



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

# AVIS

COMBLER SES BESOINS DE BASE :  
UNE CIBLE RÉALISTE ET CONFORME  
À L'ESPRIT DE LA LOI VISANT  
À LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ  
ET L'EXCLUSION SOCIALE

Mise à jour de l'avis sur 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 DU COMITÉ CONSULTATIF  
DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ  
ET L'EXCLUSION SOCIALE

# AVIS

**COMBLER SES BESOINS DE BASE :  
UNE CIBLE RÉALISTE ET CONFORME  
À L'ESPRIT DE LA LOI VISANT  
À LUTTER CONTRE LA PAUVRETÉ  
ET L'EXCLUSION SOCIALE**

Mise à jour de l'avis sur 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* »

Cet avis a été adopté par le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale à sa réunion extraordinaire du 20 décembre 2017 et transmis au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, M. François Blais, le 11 juillet 2018, conformément aux articles 32 et 33 de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Cet avis a été préparé sous la responsabilité d'un groupe de travail du Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale formé de :

Michel Bellemare  
Richard Gravel, président du Comité consultatif  
Jeanne Lavoie  
Réjeanne Pagé

**Coordination et rédaction :**

Martin Dufour, agent de recherche

**Collaboration :**

Jeannine Arseneault, secrétaire générale

**Soutien technique :**

Loren Mc Cabe, adjointe administrative

**Édition :**

Direction des communications  
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Cet avis utilise généralement les formes masculine et féminine pour désigner les personnes. Il arrive cependant que le générique masculin soit utilisé dans le but d'alléger le texte.

La reproduction totale ou partielle de ce document est autorisée à la condition que la source soit mentionnée.

Comité consultatif de lutte contre la pauvreté  
et l'exclusion sociale  
425, rue Saint-Amable, bureau RC 145  
Québec (Québec) G1R 4Z1  
Téléphone : 418 528-9866  
Courriel : infocclp@mess.gouv.qc.ca  
Site Internet : www.cclp.gouv.qc.ca

**Dépôt légal**

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2018  
Bibliothèque nationale du Canada, 2018  
ISBN : 978-2-550-82389-6 (Imprimé)  
ISBN : 978-2-550-82390-2 (PDF)

© Gouvernement du Québec



## REMERCIEMENTS

Le Comité tient à remercier les personnes suivantes pour leurs commentaires et suggestions concernant cet avis :

- Pierre-Antoine Harvey, économiste, Centrale des syndicats du Québec
- Paul Makkissi, professeur titulaire de science économique, Université d'Ottawa
- Alain Noël, professeur titulaire de science politique, Université de Montréal

## AVANT-PROPOS

Organisme public institué en vertu de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale constitue un espace de dialogue et d'écoute, en particulier de la parole des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale.

Il est composé de 17 membres, hommes et femmes venant de diverses régions du Québec et représentant tous les secteurs de la société, notamment des organismes et des groupes représentatifs en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, y compris des personnes en situation de pauvreté. Il cherche à mieux comprendre les causes et les conséquences de la pauvreté et de l'exclusion sociale et à établir des consensus sur les meilleurs moyens d'atteindre les objectifs définis par la Loi. Le Comité consultatif agit en s'efforçant d'exercer une influence sur les décisions du gouvernement ainsi que sur l'action des groupes sociaux qui travaillent à l'élimination de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

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

Les réflexions et les travaux du Comité consultatif s'appuient sur les énoncés du préambule de la Loi, qui affirment 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 qu'il faut faire appel à l'ensemble de la société québécoise pour agir, solidairement et en concertation, dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ses recommandations, présentées dans des avis, des rapports et des mémoires, respectent les orientations et les objectifs de la Loi. Il s'assure en outre qu'elles sont adaptées à la réalité sociale et économique du Québec, qu'elles contribuent à la lutte contre les préjugés et au renforcement de la solidarité avec les personnes touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale et, enfin, qu'elles favorisent la mobilisation des acteurs sociaux en faveur de ces personnes.

Par ailleurs, le Comité consultatif s'assure de maintenir des liens constants avec le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CEPE), afin de disposer d'indicateurs pertinents pour la mesure des progrès en matière de prévention des causes et d'atténuation des effets de la pauvreté et de l'exclusion sociale ainsi que pour mesurer le chemin parcouru dans la lutte contre l'exclusion sociale et pour un Québec sans pauvreté. Pour ce faire, le Comité consultatif mise sur l'intégration des connaissances et sur la diversification des sources d'information, en accordant autant d'attention à la situation vécue par les personnes qu'aux données scientifiques ou à l'avis des spécialistes. Par sa fonction de consultation, le Comité consultatif souhaite contribuer à enrichir les connaissances et le discours collectif sur les questions relatives à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Il vise également à mobiliser les acteurs et à établir des partenariats susceptibles de favoriser l'amélioration de la situation des personnes touchées par la pauvreté et l'exclusion sociale.

Les valeurs d'égalité, de participation et de responsabilité individuelle et collective constituent les fondements des réflexions et des actions du Comité consultatif.

L'**égalité**, égalité des droits et droit à l'égalité, est la valeur centrale de toute action visant à améliorer la situation économique et la capacité d'agir des personnes et des collectivités. Il est primordial de réduire les inégalités qui nuisent à la cohésion sociale : inégalités de revenu d'abord, mais aussi inégalités d'accès à l'éducation, à l'emploi, à la formation, au logement, aux loisirs et à la culture, à la santé et au bien-être, de même qu'inégalités persistantes entre les hommes et les femmes.

Le Comité consultatif est convaincu de l'importance de la **participation** de chaque personne et de chaque groupe aux actions visant à faire du Québec une société sans pauvreté et plus inclusive. La participation des personnes elles-mêmes touchées par la pauvreté et l'exclusion apparaît essentielle : leur parole et leur vécu peuvent contribuer à la mise en œuvre d'approches plus cohérentes qui tiennent compte de leur statut de citoyennes et de citoyens à part entière. Le Comité consultatif affirme ainsi sa **confiance** envers les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale qui, comme le reconnaît la Loi, sont les premières à agir pour transformer leur situation et celle de leurs proches.

Pour le Comité consultatif, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale est une **responsabilité tant individuelle que collective**. L'un des cinq buts de la Loi est de développer et de renforcer le sentiment de solidarité dans l'ensemble de la société québécoise, afin de lutter collectivement contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Pour vaincre les préjugés, prévenir et combattre les inégalités et mettre en œuvre des solutions durables, la lutte contre la pauvreté persistante doit être une responsabilité partagée par tous les acteurs. Toutes et tous sont gagnants à ce qu'il y ait moins de pauvreté. Il en résulte une société plus égalitaire où la cohésion sociale est mieux assurée.

Les membres du Comité consultatif sont profondément convaincus que gagner le combat contre la pauvreté constituera un avantage comparatif déterminant pour le développement durable du Québec. C'est l'une des stratégies les plus efficaces pour relever les défis qui se posent à nous, dont le défi démographique, et ceux liés à la cohésion sociale et aux coûts des soins de santé. Bien d'autres défis tout aussi importants doivent être relevés, notamment le défi relatif aux répercussions des changements familiaux menant à l'augmentation de la proportion de personnes seules qui, privées de réseaux de soutien, sont davantage à risque de basculer dans la pauvreté. Ajoutons également l'accompagnement des peuples autochtones pour que leurs membres, habitant ou non dans une communauté, cessent de vivre dans des conditions qui sont trop souvent proches de celles des populations des pays en voie de développement.

Par ailleurs, il faut viser à donner une plus grande place à l'humain dans les services publics et miser, pour renforcer l'économie du Québec, sur un développement local intégré qui s'appuie sur la mise en œuvre de stratégies favorisant la participation citoyenne, en particulier celle des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale. Tendre vers un Québec sans pauvreté et plus inclusif demeure plus que jamais une des conditions de notre développement durable.

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

## TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	III
AVANT-PROPOS .....	V
LISTE DES TABLEAUX.....	VIII
LISTE DES FIGURES .....	IX
MESSAGE DU PRÉSIDENT.....	1
INTRODUCTION.....	5
<b>SECTION 1 - LE CHEMIN PARCOURU.....</b>	<b>8</b>
L'AVIS DE 2009 ET LES SUITES DONNÉES.....	8
I- RÉSUMÉ DE L'AVIS.....	8
II- L'ACCUEIL RÉSERVÉ AUX RECOMMANDATIONS DU COMITÉ CONSULTATIF.....	10
III- LA RÉACTION DU COMITÉ AU RAPPORT DE LA MINISTRE .....	11
IV- LA SITUATION DEPUIS 2012 .....	12
V- QUELQUES CONSTATS CHIFFRÉS.....	13
<b>SECTION 2 - UNE MISE À JOUR.....</b>	<b>20</b>
I- LA MISE À JOUR DES RECOMMANDATIONS DE L'AVIS SUR LES CIBLES DE REVENU DE 2009.....	20
II- CAS TYPES DE L'APPLICATION DES PROPOSITIONS DU COMITÉ CONSULTATIF .....	26
<b>SECTION 3 - ARGUMENTAIRE ET AUTRES CONSIDÉRATIONS .....</b>	<b>30</b>
I- LES COÛTS DE LA PAUVRETÉ, DES MESURES POUR LA COMBATTRE ET LES ÉCONOMIES LIÉES À LA PRÉVENTION .....	30
II- DOLLARS VITAUX OU FONCTIONNELS VS DOLLARS EXCÉDENTAIRES .....	34
III- ARGUMENTS CONCERNANT L'INCITATION AU TRAVAIL .....	34
IV- DÉMONSTRATION DU COÛT ESTIMÉ DES CIBLES FIXÉES PAR LE COMITÉ.....	37
V- LE TROISIÈME PLAN D'ACTION GOUVERNEMENTAL EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE .....	38
VI- LES RÉGIONS NORDIQUES, LES VILLAGES ÉLOIGNÉS ET LES PREMIÈRES NATIONS.....	39
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>41</b>
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS DE 2017 .....</b>	<b>42</b>
<b>ANNEXE 1 – RECOMMANDATIONS DE L'AVIS DE 2009 .....</b>	<b>44</b>
<b>ANNEXE 2 – LE CONTENU DU PANIER MINIMAL.....</b>	<b>46</b>
<b>ANNEXE 3 – LISTE DES MEMBRES DU COMITÉ CONSULTATIF.....</b>	<b>47</b>

## LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1	
ÉLÉMENTS DE LA MPC PRIS EN COMPTE DANS LE SOUTIEN FINANCIER MINIMAL DE 80 % DE LA MPC .....	8
TABLEAU 2	
EXEMPLES D'ÉLÉMENTS DE LA MPC EXCLUS DU SOUTIEN FINANCIER MINIMAL DE 80 % DE LA MPC .....	8
TABLEAU 3	
RATIO REVENU DISPONIBLE ANNUEL ET MESURE DU PANIER DE CONSOMMATION SELON LA CATÉGORIE DE MÉNAGES – 2018 (PROGRAMME D'AIDE SOCIALE) .....	16
TABLEAU 4	
RATIO REVENU DISPONIBLE ANNUEL ET MESURE DU PANIER DE CONSOMMATION SELON LA CATÉGORIE DE MÉNAGES – 2018 (PROGRAMME DE SOLIDARITÉ SOCIALE) .....	16
TABLEAU 5	
SEUILS DE FAIBLE REVENU, D'APRÈS LA MESURE DU PANIER DE CONSOMMATION (MPC), SELON LE TYPE D'UNITÉ FAMILIALE, QUÉBEC, 2018 (PROJECTION) .....	21
TABLEAU 6	
SEUILS DE SOUTIEN FINANCIER MINIMAL SELON LE TYPE D'UNITÉ FAMILIALE, QUÉBEC, 2018 (PROJECTION) .....	21
TABLEAU 7	
ÉCART ENTRE LE REVENU DISPONIBLE ET LES TROIS POSTES DE DÉPENSES SELON CERTAINS MÉNAGES À L'AIDE FINANCIÈRE DE DERNIER RECOURS .....	22

## LISTE DES FIGURES

FIGURE 1	
ÉVOLUTION DU REVENU DISPONIBLE 2003 À 2018 — PERSONNE SEULE, SANS CONTRAINTES, SANS ALLOCATION-LOGEMENT .....	14
FIGURE 2	
ÉVOLUTION DU REVENU DISPONIBLE 2003 À 2018 — FAMILLE MONOPARENTALE AVEC UN ENFANT DE MOINS DE 5 ANS, AVEC CONTRAINTES TEMPORAIRES .....	14
FIGURE 3	
ÉVOLUTION DU REVENU DISPONIBLE 2003 À 2018 — COUPLE SANS ENFANTS, SANS CONTRAINTES, SANS ALLOCATION-LOGEMENT .....	15
FIGURE 4	
ÉVOLUTION DU REVENU DISPONIBLE 2003 À 2018 — FAMILLE BIPARENTALE AVEC UN ENFANT DE MOINS DE 5 ANS, AVEC CONTRAINTES TEMPORAIRES EN 2003 ET SANS CONTRAINTES EN 2016 .....	15
FIGURE 5	
ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PRESTATAIRES D'AIDE FINANCIÈRE DE DERNIER RECOURS AU QUÉBEC DE 1999 À 2018.....	17
FIGURE 6	
ÉVOLUTION DES TAUX DE CHÔMAGE ET D'ASSISTANCE SOCIALE EN POURCENTAGE DE 1999 À 2018 .....	18
FIGURE 7	
REVENU DISPONIBLE DE JULIE, PERSONNE SEULE AU PROGRAMME D'AIDE SOCIALE.....	26
FIGURE 8	
REVENU DISPONIBLE DE SAMUEL, PERSONNE SEULE AU PROGRAMME D'AIDE SOCIALE TRAVAILLANT 10 HEURES PAR SEMAINE AU SALAIRE MINIMUM.....	27
FIGURE 9	
REVENU DISPONIBLE DE STÉPHANIE, PERSONNE SEULE AU PROGRAMME D'AIDE SOCIALE TRAVAILLANT 16 HEURES PAR SEMAINE AU SALAIRE MINIMUM .....	27
FIGURE 10	
REVENU DISPONIBLE DE RAPHAËL, PERSONNE SEULE TRAVAILLANT 35 HEURES PAR SEMAINE AU SALAIRE MINIMUM .....	27

## MESSAGE DU PRÉSIDENT

En 2009, conformément à l'obligation inscrite dans la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale<sup>1</sup>, le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a publié un avis sur des cibles de revenu et sur les moyens pour les atteindre afin d'améliorer la situation économique des personnes et des familles en situation de pauvreté, ainsi que sur une prestation minimale à verser dans le cadre d'un programme d'aide financière de dernier recours. Avec cet avis, le Comité voulait contribuer à l'atteinte de l'objectif de la *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* d'amener progressivement le Québec au nombre des nations industrialisées comptant le moins de personnes pauvres.

