prestations d'aide sociale a d'ailleurs été critiqué par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies, dont le dernier rapport sur le Canada appelle les provinces à les relever. Le droit international oblige les États à agir au maximum de leurs ressources disponibles pour assurer la réalisation progressive du droit à un niveau de vie suffisant et du droit à la sécurité sociale, et il prohibe toute mesure régressive (art. 2 al. 1 Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels [PIDESC]). Les lois, politiques et programmes d'un État adhérent au PIDESC doivent donc permettre l'amélioration constante de la situation des personnes en regard de ces droits fondamentaux. Le PL70 ne va certainement pas dans ce sens. [...] Le PL70 représente un recul par rapport au programme d'aide sociale prévu depuis 2005 dans la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles. Il est inconciliable avec le principe, introduit en 2002 par la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, d'une « prestation minimale, soit un seuil en deçà duquel une prestation ne peut être réduite en raison de l'application de sanctions administratives ».

Pierre ISSALYS, Paul-André LAPOINTE, Sylvie MOREL et Christine VÉZINA, « Coercition et punitions ne réduisent pas la pauvreté », *Le Devoir*, 9 juin 2016, www.ledevoir.com/politique/quebec/472907/projet-de-loi-70-sur-l-aide-sociale-coercition-et-punitions-ne-reduisent-pas-la-pauvrete.

b Ce n'est pas l'objectif du présent travail de le documenter, mais, comme l'ont fait régulièrement valoir divers intervenants sociaux, y compris dans le cadre des débats autour du projet de loi 70, cet argument n'a jamais été accompagné du droit à des mesures d'aide à la formation et à l'emploi et d'une offre de mesures en quantités suffisantes.

l'emploi ne peut suffire comme pilier déterminant de la sécurité du revenu. On ne sait pas nécessairement comment constituer un équilibre optimal entre l'ensemble de ces dimensions sinon qu'il faut en débattre. On sait par ailleurs qu'un tel rééquilibrage ne peut pas faire l'économie du critère de ce qu'il en coûte pour vivre.

Chose certaine, les développements des derniers mois au Québec en matière d'aide sociale et de garanties de revenu montrent que les configurations connues sont remises en question et que des changements se préparent dans les politiques sociales et le pacte fiscal en matière de protection du revenu des personnes et des ménages. Vers mieux ou vers pire? Vers des revenus minimums mieux garantis ou «dégarantis»?

On sait maintenant que l'adoption du projet de loi 70 ouvre la possibilité de modifier à la baisse le plancher de revenu garanti à l'aide sociale. La question redeviendra à l'ordre du jour à moyen terme avec les modifications qui suivront au Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles. Elle restera d'actualité avec le mandat qui a été donné à un groupe d'experts de réfléchir à l'instauration d'un revenu minimum garanti au Québec et de rendre un rapport d'ici l'été 2017. Cette éventualité aura des effets à long terme, puisque ce genre de transformation doit s'opérer progressivement, sur plusieurs années.

Il faudra donc de la vigilance et une compréhension fine des enjeux pour suivre l'actualité en contribuant autant que possible au prochain pas pour «tendre vers un Québec sans pauvreté», comme la société québécoise s'y est engagée avec la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ce pas est possible, à la condition que la volonté politique soit présente, qu'on s'intéresse à la distribution des revenus sur l'ensemble de la population et qu'on arrête de poursuivre les personnes les plus pauvres au dollar près.



INSTITUT DE RECHERCHE ET D'INFORMATIONS SOCIO-ÉCONOMIQUES

1710, rue Beaudry, bureau 3.4, Montréal (Québec) H2L 3E7

514.789.2409 • iris-recherche.qc.ca