La Loi a confié au gouvernement la responsabilité de fixer des cibles à atteindre, notamment afin d'améliorer le revenu des prestataires des programmes d'assistance sociale et celui des travailleuses et travailleurs à faible revenu. Le gouvernement a récemment déposé son *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023*<sup>2</sup> dans lequel il annonce l'atteinte graduelle d'une cible de 100 % du seuil de référence de la Mesure du panier de consommation (MPC) en 2023 pour plusieurs prestataires avec contraintes sévères à l'emploi (Programme de solidarité sociale). Pour les ménages sans enfants et sans contraintes sévères à l'emploi (Programme d'aide sociale), le revenu disponible s'élèvera à 55 % de la MPC en 2021. Le Comité accueille ce plan avec intérêt et reconnaît le pas substantiel franchi pour certains prestataires. Une majorité restera cependant nettement en deçà du seuil de 80 % de la MPC que recommande le Comité consultatif pour les ménages sans revenus

de travail afin de permettre de couvrir leurs besoins essentiels et leur assurer plus de dignité ainsi qu'une meilleure intégration économique et sociale.

Tel que mentionné dans le communiqué de presse publié à l'occasion du lancement de son plan d'action, il s'agit pour le gouvernement d'un « premier pas significatif vers l'instauration d'un revenu de base ». Le Comité prend acte de cette première étape et appelle à franchir le pas pour que ce revenu soit plus largement accessible. Pour sa part, il prendra le temps d'analyser en profondeur le plan d'action gouvernemental pour en mesurer toutes les retombées.

Le présent avis constitue une mise à jour de données et de recommandations contenues dans l'avis de 2009. Il précise également la pensée du Comité sur certaines mesures et présente quelques arguments concernant le coût de la pauvreté et des mesures proposées ainsi que l'intégration au marché du travail. Le Comité souhaite que sa parution recentre la lutte contre la pauvreté sur les objectifs définis dans la Loi et sur l'esprit et la mobilisation ayant conduit à son adoption à l'unanimité par l'Assemblée nationale en 2002.

Au fil des ans, les modifications réglementaires des programmes d'assistance sociale n'ont pas toujours permis d'améliorer les conditions et le niveau de vie des personnes, contribuant même parfois à les détériorer. Les diverses réformes mises en place ont surtout mis l'accent sur la responsabilité individuelle. Cela laisse souvent dans l'ombre les causes structurelles de la pauvreté et la nécessité de mieux répartir la richesse dans notre société, le plus récent exemple étant les conséquences et pénalités proposées pour le Programme objectif emploi. De telles pénalités vont à l'encontre de l'article 15.2 de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, qui prévoyait

1. L.R.Q., chapitre L-7.

2. MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE. *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023, Un revenu de base pour une société plus juste*, 2017, 83 pages.

l'introduction du principe de prestation minimale, soit d'un seuil en deçà duquel une prestation ne peut être réduite en raison de l'application de sanctions administratives.

Les récents débats sur le salaire minimum ont mis en lumière la situation précaire dans laquelle se trouvent les travailleuses et les travailleurs à faible revenu. Les arguments pour ou contre son augmentation à 15 \$ vont dans plusieurs directions. Pour sa part, le Comité s'est toujours prononcé en faveur d'une hausse du salaire minimum. Il apparaît clairement qu'un salaire minimum plus élevé contribuerait à améliorer la situation des travailleuses et des travailleurs pauvres et réduirait sensiblement l'investissement gouvernemental nécessaire pour rapprocher les gens des seuils de pauvreté reconnus et pour mieux soutenir leur intégration au marché du travail. La récente annonce du gouvernement de la hausse du salaire minimum à 12 \$ de l'heure à compter du 1er mai 2018 constitue un pas dans cette direction.

Quelle que soit l'issue de ce débat, il s'agit d'une belle occasion de ramener à l'avant plan le faible revenu des travailleuses et travailleurs pauvres et des personnes qui reçoivent l'aide financière de dernier recours ainsi que l'importance de fixer des cibles de revenu en fonction de la couverture des besoins de base, de préciser les moyens pour les atteindre et de déterminer un seuil raisonnable sous lequel le soutien offert aux personnes en situation de pauvreté ne devrait jamais descendre.

Les besoins ayant donné naissance à la loi adoptée en 2002 étaient réels et celle-ci a suscité de grands espoirs. Aujourd'hui, malgré les investissements annoncés dans le plan d'action gouvernemental 2017-2023, force est de constater qu'il faut consentir un effort accru pour atteindre l'objectif de tendre vers un Québec sans pauvreté. Une chose est certaine : il faudra bien un jour régler le problème du trop faible revenu d'un grand nombre de personnes. L'engagement doit être pris qu'aucun ménage au Québec ne touche un revenu inférieur à 80 % du seuil de référence de la Mesure du panier de consommation.

Au moment où le gouvernement dit avoir retrouvé l'équilibre budgétaire, il semble qu'il ait de nouveau la capacité d'investir dans des solutions aptes à améliorer réellement la situation des personnes vivant dans la pauvreté, qui sont encore loin des cibles de revenu que propose le Comité. Il est certain que de telles mesures généreront des investissements importants. Mais comme société, nous devons poser cette question : A-t-on la volonté de le faire?

Les estimations des coûts des mesures que propose le Comité devront aussi considérer les économies générées, notamment en soins de santé et en services sociaux divers, qui ne sont pas comptabilisées dans les modèles économiques courants, lesquels prennent davantage en compte les coûts comptables et les effets des mesures sur l'offre de travail. La question doit être abordée globalement et se poser également sur les conséquences des inégalités de revenu pour notre société, son économie et la qualité de vie de l'ensemble des Québécoises et des Québécois.

Le Comité propose une solution fiscalisée viable et structurante, qui contribue à une meilleure redistribution de la richesse pour que toutes et tous se rapprochent d'un niveau de vie décent tout en favorisant, lorsque possible, le retour et le maintien en emploi. **Ses recommandations prennent forme autour de trois objectifs fondés sur les énoncés mêmes de la Loi : permettre à tous d'avoir accès aux biens et aux services nécessaires pour satisfaire leurs besoins de base, favoriser l'intégration économique et sociale des personnes et faire en sorte que celles qui travaillent disposent d'un revenu leur permettant de sortir de la pauvreté.**

*Le Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023* permet de redonner à l'enjeu de la pauvreté la place qu'il doit occuper dans les priorités de la société québécoise et du gouvernement. Il y parvient notamment par l'atteinte de 100 % du seuil de référence de la Mesure du panier de consommation pour plusieurs prestataires du Programme de solidarité sociale. Toutefois, d'autres devront patienter plusieurs mois, voire des années, avant de voir leur situation s'améliorer de manière

significative. Ajoutons que la faible augmentation consentie aux ménages sans contraintes sévères à l'emploi demeure loin de la cible proposée par le Comité et de ce qu'il en coûte réellement pour vivre.

Renforcer le filet de sécurité sociale et économique, de même que favoriser l'accès à l'emploi et valoriser le travail sont deux des cinq grandes orientations de la *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Ces orientations doivent demeurer au cœur des actions à entreprendre. Le travail du Comité relatif aux cibles d'amélioration du revenu prend racine dans ces orientations et dans l'article 9 de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, lequel prévoit notamment que les actions liées à ces orientations doivent viser à rehausser le revenu des personnes en situation de pauvreté et favoriser le maintien et l'intégration en emploi. C'est une visée qu'il faut retenir en appliquant à toutes les personnes seules et à tous les couples sans enfants et sans contraintes sévères à l'emploi des mesures semblables à celles qui ont permis aux ménages avec enfants de voir leurs revenus s'améliorer en dehors des paramètres des programmes d'aide financière de dernier recours.

Le président,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Gravel', enclosed within a large, loopy oval flourish.

**Richard Gravel**

## INTRODUCTION

La mise à jour de l'avis sur les cibles de revenu paru en 2009<sup>3</sup> s'est imposée aux membres du Comité consultatif, notamment parce qu'ils estiment que le suivi qui devait en découler de la part du gouvernement n'a pas été complété. Le nouveau *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023* est un pas dans la bonne direction en ce qui concerne plusieurs mesures, mais le soutien financier minimal et le seuil prévu pour les ménages sans enfants bénéficiant du Programme d'aide sociale sont nettement en deçà de ceux que le Comité a proposés et représentent un revenu disponible trop éloigné de la couverture des besoins de base. Il convient de rappeler ici que les principes qui ont guidé le Comité dans la préparation de son avis sur les cibles de revenu s'appuyaient sur les buts, orientations et actions inscrits dans la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale<sup>4</sup>.

Cette loi demeure, à ce jour, une référence reconnue en cette matière. Elle trace les balises permettant la planification et la réalisation d'actions visant à agir sur les causes et les effets de la pauvreté et à tendre vers un Québec sans pauvreté. La loi précise que le Comité doit soumettre un avis et des

recommandations portant sur des cibles de revenu et sur les moyens pour les atteindre afin d'améliorer la situation économique des personnes et des familles en situation de pauvreté. Elle prévoit ensuite que le ministre présente un rapport et des recommandations tenant compte de celles du Comité. Ce rapport doit être examiné par la commission parlementaire compétente de l'Assemblée nationale pour avis et recommandations, le cas échéant.

3. COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE. *Améliorer le revenu des personnes et des familles... Le choix d'un meilleur avenir, Avis*, 2009, 47 pages.

4. L.R.Q., chapitre L-7.

Les deux premières étapes ont été réalisées selon l'esprit de la Loi. Quant à celle de l'examen en commission parlementaire, elle s'est arrêtée après le dépôt et l'audition du rapport de la ministre<sup>5</sup>, de la réaction du Comité consultatif à ce document, à la Commission de l'économie et du travail, en février 2012, et ce, sans avoir fait l'objet d'une étude approfondie. Aucun avis ou recommandation n'a donc émergé par la suite.

Dans son avis de 2009, le Comité a voulu proposer des mesures permettant à toutes et à tous d'avoir accès aux biens et aux services nécessaires pour satisfaire leurs besoins de base et de pouvoir s'intégrer économiquement et socialement. Il a également visé à faire en sorte que les personnes qui travaillent soient en mesure de disposer d'un revenu leur permettant d'échapper à la pauvreté. Ces objectifs s'inscrivent directement dans l'esprit de la Loi, de la stratégie nationale et du premier plan d'action gouvernemental.

*Sans les ressources pour couvrir leurs besoins de base, ces personnes sont en mode de survie, en déficit humain, incapables d'accéder à une réelle autonomie économique.*

Une priorité persistante du Comité est l'amélioration du revenu disponible des personnes les plus pauvres, en particulier celui des personnes seules et des couples sans enfants prestataires du Programme d'aide sociale ainsi que celui des prestataires du

Programme de solidarité sociale qui ne répondent pas aux critères établis pour les nouvelles mesures gouvernementales<sup>6</sup>. Sans les ressources pour couvrir leurs besoins de base, ces personnes sont en mode de survie, en déficit humain, incapables d'accéder à une réelle autonomie économique.

5. MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE. *Améliorer la situation économique des personnes : un engagement continu*, 2011, 61 pages.

6. Ce sont les prestataires du Programme de solidarité sociale ayant un minimum de 66 mois de présence à l'aide sur une période de 72 mois qui auront accès au revenu de base de 100 % du seuil de référence de la MPC.

## L'AIDE FINANCIÈRE DE DERNIER RECOURS

L'aide financière de dernier recours comprend le Programme d'aide sociale, qui s'adresse aux personnes ou aux familles n'ayant pas de contraintes sévères à l'emploi, et le Programme de solidarité sociale, qui vise les personnes ou les familles ayant des contraintes sévères à l'emploi.

L'aide financière de dernier recours actuellement accordée et prévue pour les ménages sans enfants prestataires du Programme d'aide sociale est faible au point qu'on puisse affirmer que, dans plusieurs cas, elle génère elle-même les contraintes sévères des prestataires. En effet, plusieurs personnes avec contraintes sévères à l'emploi le sont devenues à la suite des années passées à l'aide sociale avec des revenus insuffisants pour maintenir leur santé et pour favoriser leur autonomie et leur intégration sur le marché du travail. La situation à laquelle font face les personnes seules et les couples sans enfants prestataires du Programme d'aide sociale résulte notamment de l'effet d'un processus qui comporte de nombreux pièges favorisant la dépendance. Les annonces faites dans le nouveau plan d'action ne paraissent pas corriger ce problème.

**Les objectifs poursuivis par le Comité ont mené à la proposition centrale de l'avis sur les cibles de revenu : un régime intégré de soutien du revenu qui se déploie en dehors des programmes d'assistance sociale, les complétant selon le cas, et qui demeure accessible aux travailleuses et travailleurs à faible revenu.** Il s'agit d'un programme ciblé visant à améliorer le revenu disponible des personnes en situation de pauvreté. La voie que privilégie le Comité évite l'éventuel effet de rétention souvent évoqué lorsqu'il est question d'une hausse de l'aide financière de dernier recours, car le régime intégré de soutien du revenu est une mesure qui considère ce soutien sous de nouvelles bases. Il est certain que sa mise en place impliquerait des changements profonds touchant le régime fiscal, tant fédéral que provincial, et la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles. Cependant, des crédits d'impôt existants peuvent être adaptés pour servir de véhicule à ce régime intégré de soutien du revenu. Par exemple, le gouvernement a déjà mis en

place le crédit d'impôt pour solidarité, lequel pourrait être modifié afin de permettre à toutes les personnes en situation de pauvreté d'atteindre le soutien minimal proposé.

La cible que propose le Comité est déjà pratiquement atteinte pour les familles avec enfants grâce au soutien découlant des différents crédits et transferts (allocations, frais de garde, etc.) dont elles peuvent se prévaloir. Dans leur cas, le soutien aux enfants a été implanté indépendamment de la prestation d'assistance sociale, demeurant ainsi accessible même une fois ces bénéficiaires dégagés de l'aide de l'État. C'est notamment ce qui a permis à plusieurs mères monoparentales de passer plus harmonieusement du statut de prestataire à celui de travailleuse à temps partiel ou à temps plein et contribué, dans les quinze dernières années, à une baisse significative du nombre de ce groupe de prestataires (voir figure 5 à la page 17).

*La manière d'accorder le soutien est aussi déterminante que le montant consenti et influence le résultat des actions.*

Le présent avis vise à ramener à l'avant-plan l'importance du chemin ayant permis l'amélioration du revenu de ces familles, qui doit servir de modèle pour les mesures visant les personnes seules et les couples sans enfants, c'est-à-dire qu'il couvre minimalement leurs besoins

de base et favorise leur autonomie. Le Comité est convaincu qu'un régime intégré de soutien du revenu, indépendant des programmes d'assistance sociale et venant les compléter, est le mode à privilégier. Le plan d'action gouvernemental prévoit que les personnes seules et les couples sans enfants prestataires du Programme de solidarité sociale atteindront 100 % de la MPC en 2023. Le Comité constate que l'amélioration du revenu est apportée à l'intérieur du Programme d'aide financière de dernier recours. Il estime que sa proposition de régime intégré de soutien du revenu serait plus efficace, car elle demeure accessible, même une fois les personnes affranchies des programmes d'aide financière.

Le Comité perçoit qu'il peut y avoir plus d'embûches pour une mère monoparentale d'envisager un retour à l'emploi que pour une personne seule. Pourtant, l'amélioration du soutien qui a été accordé à ces mères a permis de le favoriser. Aucune raison ne permet de croire que l'effet positif obtenu pour les ménages avec enfants ne se vérifierait pas chez ceux qui n'en ont pas, alors que les embûches d'un retour à l'emploi sont peut être moins grandes pour eux, sauf pour ce qui est du faible revenu et de certaines contraintes importantes

**Un soutien financier minimal : 80 % de la MPC assurés pour les ménages sans aucun revenu de travail, au moins 100 % de la MPC lorsque une personne travaille en moyenne 16 heures par semaine au salaire minimum.**

souvent non reconnues. En d'autres termes, la manière d'accorder le soutien est aussi déterminante que le montant consenti et influence le résultat des actions. Il est impératif de mettre en place des mesures afin que

l'amélioration du revenu des personnes en situation de pauvreté n'atteignant pas la cible recommandée provienne d'une autre source que l'aide financière de dernier recours et soit maintenue pour les travailleuses et travailleurs à faible revenu, et ce, même une fois qu'ils franchissent les seuils de sortie de cette aide.

La première chose à déterminer est le revenu disponible nécessaire pour couvrir les besoins de base, ce qui ne doit aucunement être influencé par la capacité de payer de l'État. La deuxième étape consiste à trouver le mécanisme pour s'assurer de maintenir l'équité entre les personnes et leur meilleure intégration au marché du travail. Cette question a été prise en compte dans le modèle proposé, tel que démontré dans la section 2 de cet avis. Le Comité profite aussi de cette mise à jour pour proposer des mesures pouvant corriger l'injustice qu'occasionnent les taux élevés de réduction des transferts imposés aux personnes à faible revenu, qui constituent un des pires éléments susceptibles de les démobiliser face au travail.

Dans sa planification de 2015-2018, le Comité consultatif rappelle l'importance de s'engager clairement sur des cibles à atteindre, comme le prescrivent les articles 14 et 60 de la Loi. Précisons que la cible de revenu qu'il propose est basée sur la Mesure du panier de consommation (MPC). Le Comité est conscient que ses propositions pourraient représenter des coûts importants, mais il faut rappeler qu'il en coûte encore plus cher de ne pas s'en occuper. Le Québec n'a pas les moyens de ne pas agir, compte tenu des coûts directs et indirects associés à la pauvreté.

Le modèle de soutien financier minimal et de fixation de cibles de revenu que le Comité propose s'appuie sur trois principes incontournables : 80 % de la MPC assurés pour les ménages sans aucun revenu de travail, au moins 100 % de la MPC lorsque une personne travaille en moyenne 16 heures par semaine au salaire minimum et un taux de récupération des transferts ne dépassant pas 50 % de chaque dollar gagné, une fois dépassés les gains de travail permis sans réduction de la prestation, afin d'assurer une progression constante et significative du revenu disponible, toutes catégories de prestataires confondus.

## LA FIXATION DE CIBLES DE REVENU ET LE REVENU MINIMUM GARANTI

En janvier 2016, le premier ministre a confié au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale le mandat de se pencher sur « l'amélioration des outils de soutien du revenu dans la direction de l'instauration d'un revenu minimum garanti »<sup>7</sup>. Même si ce mandat semble lié de près à la fixation de cibles de revenu pour les personnes en situation de pauvreté, le Comité ne souhaite pas associer la mise à jour de son avis sur cette question à la notion de revenu minimum garanti (RMG).

Il existe plusieurs types de RMG selon les écoles de pensée, dont certains sont peu compatibles avec les recommandations que le Comité a formulées au fil des ans. Le RMG dépasse l'unique question du revenu, car il risque d'influencer les programmes sociaux, les services à la population ou le rapport au travail, et il nécessitera un arrimage avec le régime fiscal, plusieurs crédits et transferts de même que des politiques du gouvernement fédéral. À terme, il appartiendra au gouvernement de déterminer le véhicule pour garantir un revenu minimum. Ultimement, c'est la destination qui importe et le Comité estime que celle-ci devrait minimalement correspondre aux cibles de revenu qu'il a proposées, car il s'agit d'un seuil en deçà duquel le soutien du revenu ne devrait pas descendre.

Le Comité d'experts sur le revenu minimum garanti a remis son rapport en novembre 2017. Il a proposé d'améliorer les acquis du système de soutien du revenu actuel, plutôt que d'avancer sur la voie d'un revenu minimum garanti, beaucoup trop coûteux à instaurer, selon son estimation. Il a proposé 55 % de la MPC comme seuil de référence temporaire de revenu pour les personnes sans contraintes à l'emploi et 100% de la MPC pour les personnes de 65 ans et plus. Il laisse au gouvernement le soin de fixer des cibles pour les autres groupes. Le Comité d'experts propose aussi de soutenir l'intégration au marché de l'emploi en bonifiant la prime au travail et de mieux encourager la transition des prestataires de l'aide financière de dernier recours vers l'emploi à temps partiel ou à temps plein.

7. Extrait de l'allocution du premier ministre du Québec à l'occasion de la cérémonie de prestation de serment de membres du Conseil des ministres, le 28 janvier 2016.

## SECTION 1 LE CHEMIN PARCOURU

### L'AVIS DE 2009 ET LES SUITES DONNÉES

#### I. RÉSUMÉ DE L'AVIS

Dans cet avis, le Comité s'est consacré à préciser quels sont les besoins de base, ceux qui doivent être couverts en priorité et comment favoriser l'autonomie des personnes. L'avis sur les cibles de revenu compte 14 recommandations<sup>8</sup> qui visent à :

1. établir les fondements d'un soutien financier minimal,
2. favoriser l'intégration sociale et économique des personnes et
3. faire en sorte que les personnes qui travaillent disposent d'un revenu permettant d'échapper à la pauvreté.

Dans le cas de la première visée, le Comité s'est appuyé sur les travaux du Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CEPE) qui a retenu la Mesure du panier de consommation (MPC) comme référence pour suivre les situations de pauvreté sous l'angle de la couverture des besoins<sup>9</sup>. Notons que, comme le CEPE, il estime que, malgré la pertinence de la MPC, une personne dont le revenu disponible équivaut à ce seuil n'a pas nécessairement échappé à la pauvreté. En dépit de cette limite, le Comité considère la MPC comme un choix adéquat pour fixer le niveau du soutien financier minimal et que des efforts supplémentaires doivent être faits pour offrir ce soutien à toutes les personnes et à toutes les familles en situation de pauvreté, notamment celles sans enfants, qui en sont les plus éloignées. Le Comité a donc recommandé que le seuil de référence

8. Les recommandations de l'avis de 2009 se retrouvent intégralement à l'annexe 1 du présent avis.

9. Selon le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, « Un ménage est à faible revenu si son revenu disponible après prélèvements obligatoires et certaines autres obligations (pensions alimentaires, frais de garde non remboursés, frais pour soins de santé non assurés, etc.) est inférieur à la MPC calculée pour un ménage de même taille et vivant dans une région de taille correspondante. ».



utilisé soit celui de la MPC pour les municipalités québécoises de moins de 30 000 habitants. **Conscient de la nécessité de procéder progressivement et de respecter la capacité de payer de l'État, il a, dans une première étape, établi à 80 % du seuil de la MPC le montant à garantir pour les personnes sans revenu de travail et que celui-ci soit indexé selon l'augmentation annuelle du panier ayant servi de base au choix de ce pourcentage.**

**TABLEAU 1**

Éléments de la MPC pris en compte dans le soutien financier minimal de 80 % de la MPC <sup>10</sup>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nourriture</li> <li>• Vêtements et chaussures</li> <li>• Logement (incluant le coût de l'énergie)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transport</li> <li>• Un montant minimal pour couvrir les soins personnels et les médicaments non prescrits</li> </ul>

**TABLEAU 2**

Exemples d'éléments de la MPC exclus du soutien financier minimal de 80 % de la MPC	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loisirs</li> <li>• Téléphone</li> <li>• Ameublement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fournitures scolaires</li> <li>• Assurances</li> <li>• Etc.</li> </ul>

Ce niveau de revenu est bien sûr en deçà de ce dont les personnes et les familles ont besoin pour maintenir leur santé et leur sécurité<sup>11</sup>. Pour le Comité, il s'agissait toutefois d'un pas réaliste dans le contexte économique de l'époque. **Le Comité a recommandé que ce soutien minimal soit notamment assuré grâce à un**

10. Ce travail de distinction des éléments de la MPC pour le soutien financier minimal réalisé par le Comité consultatif en 2009 répond à la recommandation 7 du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti qui invitait Statistique Canada à distinguer plus clairement les éléments correspondant à la couverture des besoins minimaux et les éléments visant à répondre à des besoins supplémentaires dans le panier servant au calcul de la Mesure du panier de consommation.

11. Ce choix obligera les personnes qui voudront assumer des dépenses comme le téléphone ou l'Internet à couper dans les autres dépenses jugées essentielles. Pourtant, plusieurs de ces besoins sont incontournables, notamment pour sortir de l'isolement ou envisager un retour à l'emploi.

**régime intégré, sous la forme d'un crédit d'impôt remboursable, modulé selon les caractéristiques des ménages<sup>12</sup>. Ce crédit viendrait s'ajouter à la prestation d'aide financière de dernier recours, le cas échéant, laquelle serait uniformisée pour tous les ménages prestataires, éliminant ainsi la distinction selon la présence ou non de contraintes à l'emploi.** Comme plusieurs autres intervenants, le Comité estime que ces catégories contribuent à nourrir les préjugés et ne correspondent pas réellement aux caractéristiques des prestataires de l'aide sociale, dont plusieurs ne pourraient réintégrer le travail sans un accompagnement soutenu. Il aurait souhaité que le nouveau plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale n'ajoute pas de nouvelles catégories de prestataires en fonction de la durée de présence à l'aide financière de dernier recours. Même dans le cas des personnes reconnues comme ayant des contraintes sévères à l'emploi, il paraît préférable de pallier les coûts supplémentaires liés à l'incapacité par le truchement de la fiscalité, notamment des crédits d'impôt remboursables.

## LES PERSONNES HANDICAPÉES

L'Office des personnes handicapées du Québec a transmis au Comité d'experts sur le revenu minimum garanti un avis<sup>13</sup> dans lequel il précise les conditions d'application d'un RMG eu égard aux situations particulières des personnes handicapées. Plusieurs de ces conditions pourraient compléter le régime intégré de soutien du revenu. L'Office mentionne qu'il est « [...] important que les personnes handicapées et leur famille puissent être compensées pour les coûts supplémentaires qu'elles doivent assumer en lien avec leurs déficiences, incapacités et situations de handicap ». L'organisme ajoute que « [pour] les personnes handicapées et leur famille, lorsque ces coûts supplémentaires ne sont pas compensés par des services ou des aides financières, ceux-ci se traduisent en dépenses qu'elles doivent engager pour répondre à des besoins que des personnes qui ne sont pas handicapées n'ont pas à encourir ». En plus de ces dépenses supérieures, les personnes handicapées composent la plupart du temps avec des revenus moindres que celles qui vivent sans handicap. Les coûts supplémentaires sont particulièrement substantiels pour celles qui vivent seules et pour les familles qui comptent un enfant handicapé. À ce fardeau financier supplémentaire s'ajoutent pour elles des obstacles majeurs à la participation sociale et des difficultés à couvrir leurs besoins essentiels. « Tenir compte de ces coûts [...] contribuerait à ce que les personnes handicapées et leur famille bénéficient d'un revenu disponible et d'un pouvoir d'achat similaire à celui des personnes sans incapacités. » L'Office propose un modèle différencié et modulable selon les situations, l'octroi d'un revenu décent aux personnes qui ne peuvent travailler, le maintien des programmes, mesures et services répondant aux besoins essentiels des personnes handicapées et une suppression de toutes les formes de prélèvements sur le revenu, à l'exception de certaines cotisations obligatoires.

Le Comité a également recommandé de prendre en compte d'autres besoins, comme l'accès à une assurance habitation et à un logement abordable, de même qu'un revenu permettant l'accès au réseau public de services de garde et un programme d'aide adapté à la réalité et aux besoins des jeunes.

12. Par exemple, les personnes en situation de handicap recevraient des crédits d'impôt supplémentaires adaptés à leur condition, en plus du crédit permettant d'atteindre 80 % de la MPC.

13 Michael MAGNER et Omar SARR. *Revenu minimum garanti : enjeux et propositions à considérer pour les personnes handicapées et leur famille*, Office des personnes handicapées du Québec, 2017, 33 pages.

En ce qui concerne la deuxième visée, l'avis de 2009 proposait entre autres d'abolir le premier test d'avoirs liquides, de développer des mesures d'aide à l'emploi de longue durée pour les personnes très éloignées du marché du travail et de faire en sorte que chaque dollar gagné procure une amélioration significative du revenu disponible.

La dernière visée ciblait la sortie de la pauvreté des personnes qui travaillent, grâce à une révision de la fiscalité pour amoindrir les taux effectifs marginaux d'imposition (TEMI), de même que l'atteinte d'au moins 100 % de la MPC pour les personnes qui travaillent en moyenne 16 heures par semaine au salaire minimum ainsi que la poursuite de l'augmentation du salaire minimum.

## II. L'ACCUEIL RÉSERVÉ AUX RECOMMANDATIONS DU COMITÉ CONSULTATIF

### Le rapport de la ministre<sup>14</sup>

Tel que prévu à la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la ministre a déposé à l'Assemblée nationale, en 2011, un rapport sur les matières visées à l'article 59, en tenant compte des avis et des recommandations du Comité consultatif, et présenté un état de situation sur les actions menées dans le contexte de la *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, de même que sur les résultats obtenus. La deuxième partie de ce rapport donne suite à l'avis et aux recommandations du Comité consultatif. La ministre y reconnaît que les seuils que celui-ci propose demeurent des cibles à atteindre, mais que leur application à tous les ménages entraînerait un coût additionnel estimé à 2,3 milliards de dollars par année pour le gouvernement du Québec et qu'elle aurait des incidences importantes sur l'attrait pour le travail, générant une réduction significative du nombre d'heures travaillées. Elle juge aussi pertinent de réexaminer les moyens de parvenir à ces cibles pour tous les ménages prestataires de l'aide de l'État en tenant compte des ressources disponibles, tout en veillant à considérer la diversité des besoins et à maintenir l'objectif de rendre le travail plus attrayant.

14. MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE. *Améliorer la situation économique des personnes : un engagement continu*, 2011, 61 pages.

Selon la ministre, le *Plan d'action gouvernemental pour la solidarité et l'inclusion sociale 2010 2015* répondait déjà en partie aux recommandations du Comité. Elle souligne que le gouvernement n'agit pas seul en matière de lutte contre la pauvreté, mais qu'il partage cette responsabilité avec des partenaires mobilisés et concertés. Elle compte donc sur une meilleure coordination de l'action locale et régionale, et sur une dynamisation du potentiel des acteurs locaux, pour améliorer les conditions de vie particulières à chaque région<sup>15</sup>.

**La ministre juge préoccupante la situation des personnes seules à faible revenu et précise qu'il faudrait élaborer des mesures pour les aider à améliorer leurs conditions de vie et leur revenu disponible tout en assurant l'incitation à travailler.**

L'emploi est présenté comme le moyen privilégié pour assurer la sécurité économique et l'inclusion sociale des personnes. Le crédit d'impôt pour solidarité (CIS) du Québec et la prestation fiscale pour le revenu de travail (PFRT) du fédéral sont perçus comme d'autres outils intéressants. **La ministre estime que les mesures de sécurité sociale doivent être cohérentes et complémentaires et que les actions doivent être revues dans une perspective globale incluant l'ensemble des politiques fiscales et sociales.**

La partie du rapport de la ministre concernant les recommandations du Comité sur les cibles de revenu repose principalement sur une évaluation commandée au Centre interuniversitaire sur le risque, les politiques économiques et l'emploi (CIRPÉE) à qui l'on avait confié le mandat d'analyser les recommandations 2 et 13<sup>16</sup> de l'avis et d'effectuer des estimations économétriques pour mesurer leurs effets sur l'incitation au travail de même que des simulations pour chacun des types de ménages.

*La ministre y reconnaît que les seuils que le Comité propose demeurent des cibles à atteindre.*

15. Il convient de souligner que plusieurs instances locales et régionales ont été abolies ou réduites depuis ce rapport de la ministre, dont les conférences régionales des élus et les centres locaux de développement, ce qui fragilise la coordination des actions, la dynamisation du potentiel des acteurs locaux et l'amélioration des conditions de vie particulières à chaque région.

16. La recommandation 2 concerne l'établissement du soutien financier minimal à 80 % de la MPC et l'indexation annuelle du coût de ce panier, tandis que la recommandation 13 vise à ce que 16 heures de travail par semaine au salaire minimum permettent d'atteindre au moins 100 % de la MPC.

Le mandat d'analyse confié au CIRPÉE n'a donc pris en compte que deux recommandations de l'avis du Comité et laissé de côté tout un pan de la proposition élaborée, particulièrement le régime intégré de soutien du revenu qui ne s'appuie pas sur une hausse des prestations d'aide financière de dernier recours, mais sur un revenu fiscalisé qui demeure accessible aux travailleuses et travailleurs pauvres, atténuant ainsi l'effet de découragement au travail appréhendé. C'est également la conclusion d'une publication de l'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS), parue en 2013<sup>17</sup>, dans laquelle l'auteure souligne que les conclusions du CIRPÉE résultent d'une compréhension erronée de la proposition et d'interprétations incorrectes faussant leur modélisation. C'est pourtant sur cette base que le Ministère a choisi de ne pas emprunter la voie du régime intégré de soutien du revenu.

Cette analyse ne rend pas justice à la globalité et à la cohérence de la proposition du Comité, qui constituait un tout et reste encore pertinente. Les recommandations 11 et 12<sup>18</sup>, que le CIRPÉE n'a pas examinées, ne peuvent pourtant pas être dissociées de la proposition 13, car elles visaient à pallier la hausse des investissements appréhendée. En effet, une révision de la fiscalité ayant l'objectif d'atténuer l'effet des taux effectifs marginaux d'imposition (TEMI)<sup>19</sup> et l'arrimage du régime intégré de soutien du revenu afin que chaque dollar gagné procure une amélioration nette du revenu disponible permettraient de réduire les coûts liés à la diminution de l'offre de travail redoutée. Le Comité estime que les conclusions de la ministre et l'évaluation du coût de ses recommandations reposent donc sur des prémisses incomplètes.

17. Eve-Lyne COUTURIER. *Revenu minimum garanti : trois études de cas*, Institut de recherche et d'informations socio-économiques, 2013, 26 pages.

18. La recommandation 11 concerne les gains de travail déduits complètement du soutien financier et la recommandation 12 touche au réexamen de l'ensemble de la fiscalité.

19. Le taux effectif marginal d'imposition (TEMI) mesure le taux d'impôt combiné au jeu des transferts (baisse ou hausse de crédits, de primes, d'allocations ou de contributions de tous ordres) à la suite d'une baisse ou d'une hausse du revenu : par exemple, un ménage qui augmente son revenu brut de 1 000 \$ et qui ne garde que 400 \$ de plus en revenu disponible se voit imposer un TEMI de 60 %.

### III. LA RÉACTION DU COMITÉ AU RAPPORT DE LA MINISTRE<sup>20</sup>

Dans sa réaction au rapport de la ministre, le Comité a rappelé que les cibles proposées s'appuient sur des principes et des choix politiques et que la lutte contre la pauvreté progressera davantage avec des cibles précises et des moyens pour les atteindre dans un délai déterminé. À ses yeux, une aide minimale doit fournir un revenu décent et assurer l'accès aux services. Elle doit aussi permettre de se loger, de s'alimenter, de se vêtir, de se déplacer, d'assurer ses soins personnels, d'avoir accès aux médicaments, à une assurance habitation, aux soins de santé et aux services éducatifs et, en présence d'enfants, aux services de garde. La couverture minimale fixée à 80 % de la MPC couvre le strict minimum, car elle ne prend pas en compte tous ces éléments ou d'autres besoins essentiels, comme le téléphone, les livres ou l'accès à la culture ou aux loisirs. En deçà de cette cible, la santé et la sécurité des personnes sont gravement compromises.

*La lutte contre la pauvreté progressera davantage avec des cibles précises et des moyens pour les atteindre dans un délai déterminé.*

**La proposition du Comité ne vise pas à augmenter la prestation d'aide financière mais à limiter les effets pervers de ce type de régime. Elle ne devrait pas non plus faire monter le taux d'assistance sociale.** Le régime intégré de soutien du revenu doit être envisagé dans sa globalité pour en mesurer toute la portée. Le revenu des personnes serait fiscalisé et la transition vers l'autonomie serait favorisée en maintenant les crédits, même une fois franchi le seuil de sortie de l'aide financière, afin d'atténuer les TEMI sur chaque dollar gagné. C'est d'ailleurs ce type de mesure qui a amélioré considérablement le soutien aux familles : la prestation est la même pour les adultes mais le revenu disponible a été haussé par des crédits et transferts établis sur la base de la présence d'enfants dans le ménage.

20. COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE. *Améliorer le revenu des personnes et des familles... Le choix d'un meilleur avenir auquel le Comité consultatif croit toujours*, 2011, 32 pages.

Le Comité souligne également dans ce document que « le type d'étude économétrique sur laquelle repose le rapport ministériel peut causer des biais et maintenir des préjugés qui nuisent à la recherche des véritables solutions. L'accent mis sur l'incitation au travail peut laisser entendre que les prestataires y sont réfractaires, alors que dans les faits, ils ont surtout besoin d'un soutien adéquat, dont, en premier lieu, un revenu leur permettant de vivre dignement, et d'avoir accès aux moyens de s'en sortir ».

#### IV. LA SITUATION DEPUIS 2012

**Dans le rapport qu'elle a déposé en 2011, la ministre de l'époque a souligné que ces seuils étaient atteints dans plusieurs cas et qu'ils restaient « un objectif à atteindre » pour les ménages sans enfants aptes au travail et qu'il faut « poursuivre l'amélioration de la situation économique des personnes seules et des couples sans enfants ». Le Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023 fait un bout de chemin en ce sens. La proposition d'amener au seuil de 100 % de la MPC les prestataires bénéficiant du Programme de solidarité sociale pendant un minimum de 66 mois sur une période de 72 mois, y compris les ménages sans enfants, constitue une avancée qu'il faut souligner.** Toutefois, plusieurs prestataires qui n'atteignent pas cette durée minimale se trouvent à toucher un revenu ne permettant pas de couvrir leurs besoins de base. Ajoutons à nouveau que le seuil de 55 % de la MPC prévu d'ici 2021 pour les ménages sans enfants prestataires du Programme d'aide sociale est nettement insuffisant, car il ne prend pas en compte ce qu'il en coûte pour vivre. Un revenu insuffisant pour vivre constitue indéniablement un obstacle au retour en emploi.

Aujourd'hui, force est de constater que la situation précaire de plusieurs personnes continue d'être inférieure à la couverture de leurs besoins de base et que les actions prises n'ont pas donné tous les résultats attendus. Il reste du travail à faire et les efforts devront se déployer sur deux plans : améliorer les revenus, notamment ceux des personnes seules et des couples sans enfants prestataires du Programme d'aide sociale, et améliorer les conditions du marché du travail de même que son accessibilité, tel que précisé dans les

avis du Comité sur l'emploi<sup>21</sup>. Les conditions que le Comité a identifiées en 2009 pour que l'amélioration des programmes de transfert aux personnes contribue à leur bien-être général et à leur autonomie restent les mêmes : le marché du travail doit offrir des possibilités réelles, le mode de soutien aux personnes doit être adéquat et l'aide accordée doit permettre de disposer des ressources requises pour recouvrer l'autonomie.

*Le marché du travail doit offrir des possibilités réelles, le mode de soutien aux personnes doit être adéquat et l'aide accordée doit permettre de disposer des ressources requises pour recouvrer l'autonomie.*

21. COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE. *L'emploi pour lutter contre la pauvreté : les défis à relever – Pour assurer le droit à un travail décent : améliorer la qualité des emplois*, Avis, 2013, 57 pages. *L'emploi pour lutter contre la pauvreté : les défis à relever – L'aide à l'emploi : pour une intégration durable*, Avis, 2015, 75 pages.

## V. QUELQUES CONSTATS CHIFFRÉS

Le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CEPE) a précisé dans son état de situation de 2016<sup>22</sup> que l'objectif formulé à l'article 4 de la Loi de faire que le Québec soit en 2013 au nombre des nations industrialisées comptant le moins de personnes pauvres n'a pas été atteint. Voici quelques constats sur la situation actuelle, comparativement à celle qui prévalait au moment de l'adoption de la Loi.

À la lumière des figures 1 à 4 qui suivent<sup>23</sup>, on constate que tous les groupes de prestataires du Programme d'aide sociale ont vu leur revenu disponible progresser sur la période de 2003 à 2018, quoique cette augmentation a été moindre pour les couples sans enfants et les personnes seules<sup>24</sup>. Cette progression du revenu disponible s'explique notamment par la pleine indexation de la prestation de base introduite en 2009, ce qui a permis que le revenu progresse davantage selon l'indice du coût de la vie, par les mesures de soutien aux enfants et, dans le cas de certaines catégories de personnes seules sans contraintes à l'emploi, par l'ajustement de la prestation de 50 \$ consenti graduellement de 2014 à 2017<sup>25</sup>.

---

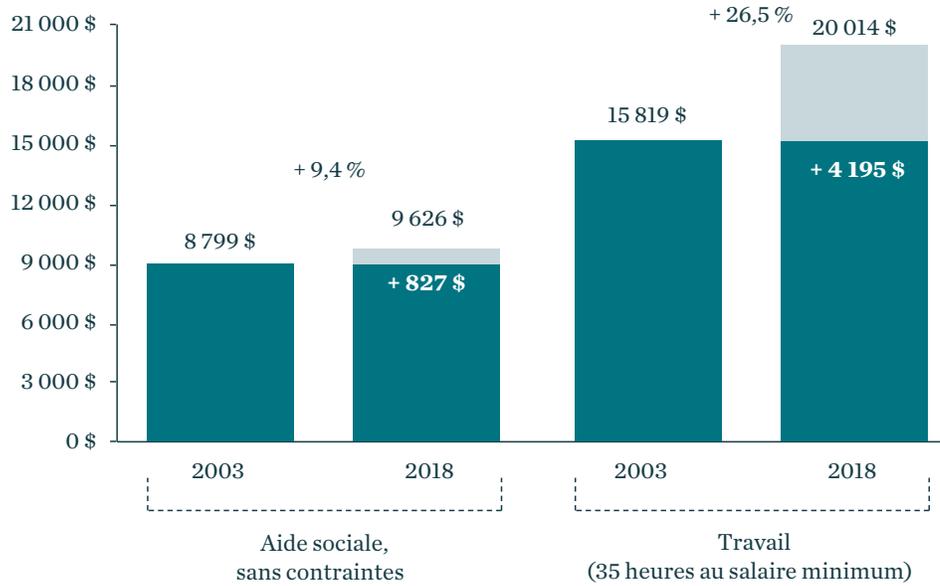
22. Guy FRÉCHET et Frédéric SAVARD. *La pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale au Québec : état de situation 2016, 2017*, Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, 75 pages.

23. Le Comité a choisi de présenter ici des données sur les prestataires du Programme d'aide sociale en raison de l'écart important entre leur revenu disponible et les seuils de la MPC. Il faut préciser que les ménages avec enfants prestataires du Programme de solidarité sociale dépassent déjà le seuil de 80 % de la MPC, que ceux sans enfants en sont moins éloignés et que les recommandations du Comité sont généralement formulées pour tous les groupes de prestataires.

24. Les données présentées dans les figures 1 à 4 ont été fournies par la Direction des politiques d'assistance sociale du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Les données de 2003 ont été converties en dollars constants de 2018 par le Comité consultatif à l'aide de tableaux de Statistique Canada (<http://www.stat.gouv.qc.ca/statistiques/economie/indicateurs-annuels.xlsx>) et, pour les prévisions 2018, du Plan économique du Québec, Gouvernement du Québec, mars 2017, p. C.25.

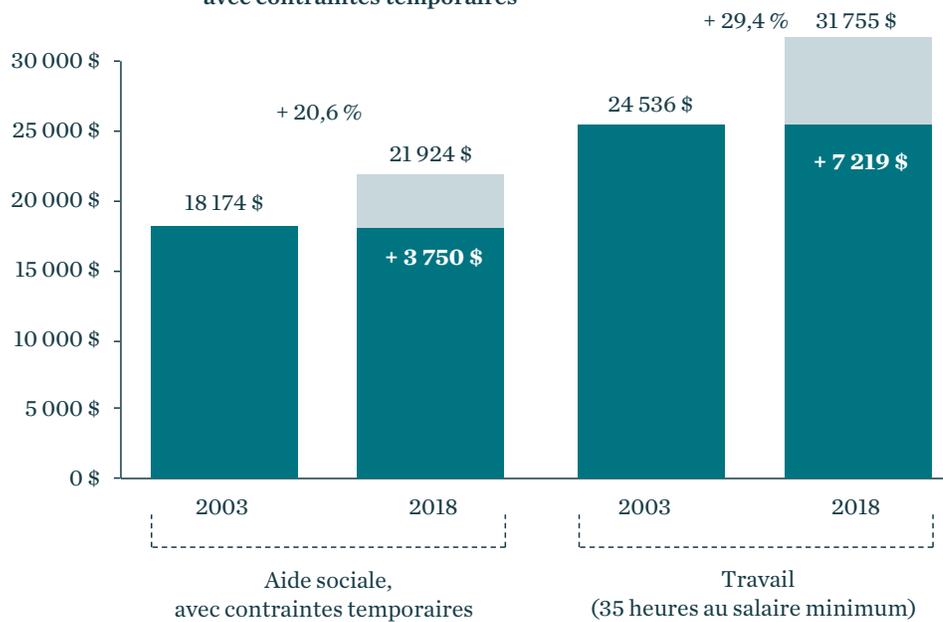
25. Cet ajustement de la prestation vise les personnes seules, sans contraintes à l'emploi, qui répondent à certains critères, dont ne pas vivre dans un logement subventionné et être inscrites à l'aide sociale depuis au moins six mois. Le cas échéant, le montant reçu pour l'Allocation-logement est soustrait de cet ajustement.

**FIGURE 1 Évolution du revenu disponible 2003 à 2018**  
**Personne seule, sans contraintes, sans Allocation-logement et avec l'ajustement pour personne seule (2018)**



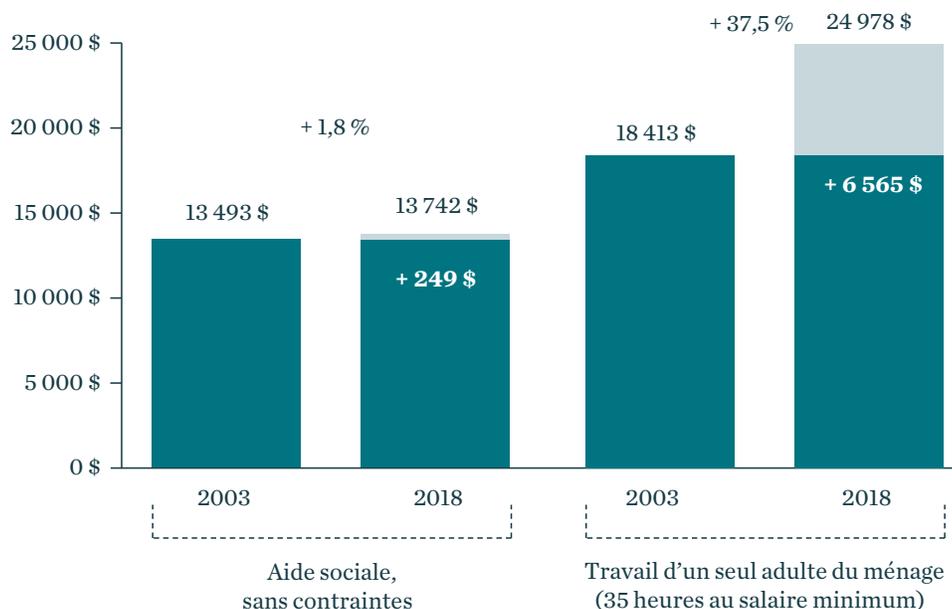
Note : les données sont en dollars constants de 2018. Paramètres de juillet 2003 et de juillet 2018.

**FIGURE 2 Évolution du revenu disponible 2003 à 2018**  
**Famille monoparentale avec un enfant de moins de 5 ans, avec contraintes temporaires**



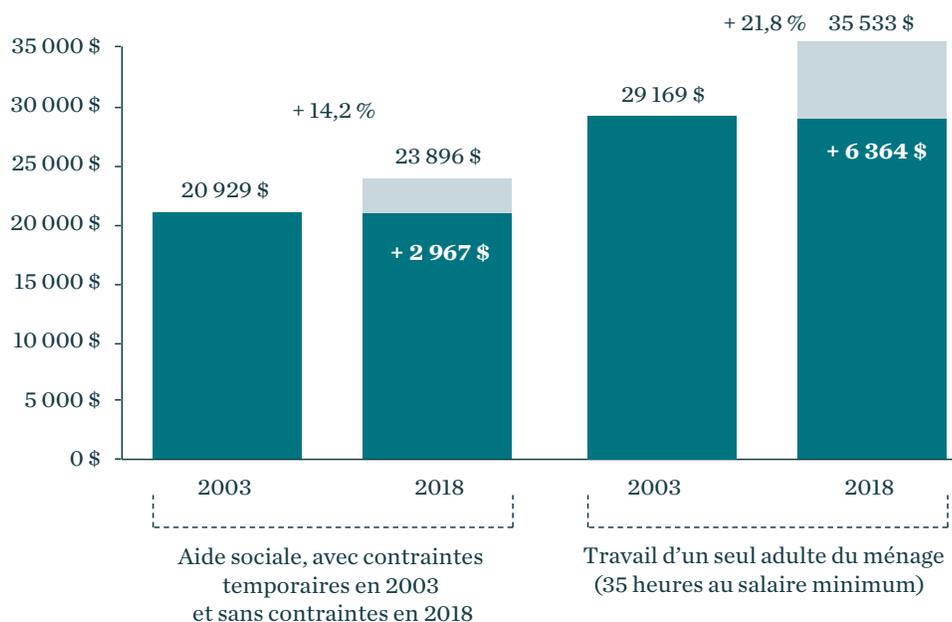
Note : les données sont en dollars constants de 2018. Paramètres de juillet 2003 et de juillet 2018.

**FIGURE 3 Évolution du revenu disponible 2003 à 2018**  
Couple sans enfants, sans contraintes, sans Allocation-logement



Note : les données sont en dollars constants de 2018. Paramètres de juillet 2003 et de juillet 2018.

**FIGURE 4 Évolution du revenu disponible 2003 à 2018**  
Famille biparentale avec un enfant de moins de 5 ans,  
avec contraintes temporaires en 2003 et sans contraintes en 2018



Note : les données sont en dollars constants de 2018. Paramètres de juillet 2003 et de juillet 2018<sup>26</sup>.

26. Une modification réglementaire datant de 2013 a eu pour effet de rendre les familles composées de deux adultes inadmissibles à l'allocation pour contraintes temporaires accordée en raison de la garde d'un enfant à charge âgé de moins de 5 ans.

**Sans surprise, ce sont les couples sans enfants et les personnes seules qui ont le moins progressé eu égard à leur revenu disponible, celui de ces couples ayant même plutôt stagné.** Lorsqu'ils sont inscrits au Programme d'aide sociale, ces groupes reçoivent respectivement 53 % et 52,5 % du seuil de la Mesure du panier de consommation (MPC) (tableau 3), alors que ceux qui bénéficient du Programme de solidarité sociale touchent 77,3 % et 74,6 % de ce seuil (tableau 4). Huit ans

après la parution de l'avis du Comité, on peut constater que la situation des personnes ne s'est guère améliorée en termes de couverture des besoins. Rappelons que le *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023* prévoit que tous les prestataires ayant bénéficié du Programme de solidarité sociale pendant 66 mois sur une durée de 72 mois atteindront progressivement 100 % de la MPC d'ici à 2023.

**TABLEAU 3**

	Ratio revenu disponible annuel et Mesure du panier de consommation selon la catégorie de ménages – 2018 (Programme d'aide sociale)			
	Monoparental 1 enfant de moins de 5 ans (Contraintes temporaires)	Couple 1 enfant de moins de 5 ans	Couple sans enfants (Sans Allocation logement)	Personne seule (Sans Allocation logement, incluant l'ajustement personne seule)
Revenu disponible <sup>27</sup> (2018)	21 924 \$	23 896 \$	13 742 \$	9 626 \$
MPC annuelle 100 %	25 936 \$	31 765 \$	25 936 \$	18 339 \$
<b>% de la MPC</b>	<b>84,5 %</b>	<b>75,2 %</b>	<b>53,0 %</b>	<b>52,5 %</b>

MPC 2016 pour la RMR de Montréal, indexée selon la variation de l'indice des prix à la consommation du Québec jusqu'en 2018.  
Source : Statistique Canada, indexation IPC Québec et prévision du ministère des Finances – mai 2018.

**TABLEAU 4**

	Ratio revenu disponible annuel et MPC selon la catégorie de ménages – 2018 (Programme de solidarité sociale)			
	Monoparental 1 enfant de moins de 5 ans	Couple 1 enfant de moins de 5 ans	Couple sans enfants (Sans Allocation logement)	Personne seule (Sans Allocation logement)
Revenu disponible (2018)	24 902 \$	30 195 \$	20 041 \$	13 675 \$
MPC annuelle 100 %	25 936 \$	31 765 \$	25 936 \$	18 339 \$
<b>% de la MPC</b>	<b>96,0 %</b>	<b>95,1 %</b>	<b>77,3 %</b>	<b>74,6 %</b>

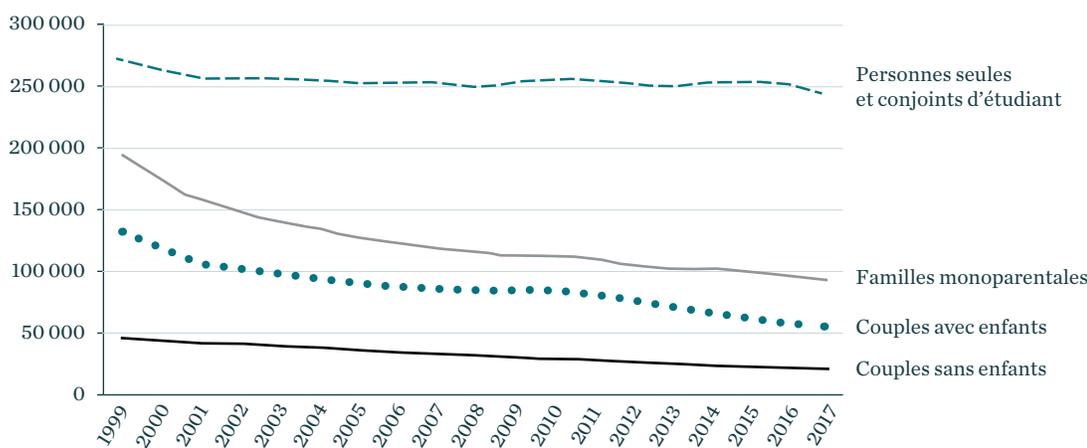
MPC 2016 pour la RMR de Montréal, indexée selon la variation de l'indice des prix à la consommation du Québec jusqu'en 2018.  
Source : Statistique Canada, indexation IPC Québec et prévision du ministère des Finances – mai 2018.

27. Le revenu disponible mesure l'argent dont dispose un ménage pour acheter des biens, des services ou pour épargner (revenus, incluant les transferts gouvernementaux, moins les prélèvements obligatoires). Source : Direction des politiques d'assistance sociale, ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

Malgré ces montants qui, selon l'argumentaire entendu, ne devraient en rien favoriser la rétention des prestataires du Programme d'aide sociale, le groupe des personnes seules a peu diminué depuis près de vingt ans, tel que le démontre la figure 5. Leur situation demeure

particulièrement préoccupante. Elles constituent le groupe ayant le revenu le plus éloigné de la cible et sont pourtant celles dont le nombre a le moins diminué, soit une baisse d'un peu plus de 9 % entre 1999 et 2017.

**FIGURE 5 Évolution du nombre de prestataires d'aide financière de dernier recours au Québec de 1999 à 2017**



Moyennes annuelles de janvier à décembre.  
 Source : Service de l'analyse et de l'information de gestion, ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

Notons que le nombre de couples sans enfants a connu une baisse importante, de l'ordre de 52,4 %. Dans leur cas, on peut supposer que la probabilité qu'un des deux membres soit en mesure de travailler est plus élevée. Parmi les facteurs pouvant expliquer que le nombre de personnes seules reste aussi stable et élevé au fil des ans, retenons l'isolement, qui constitue un poids accablant susceptible de freiner la résilience, ainsi qu'une situation peut-être plus grave qui exigerait un meilleur soutien, à commencer par un revenu décent, plutôt que des mesures incitatives ou pénalisantes peu soutenantes. Le manque de soutien financier est un des facteurs importants qui explique la situation des personnes seules.

Durant la même période, celles qui ont bénéficié d'un revenu plus décent sont en baisse importante, et ce, même si le revenu disponible qui leur est assuré devrait, selon les arguments de l'approche de l'incitation au travail, exercer un effet de rétention sur les prestataires. En effet, les deux catégories de ménages les plus près des cibles à atteindre, soit les familles monoparentales et les couples avec enfants, sont en baisse presque constante depuis 1999, leur nombre étant passé respectivement de 194 249 prestataires à 93 188 (-52 % de familles monoparentales) et de 131 559 à

55 359 (57,9 % de couples avec enfants). Si un niveau d'aide trop élevé était déterminant dans le maintien des personnes à l'aide financière de dernier recours, n'aurait-on pas dû voir les familles monoparentales et les couples avec enfants s'accrocher à leur statut de prestataires et en grossir le nombre? C'est précisément le contraire qui s'est produit. Une explication possible : un meilleur soutien financier est un des déterminants qui favorisent le retour au travail, si le mode de soutien est adéquat<sup>28</sup>.

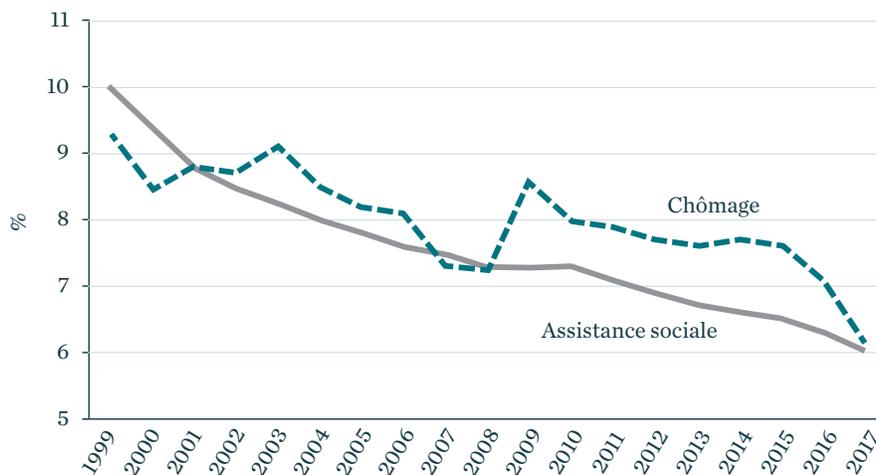
**L'effet de rétention n'est pas présent, car l'aide supplémentaire (soutien aux enfants, primes, crédits d'impôts) n'est pas rattachée à l'aide sociale et est aussi accessible aux travailleuses et aux travailleurs à faible revenu. C'est un facteur déterminant qui explique la baisse du nombre de ces ménages aux programmes d'assistance sociale. La proposition de régime intégré de soutien de revenu du Comité est basée sur les mêmes paramètres et n'aurait pas d'effet de rétention sur les prestataires.**

28. La baisse de clientèle peut aussi être influencée notamment par le contexte démographique, la situation économique ou les politiques publiques.

Le principal déterminant pour le nombre de prestataires est l'état du marché du travail. La figure 6 démontre que l'évolution du taux de chômage de 1999

à 2017 suit sensiblement la même courbe que celle du nombre de prestataires durant la même période.

**FIGURE 6 Évolution du taux de chômage et d'assistance sociale en pourcentage de 1999 à 2017**



Moyennes annuelles de janvier à décembre.

Source : Direction générale de l'assistance sociale, ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

Depuis 2012, le Comité a poursuivi sa réflexion sur la question de l'emploi et publié trois avis sur ce sujet, et sur celui de la fiscalité donnant lieu à un mémoire rédigé à l'intention de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise (CEFQ)<sup>29</sup>. Il a aussi, à la demande du ministre, rédigé un avis pour recommander des priorités d'application à la suite du rapport de la CEFQ<sup>30</sup>. Il a donc fait consciencieusement ses devoirs et accordé une attention particulière à l'argumentaire qui lui était présenté et à la recherche des meilleures solutions pour poursuivre l'amélioration de la situation économique des personnes et des familles en situation de pauvreté. **Le Comité reste convaincu qu'il faut assurer un revenu permettant de couvrir les besoins de base, qu'occuper un emploi doit permettre de sortir de la pauvreté, que l'attrait pour l'emploi doit**

**s'exercer en agissant sur la qualité, la disponibilité et l'accessibilité de celui-ci plutôt qu'en diminuant l'aide financière de dernier recours et qu'il faut dépasser la conception traditionnelle du travail rémunéré et reconnaître la contribution citoyenne.**

Rappelons que le préambule de la Loi affirme avec pertinence que les personnes en situation de pauvreté sont les premières à agir pour transformer leur situation, que cette transformation est liée au développement de toute la collectivité et que les actions concertées visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale doivent venir de la mobilisation de l'ensemble de la société et non reposer sur la responsabilité individuelle.

29. COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE. *Mémoire à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, Collectivement plus riches de moins de pauvreté, nous serons mieux...*, 2014, 14 pages.

30. COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE. *Réformer la fiscalité pour tendre vers un Québec sans pauvreté*, Avis, 2016, 47 pages.



## SECTION 2 UNE MISE À JOUR

### I. LA MISE À JOUR DES RECOMMANDATIONS DE L'AVIS SUR LES CIBLES DE REVENU DE 2009

La présente section vise à actualiser les recommandations de l'avis de 2009 qui concernent directement le soutien financier minimal et les cibles de revenu. Les autres recommandations seront traitées ailleurs, tel que mentionné ci-après. La liste des recommandations de l'avis de 2009 est jointe à l'annexe 1.

- **Les recommandations à traiter dans un prochain avis sur le système d'assistance sociale**

Les recommandations 7 à 10 de l'avis de 2009 seront traitées dans le contexte de la réflexion que le Comité a entreprise relativement au système d'assistance sociale. Elles touchent l'abolition des catégories pour que les besoins supplémentaires qu'occasionnent les déficiences fonctionnelles majeures et les troubles de santé graves soient compensés par des crédits d'impôt remboursables. Ces recommandations concernent aussi la mise en place de mesures d'aide et d'accompagnement accessibles aux jeunes et un soutien financier adapté pour favoriser leur insertion socioprofessionnelle dans le respect de leurs aspirations et la reconnaissance de leur potentiel. D'autres aspects plus techniques en font également partie, dont l'abolition du premier test d'avoirs liquides et le développement de mesures favorisant la mise en œuvre de l'article 60 de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles<sup>31</sup>. Finalement, la recommandation 10 concerne des mesures d'aide à l'emploi pour les personnes très éloignées du marché du travail.

31. A-13.1.1, article 60 : L'adulte seul ou la famille peut posséder certains biens ou avoirs liquides, dans les cas et conditions prévus par règlement, afin de favoriser la réalisation d'actions lui permettant de recouvrer son autonomie économique.



- **Les recommandations à traiter dans un autre contexte, encore à déterminer**

Trois recommandations de 2009 (4, 5 et 6) seront considérées autrement que les quatre mentionnées dans le paragraphe précédent : un fonds d'indemnisation pour les personnes sans assurance habitation, les efforts consacrés en matière de logements sociaux et abordables ainsi que la prise en compte des frais de garde dans le soutien financier minimal, advenant leur augmentation.

- **Les recommandations mises à jour relatives à l'exigence fixée dans la Loi d'établir des cibles de revenu**

Les recommandations 1 à 3 et 11 à 14 de l'avis de 2009 feront l'objet d'une mise à jour pour le présent avis.

#### **Avis de 2009 — 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.

Le Comité considère que le seuil de référence proposé en 2009, soit celui qui a été fixé pour les municipalités de moins de 30 000 habitants, doit être changé pour celui de la région métropolitaine de recensement de Montréal afin de s'aligner sur le CEPE qui utilise cette base pour préparer les états de situation qu'il publie annuellement. Ce seuil est de 36 679 \$ en 2018 pour une famille de quatre personnes.

TABLEAU 5

Seuils de faible revenu, d'après la Mesure du panier de consommation (MPC), selon le type d'unité familiale, Québec, 2018 (projection) <sup>32</sup>						
	Régions rurales	Moins de 30 000	30 000 à 99 999	100 000 à 499 999	RMR* de Québec	RMR de Montréal
1 personne	17 923	17 970	17 067	17 573	17 880	18 339
2 personnes	25 347	25 413	24 136	24 852	25 286	25 936
3 personnes	31 044	31 125	29 561	30 437	30 969	31 765
4 personnes	35 846	35 940	34 134	35 145	35 759	36 679

Source : Statistique Canada, indexation indice des prix à la consommation Québec et prévision du ministère des Finances - mai 2018.  
\*RMR : Région métropolitaine de recensement.

**Avis de 2009 – Recommandation 2 :** 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.

Le Comité consultatif recommande que, dans une première étape, le soutien financier minimal s'établisse de manière à garantir

TABLEAU 6

Seuils de soutien financier minimal selon le type d'unité familiale, Québec, 2018 (projection)		
Nombre de personnes dans l'unité familiale	Minimal (80 % du total des seuils de la MPC)	100 % de la MPC
1	14 671 \$	18 339 \$
2	20 749 \$	25 936 \$
3	25 412 \$	31 765 \$
4	29 343 \$	36 679 \$

Comme le soutien financier minimal établi à 80 % de la MPC reste à atteindre dans plusieurs cas, le Comité ne croit pas qu'il soit réaliste d'augmenter cette cible dans une première étape. En fait, il n'y a que les ménages monoparentaux, tant au Programme d'aide sociale (84,5 %) qu'au Programme de solidarité sociale (96 %), et les couples avec enfants au Programme de solidarité sociale (95,1 %) qui dépassent le soutien minimal de 80 % de la MPC. Les couples avec enfants à l'aide sociale (75,2 %), de même que les couples sans enfants (77,3 %) et les personnes seules (74,6 %) à la solidarité sociale s'en approchent sensiblement, alors que les couples sans enfants (53 %) et les personnes seules (52,5 %) du programme d'aide sociale en sont encore très éloignés (tableaux 3 et 4).

Le nouveau plan d'action prévoit porter la couverture du soutien financier à 100 % de la MPC pour tous les ménages ayant bénéficié du Programme de solidarité sociale pendant au moins 66 mois sur une période de 72 mois. Il restera donc des prestataires de ce programme qui n'atteindront pas la cible de 80 % de la MPC. C'est aussi le cas de plusieurs prestataires du Programme d'aide sociale, principalement les couples sans enfants et les personnes seules, mais également de couples avec enfants.

C'est la situation des couples sans enfants et des personnes seules que le Comité souhaite décrire plus en détail à titre d'exemple. Le tableau 7 présente un aperçu des trois postes de dépenses les plus importants pour un ménage et l'écart entre le revenu mensuel disponible et le coût total de ces postes.

32. Seuils de 2016, indexés pour 2018.

*Chaque dollar gagné doit procurer une amélioration notable du revenu disponible et le taux de récupération ne devrait jamais dépasser la barre de 50 %.*

**TABLEAU 7**

Écart entre le revenu disponible et les trois principaux postes de dépenses selon certains ménages à l'aide financière de dernier recours						
	Loyer <sup>33</sup>	Alimentation <sup>34</sup>	Transport <sup>35</sup>	Total	Revenu mensuel disponible <sup>36</sup>	Écart
Personne seule (Programme d'aide sociale, sans contraintes, sans Allocation-logement et sans l'ajustement pour personne seule)	591	304	83	978	803	<b>-175</b>
Couple sans enfants (Programme d'aide sociale, sans contraintes)	685	558	166	1409	1146	<b>-263</b>
Personne seule (Programme de solidarité sociale)	591	304	83	978	1146	<b>168</b>
Couple sans enfants (Programme de solidarité sociale)	685	558	166	1409	1670	<b>261</b>

Il est à noter que des dépenses importantes comme l'électricité, le chauffage (s'il n'est pas inclus dans le coût du loyer), les télécommunications, les loisirs, les produits d'hygiène personnelle et d'entretien ménager, les médicaments non prescrits, l'ameublement, les fournitures scolaires et d'autres produits d'usage courant n'ont pas été prises en compte dans ces exemples. Il apparaît clairement que le revenu mensuel de ces groupes de prestataires est insuffisant, que ces ménages doivent faire des choix et couper dans plusieurs de ces besoins pour couvrir leurs autres dépenses. Ils doivent également déployer des trésors d'ingéniosité pour parvenir à combler leurs besoins de base. Ces ménages sont toujours privés des ressources leur permettant de maintenir leur santé et leur sécurité. Les seuils de soutien financier minimal ciblés par le

Comité, qui ne comprennent pas tous les éléments de la MPC, constituent donc un montant en deçà duquel il ne faut pas descendre.

33. *Rapport sur le marché locatif – RMR de Montréal – SCHL, Automne 2016.*

34. Dispensaire diététique de Montréal, *Coût du panier à provisions nutritif*, janvier 2018. Montant de 8,34 \$ par personne, ajusté selon la taille de l'unité familiale (majoré de 20 % pour une personne seule et de 10 % pour un couple).

35. Prix du laissez-passez mensuel standard de la Société de transport de Montréal en 2018.

36. Comprend l'ajustement à la prestation de base effectif au 1<sup>er</sup> février 2018.

### **Avis de 2009 – Recommandation 3 :**

Le Comité consultatif recommande au gouvernement de mettre en place un régime intégré de soutien du revenu aux personnes et aux familles permettant d'assurer à tous les ménages québécois, sous la forme d'un crédit d'impôt remboursable, le soutien financier minimal défini auparavant, en tenant compte de leurs revenus.

Cette recommandation demeure l'élément central de cet avis du Comité. **Le régime intégré de soutien du revenu, décrit dans les pages précédentes, est un outil fiscalisé permettant d'offrir un soutien financier minimal accessible aux travailleuses et aux travailleurs, comme aux prestataires de l'aide financière de dernier recours. Cet outil est mieux à même de prendre en compte la récupération des transferts liés à l'augmentation des revenus et assurerait l'atteinte des cibles de revenu sans augmenter les prestations et en éliminant les catégories de prestataires.**

#### **RECOMMANDATION 1 :**

*Le Comité consultatif réitère sa recommandation de mettre en place un régime intégré de soutien du revenu aux personnes et aux familles permettant d'assurer à tous les ménages québécois, sous la forme d'un crédit d'impôt remboursable, le soutien financier minimal défini auparavant, en tenant compte de leurs revenus.*

#### **RECOMMANDATION 2 :**

*Le Comité consultatif réitère sa recommandation que les montants du soutien financier minimal correspondent aux 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 qui a été fixé pour la région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal.*

#### **RECOMMANDATION 3 :**

*Le Comité consultatif réitère sa recommandation que, dans une première étape, le soutien financier minimal garantisse au moins 80 % du seuil de revenu disponible de référence de la Mesure du panier de consommation (MPC) pour les personnes sans gains de travail 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.*

### **Avis de 2009 – Recommandation 11 :**

Le Comité consultatif recommande au gouvernement que le régime intégré de soutien aux personnes et aux familles soit défini de manière à corriger les situations où les gains de travail sont complètement déduits du soutien financier et à faire en sorte qu'au total, chaque dollar gagné procure une amélioration nette du revenu disponible.

### **Avis de 2009 – Recommandation 12 :**

Le Comité consultatif recommande que le gouvernement procède au réexamen de l'ensemble de sa fiscalité de manière à ce que l'augmentation de l'effort de travail des personnes et l'amélioration de leurs compétences soient pleinement reconnues dans leur revenu disponible.

Pour mieux soutenir l'intégration en emploi, il est impératif de corriger les effets pervers du système qui retranche une large part des revenus provenant de l'accroissement des heures de travail des personnes en situation de pauvreté<sup>37</sup>. Chaque dollar gagné doit procurer une amélioration notable du revenu disponible et le taux de récupération ne devrait jamais dépasser la barre de 50 %. **Soulignons que la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques et le Comité d'experts sur le revenu minimum garanti ont aussi proposé ce seuil comme limite pour la réduction des transferts.** Dans certains cas, les taux effectifs marginaux d'imposition (TEMI) dépassent 70 % et atteignent même parfois plus de 90 %. Le nouveau plan d'action gouvernemental propose un supplément au revenu de travail et une augmentation de la prime au travail qui contribueront à réduire ces

37. Une fois franchi le seuil de 200 \$ de revenu de travail mensuel pour un prestataire du Programme d'aide sociale (300 \$ pour un couple), une bonne part de chaque dollar supplémentaire gagné est retranchée de la prestation. Le nouveau plan d'action gouvernemental prévoit que les prestataires du Programme de solidarité sociale bénéficieront des mêmes exemptions de revenu que les prestataires du Programme d'aide sociale.

taux. L'augmentation des exemptions des gains de travail des prestataires du Programme de solidarité sociale atténuera également ce problème. Il aurait été nécessaire d'augmenter aussi ces exemptions pour les prestataires du Programme d'aide sociale afin de leur assurer une meilleure transition vers le marché de l'emploi. Toutes ces mesures cumulées ne suffiront pas à ramener les TEMI à 50 %, tel que recommandé dans l'avis du Comité consultatif sur la fiscalité et dans le rapport du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti.

Un élément soulevé dans le rapport du CIRPÉE cité précédemment concerne justement l'effet de la récupération des transferts à la suite d'une prestation de travail. Comme nous l'avons mentionné plus tôt, cet argument a été élaboré sans tenir compte des recommandations de l'avis de 2009 qui invitaient à corriger ce problème. La réduction des taux effectifs marginaux d'imposition imposés aux travailleuses et travailleurs à faible revenu constituerait un incitatif réel à occuper un emploi et à augmenter les heures de travail.

Ces recommandations prennent une importance accrue dans le contexte du rapport de la Commission d'examen sur la fiscalité et de la réflexion amorcée autour du revenu minimum garanti. Une révision de l'ensemble de la fiscalité devrait intégrer une partie du soutien du revenu grâce à un revenu minimum garanti ou au régime intégré de soutien du revenu qui assure un seuil minimal. Une fiscalité mieux équilibrée permettrait d'améliorer la transition entre les transferts sociaux et l'intégration au marché du travail en limitant la diminution des transferts à un niveau plus raisonnable.

L'enjeu visé par ces recommandations a été abordé plus en profondeur dans l'avis du Comité consultatif sur la fiscalité paru en décembre 2015<sup>38</sup> à la suite d'une demande du ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, qui souhaitait recevoir des recommandations et trois priorités d'action concernant les mesures de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise en matière de soutien du revenu.

38. COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE. *Réformer la fiscalité pour tendre vers un Québec sans pauvreté*, 2016, 47 pages.

## AVIS DU COMITÉ CONSULTATIF SUR LA FISCALITÉ

Cet avis a été produit en cohérence avec les autres avis du Comité, particulièrement avec celui traitant des cibles de revenu duquel il est complémentaire. Quelques-unes de ses recommandations visent à faire en sorte que les mesures fiscales encouragent vraiment le travail en jouant sur les taux de supplémentation et les seuils de diminution et de sortie des différents crédits d'impôt et primes<sup>39</sup>.

Les trois priorités d'application que propose le Comité sont la bonification du crédit d'impôt pour solidarité, la réduction des taux effectifs marginaux d'imposition et l'augmentation des montants de revenu de travail permis avant la réduction de la prestation d'aide financière de dernier recours. Cet avis rappelle que la source du problème est l'insuffisance du revenu des ménages en situation de pauvreté, qu'ils soient travailleurs ou non. Des gains de travail plus élevés permettraient de limiter le recours à des crédits ou suppléments qui servent à pallier l'insuffisance des revenus.

Toutes les actions entreprises pour améliorer le revenu des personnes doivent s'arrimer dans une vision globale : le plan d'action en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, toute réforme de la fiscalité, la réflexion sur le revenu minimum garanti, la fixation de cibles de revenu et, ultimement, une réforme cohérente du système d'assistance sociale.

Cet avis sur la fiscalité comprend aussi d'autres recommandations :

**Augmenter substantiellement le taux de supplémentation de la prime au travail et prévoir un mécanisme pour en verser une plus grande part dès que la ou le prestataire déclare ses revenus mensuels, selon les modalités établies en fonction des montants à verser.**

**À défaut de moyen plus efficace, rendre le bouclier fiscal plus opérant, notamment pour les prestataires de l'aide financière de dernier recours, prolonger sa durée pour une même hausse de revenu, en atténuer les distorsions, prévoir un mécanisme de réclamation automatique et entamer des discussions avec le gouvernement fédéral pour qu'il réduise son effet sur les TEMI.**

39. Prime au travail, prestation fédérale pour le revenu de travail, crédit d'impôt remboursable pour le soutien aux enfants, allocation canadienne pour enfants, crédit d'impôt pour solidarité, crédit pour la TPS, etc.

**Avis de 2009 – 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.

En 2009, les membres du Comité avaient fixé à 16 le nombre d'heures de travail requis pour l'atteinte de 100 % de la MPC, car il correspondait au seuil de sortie de l'aide sociale. Ils estimaient qu'une personne sortant de cette aide devait bénéficier d'au moins 100 % de la MPC, ce qui n'était pas le cas. En 2018, le salaire minimum en vigueur (12 \$ de l'heure) permettra à une personne seule d'atteindre le seuil de sortie de l'aide sociale après un peu plus de 18 heures de travail par semaine. Toutefois, le Comité estime qu'il faut maintenir la barre à 16 heures par semaine pour atteindre 100 % de la MPC, car il est légitime qu'un travail à mi-temps permette d'obtenir un revenu disponible à cette hauteur.

**Avec un salaire minimum à 12 \$ de l'heure, les personnes seules devront travailler 29 heures par semaine pour atteindre un revenu disponible équivalent à 100 % de la MPC.** Pour rendre la MPC plus rapidement accessible aux travailleuses et aux travailleurs, il faudra notamment hausser les primes, programmes ou crédits d'impôt de même que leurs seuils de sortie<sup>40</sup> et surtout, augmenter davantage le salaire minimum.

Dans une récente publication<sup>41</sup>, la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques a considéré le soutien minimal de l'État et évalué le degré de couverture à 80 % de la MPC pour différentes catégories de ménages. Un des aspects intéressants de cette publication concerne les deux scénarios d'impôt négatif (modèle s'approchant de la proposition du Comité) proposés pour que les personnes seules et les couples sans enfants se rapprochent de la première étape comme cible de revenu et soutien financier minimal de l'État proposée par le Comité. Le scénario plus ambitieux fait état d'un impôt négatif d'un maximum de 3 000 \$ pour une personne seule et de 4 000 \$ pour un couple sans enfants, avec des taux de récupération ne dépassant pas 50 % et modulés de 0 % à 25 % selon certaines plages de revenu. Ce scénario permet d'atteindre 69 % de la MPC pour les deux catégories de ménages visées. Dans le cas

où le ménage travaille 16 heures par semaine au salaire minimum, la mesure proposée permet d'atteindre 88 % de la MPC pour les personnes seules et 84 % pour les couples sans enfants dont un seul des conjoints est en emploi.

## L'IMPÔT NÉGATIF

Le régime intégré de soutien du revenu proposé par le Comité s'apparente à un impôt négatif, même si le Comité ne l'a jamais désigné dans ces termes. L'impôt négatif [...] consiste à fixer un revenu minimum socialement acceptable, un seuil de pauvreté, et à aider les familles dont les revenus se situent au-dessous de ce seuil. Il s'agit, par conséquent, d'une allocation complémentaire (différentielle) par rapport aux revenus gagnés, mais dégressive en fonction de ces derniers de façon à sauvegarder l'incitation au travail<sup>42</sup>. C'est un outil qui maintient l'incitation au travail tout en assurant un revenu décent. Ainsi, le travail reste toujours plus payant que le soutien du revenu, car l'allocation, qui disparaît une fois franchi un seuil de sortie, baisse moins rapidement que la progression des gains de travail. Ultimement, avec une cible de revenu convenable, ce principe pourrait remplacer les programmes d'assistance sociale, puisqu'il est ciblé, non stigmatisant, non catégorisé et articulé à l'intégration en emploi. Le projet pilote ontarien de revenu minimum garanti mis en place est aussi une forme d'impôt négatif qui « consiste à intégrer les revenus d'aide sociale et de travail dans une même logique de soutien »<sup>43</sup>, tel que le propose le régime intégré de soutien du revenu.

40. Le nouveau plan d'action gouvernemental contient des mesures permettant de progresser en ce sens.

41. Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY. *Le point sur le soutien minimal de l'État : Que reçoivent les ménages québécois?*, Chaire en fiscalité et en finances publiques, 2016, 60 pages.

42. Louise BROSSARD et Sylvie MOREL (2003). *L'allocation d'existence : quelques propositions québécoises*, Réseau féministe de chercheuses et d'intervenantes pour un renouvellement des théories et pratiques économiques et politiques pour la redistribution des richesses, 2003, 72 pages.

43. Alain NOËL (2017). *Le revenu de base*. Chronique consultée sur le Web le 31 août 2017. <http://www.alainnoel.ca/publications/ici-et-ailleurs.html>.

## II. CAS TYPES DE L'APPLICATION DES PROPOSITIONS DU COMITÉ CONSULTATIF<sup>44</sup>

Cette section présente quatre cas types permettant de visualiser l'effet des recommandations du Comité sur la situation de quelques profils de prestataires du Programme d'aide sociale qui n'atteignent pas actuellement les cibles proposées. Dans certains cas, une simulation fondée sur un salaire minimum haussé à 15 \$ de l'heure est présentée. La hausse du salaire minimum à cette hauteur permettrait de diminuer le coût de la mesure pour le gouvernement. Elle constituerait également une façon pour les employeurs de contribuer davantage à la lutte contre la pauvreté. De plus, elle accroîtrait l'écart entre les revenus obtenus après l'application des propositions du Comité et le travail à temps partiel ou à temps plein au salaire minimum, rendant ainsi l'emploi plus payant. La hausse annoncée du salaire minimum à 12 \$ de l'heure au 1<sup>er</sup> mai 2018 est un pas dans cette direction. En rendant le travail plus payant, on diminue le coût de la mesure que le Comité propose et augmente la contribution des employeurs.

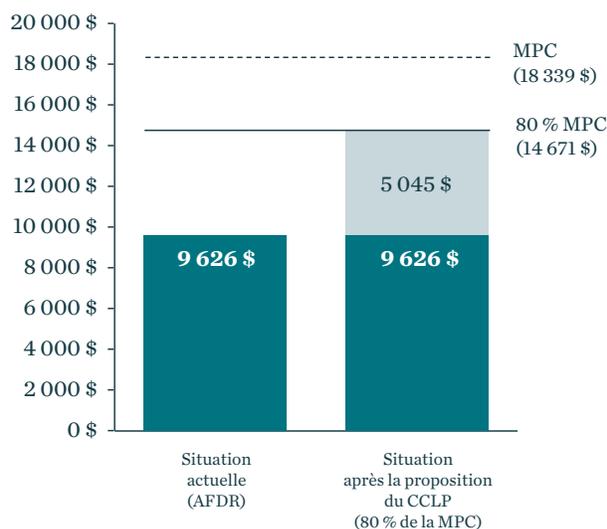
**Dans tous les cas, il faudra s'assurer que le revenu disponible des personnes progresse de manière continue et significative (au moins 50 % pour chaque dollar supplémentaire gagné) tout au long du parcours conduisant vers la barre de 100 % de la MPC,** notamment entre 4 heures de travail par semaine, moment où le maximum des gains de travail permis sans réduction sera atteint en 2018 pour les personnes seules bénéficiant du Programme d'aide sociale, et 16 heures de travail, seuil qui devrait donner accès à 100 % de la MPC. Des mesures atténuant la réduction des transferts devront être maintenues même une fois ce seuil franchi afin de permettre une amélioration sensible du revenu avec l'accroissement des gains de travail. Rappelons que le nouveau plan d'action gouvernemental contient quelques mesures à cet effet, lesquelles sont toutefois loin de ramener la réduction des transferts sous la barre de 50 %, tel que recommandé par le Comité consultatif et le Comité d'experts sur le revenu minimum garanti.

44. Le Comité a choisi de présenter ici des données sur les prestataires du Programme d'aide sociale en raison de l'écart important entre leur revenu disponible et les seuils de la MPC. Il faut préciser que les ménages avec enfants prestataires du Programme de solidarité sociale dépassent déjà le seuil de 80 % de la MPC, que ceux sans enfants s'en approchent sensiblement et que les recommandations du Comité sont généralement formulées pour tous les groupes de prestataires.

*L'écart entre la cible proposée et le travail au salaire minimum devra récompenser substantiellement l'effort de travail. Comme le démontre la figure 10, une hausse à 15 \$ de l'heure permettrait d'atteindre cet objectif.*

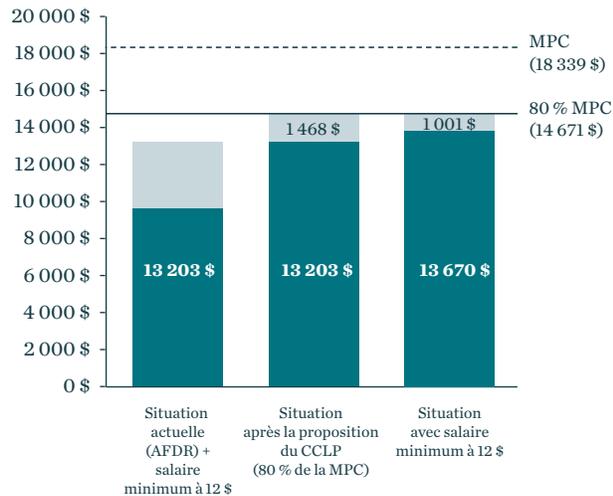
L'écart entre la cible proposée et le travail au salaire minimum devra récompenser substantiellement l'effort de travail. Comme le démontre la figure 10 à la page 27, une hausse à 15 \$ de l'heure permettrait d'atteindre cet objectif. **Le salaire minimum n'arrangerait pas tout, mais il pourrait contribuer à régler une partie des problèmes anticipés dans les zones grises. Des primes et des crédits d'impôt seront toujours nécessaires pour maintenir l'attrait du travail.**

**FIGURE 7 Revenu disponible de Julie**  
Personne seule au Programme d'aide sociale



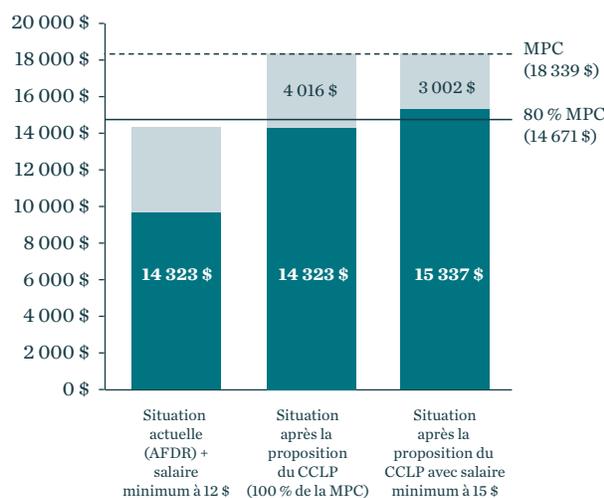
Note : Avec seulement la prestation d'aide sociale, le revenu annuel disponible de Julie s'élève à 9 626 \$. En venant combler l'écart entre ce revenu et 80 % de la MPC, la proposition du CCLP fait en sorte que Julie bénéficie d'un revenu annuel disponible additionnel de 5 045 \$.

**FIGURE 8 Revenu disponible de Samuel**  
**Personne seule au Programme d'aide sociale, avec ajustement pour personne seule, travaillant 10 heures par semaine au salaire minimum**



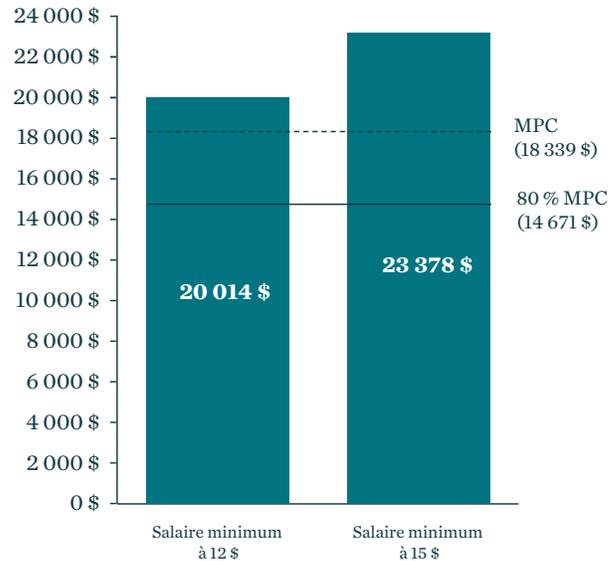
Note : Actuellement, en travaillant 10 heures par semaine au salaire minimum à 12 \$ de l'heure, Samuel bénéficie d'un revenu annuel additionnel de 3 577 \$, soit au total un revenu disponible de 13 203 \$ par rapport à un revenu de 9 626 \$ s'il recevait seulement des prestations d'aide sociale. La proposition du CCLP ferait en sorte qu'il disposerait d'un revenu correspondant à 80 % de la MPC par l'entremise d'un crédit d'impôt de 1 468 \$. Si le salaire minimum était porté à 15 \$ de l'heure, le crédit d'impôt nécessaire pour combler l'écart serait de 1 001 \$.

**FIGURE 9 Revenu disponible de Stéphanie**  
**Personne seule au Programme d'aide sociale travaillant 16 heures par semaine au salaire minimum**



Note : Actuellement, en travaillant 16 heures par semaine au salaire minimum à 12 \$ de l'heure, Stéphanie bénéficie d'un revenu annuel additionnel de 4 697 \$, soit au total un revenu disponible de 14 323 \$ par rapport à un revenu de 9 626 \$ si elle recevait seulement des prestations d'aide sociale. La proposition du CCLP ferait en sorte qu'elle disposerait d'un revenu correspondant à 100 % de la MPC par l'entremise d'un crédit d'impôt de 4 016 \$. Si le salaire minimum était porté à 15 \$ de l'heure, le crédit d'impôt nécessaire pour combler l'écart serait de 3 002 \$.

**FIGURE 10 Revenu disponible de Raphaël**  
**Personne seule travaillant 35 heures par semaine au salaire minimum**



On ne peut appliquer cette proposition sans penser à Raphaël, travailleur à temps plein au salaire minimum de 12 \$ de l'heure, dont le revenu disponible se situe à peine au-dessus de la MPC. Pour éviter tout effet négatif sur l'offre de travail, il faudra que le salaire minimum augmente substantiellement. C'est ce que démontre la simulation d'un salaire minimum à temps plein à 15 \$ de l'heure. Plus ce salaire sera élevé, moins le modèle coûtera cher, car le revenu des personnes se rapprochera davantage de la MPC. Il sera également plus équitable pour tous les profils puisqu'il creusera l'écart entre le salaire minimum et le soutien minimal à 80 % ou à 100 % de la MPC.

Pour les personnes sans gains de travail (figure 7), le montant du crédit d'impôt remboursable équivaldrait à la différence entre le montant de l'aide financière de dernier recours et le seuil de 80 % de la MPC. Cela représente actuellement une hausse de revenu de 420 \$ par mois pour une personne seule inscrite au Programme d'aide sociale. Son revenu disponible atteindrait donc environ 1 220 \$ par mois. Pour les personnes qui travaillent 16 heures par semaine au salaire minimum (figure 9), le crédit correspondrait à la différence entre 80 % et 100 % de la MPC.

**RECOMMANDATION 4 :**

*Le Comité consultatif recommande que les personnes sans gains de travail disposent d'un crédit d'impôt remboursable correspondant à la différence entre le seuil de 80 % de la MPC et le montant de l'aide financière de dernier recours. Pour les personnes qui travaillent en moyenne 16 heures par semaine au salaire minimum (nombre d'heures maintenu pour un revenu disponible atteignant 100 % de la MPC ou plus), le crédit d'impôt devra correspondre à la différence entre 80 % et 100 % de la MPC.*

L'application des recommandations pourrait entraîner un problème d'équité si l'écart de revenu disponible était trop faible entre les situations de Raphaël (figure 10) et de Stéphanie (figure 9), ou entre celles de Julie, sans aucun revenu de travail (figure 7), et de Samuel (figure 8), par exemple. **Pour assurer que Samuel, qui travaille 10 heures par semaine, dispose d'un revenu sensiblement supérieur à celui de Julie, il faudra que les gains de travail soient considérés à partir de 80 % de la MPC et qu'un taux de récupération d'au plus 50 % soit prélevé sur chaque heure de travail supplémentaire<sup>45</sup>. Dans le cas de Raphaël, il apparaît qu'un outil comme le crédit d'impôt pour solidarité amélioré ou une hausse du salaire minimum permettrait de maintenir un écart de revenu significatif pour 35 heures de travail.**

**RECOMMANDATION 5 :**

*Le Comité consultatif réitère la recommandation qu'il a faite dans son avis sur la fiscalité à l'effet que chaque dollar gagné procure une amélioration notable du revenu disponible et que le taux de récupération des revenus et transferts ne dépasse jamais la barre de 50 %.*

45. Le Comité est conscient que dans ce cas, la recommandation d'atteindre 100 % de la MPC pour 16 heures de travail par semaine au salaire minimum devient inutile, car ce seuil sera atteint après 10 heures de travail avec une réduction de 50 % du gain. Il la maintient au cas où l'application de la proposition devait se faire graduellement en raison des choix budgétaires gouvernementaux dans les premières années et aussi pour conserver un plancher en deçà duquel le soutien financier minimal ne doit pas descendre.

**RECOMMANDATION 6 :**

*Le Comité consultatif recommande que les gains de travail soient pris en compte uniquement lorsque le revenu disponible atteint 80 % de la MPC et qu'un taux de récupération d'au plus 50 % soit prélevé sur chaque dollar supplémentaire gagné.*

**Une progression constante des revenus est nécessaire à mesure que les personnes accroissent leur effort de travail. Il s'agit d'un principe incontournable pour un régime qui assure l'équité entre les personnes et l'attrait du travail. Un salaire minimum à 15 \$ atténuerait ce problème. Le coût de la mesure serait également moins élevé. Rappelons que dans les pays qui accordent une aide sociale plus généreuse, les revenus d'emplois sont plus élevés. Compte tenu du niveau du salaire minimum au Québec, il serait envisageable de le hausser pour créer l'espace permettant d'augmenter le revenu disponible des personnes à l'aide sociale et de dégager une marge de manœuvre pour appliquer les recommandations du Comité.**

Le Comité reconnaît que des zones grises pourraient émerger de l'application de ses recommandations. Il en a d'ailleurs identifié quelques-unes : la situation des étudiantes et des étudiants, celle des jeunes qui habitent toujours chez leurs parents, le risque que des employeurs en profitent pour créer des emplois configurés afin de s'adapter aux crédits disponibles, l'attrait que pourrait représenter le seuil de la MPC pour un travailleur ou une travailleuse qui en serait déjà tout près. Il est possible qu'il y en ait d'autres. Il faudra trouver le moyen de les régler. Ce ne sont surtout pas des raisons de ne pas agir. Le gouvernement lui-même, avec tous ses moyens, a dû récemment corriger des failles constatées dans l'implantation du crédit d'impôt pour solidarité afin d'éviter qu'il ne profite à des personnes qui n'en ont pas besoin.

Le Comité n'a pas la prétention de proposer une solution clé en mains. Il n'a pas non plus accès aux données et aux outils lui permettant de réaliser des simulations pour mesurer tous les effets et résoudre les écueils. C'est aux fiscalistes du ministère des Finances qu'il reviendra de faire des scénarios évitant les situations indésirables, comme lorsque l'aide devient accessible à des personnes qui n'en ont pas besoin, ou qu'elle provoque des changements de comportement qui alourdissent le coût d'une mesure. Ils sont également plus à même de régler la question de l'équité entre les

*À revenu égal ou supérieur,  
les gens préféreront travailler  
pour profiter ainsi d'un meilleur  
statut social et d'une meilleure  
perspective d'avenir.*

groupes de personnes, d'éviter toute situation qui décourage l'offre de travail, de déterminer les modalités de la décroissance des crédits et leur seuil de sortie ainsi que de réaliser la délicate opération de l'évaluation des coûts. Même si les principes à mettre de l'avant sont complexes, ils constituent la voie pour améliorer le revenu des personnes qui n'atteignent pas les cibles et pour maintenir l'attrait du travail.

Il restera toujours un espace, au seuil de sortie des différentes primes, au moment où une personne émerge d'une situation de pauvreté, où les taux effectifs marginaux d'imposition demeureront malheureusement plus élevés. Le Comité considère que cela devrait se produire lorsque les revenus sont nettement supérieurs à 100 % de la MPC, alors que l'ensemble des besoins sont couverts, car lorsque les revenus sont trop bas, les personnes risquent d'être encore plus précarisées en raison de la faiblesse de la couverture de leurs besoins.

#### **RECOMMANDATION 7 :**

*Le Comité recommande que les seuils de sortie des différentes primes et crédits d'impôt, ainsi que la réduction des transferts (prestations ou autre) se produisent lorsque les revenus sont nettement supérieurs à 100 % de la MPC, alors que l'ensemble des besoins des personnes sont couverts.*

#### **Avis de 2009 – RECOMMANDATION 14 :**

Le Comité consultatif recommande au gouvernement d'apporter les modifications requises aux normes minimales de travail, en plus de poursuivre l'augmentation du salaire minimum, afin d'éviter la multiplication des formes de travail atypiques qui maintiennent les travailleuses et les travailleurs dans la pauvreté.

À la suite de cette recommandation formulée en 2009, le Comité consultatif a publié un avis sur la situation des travailleuses et des travailleurs pauvres<sup>46</sup>. Ce document contient de nombreuses recommandations visant notamment une révision de la fiscalité, du Régime de rentes du Québec et des lois du travail selon

46. COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE. *L'emploi pour lutter contre la pauvreté : les défis à relever – Pour assurer le droit à un travail décent : améliorer la qualité des emplois*, 2013, 57 pages.

les recommandations du rapport Bernier<sup>47</sup>, ainsi que la sécurisation des parcours et un salaire minimum permettant de sortir de la pauvreté.

**Aux yeux du Comité, les principaux obstacles à l'emploi sont systémiques. Plus de gens travailleraient si les emplois étaient de meilleure qualité, s'ils leur étaient accessibles et si le salaire minimum était plus élevé.** Soulignons que les pénalités annoncées pour le Programme objectif emploi visent à diminuer les prestations sans prévoir d'amélioration des possibilités du marché du travail. Elles mettent ainsi plus de pression sur l'individu que sur le marché de l'emploi.

#### **RECOMMANDATION 8 :**

*Le Comité recommande que le gouvernement s'assure que les personnes qui travaillent en moyenne 16 heures par semaine au salaire minimum aient accès à un revenu disponible d'au moins 100 % du seuil de la MPC en agissant d'abord sur l'augmentation du salaire minimum et en complétant par des modifications apportées aux primes, programmes ou crédits d'impôt et à leurs seuils de sortie.*

**Parmi les positions courantes face au soutien financier minimal à assurer aux personnes, une première postule qu'une prestation d'aide financière de dernier recours trop élevée découragerait le travail, tandis qu'une autre affirme qu'il faut un minimum décent pour s'en sortir et s'intégrer efficacement. Le Comité endosse la deuxième position. Il croit qu'à revenu égal ou supérieur, les gens préféreront travailler pour profiter ainsi d'un meilleur statut social et d'une meilleure perspective d'avenir.**

Ajoutons que le gouvernement a annoncé son intention de réviser la Loi sur les normes du travail. L'occasion est belle pour la modifier dans le sens des recommandations que le Comité a formulées.

47. Jean BERNIER, Guylaine VALLÉE et Carole JOBIN. *Les besoins de protection sociale des personnes en situation de travail non traditionnelle*, rapport final pour le compte du ministère du Travail, 2003, 568 pages.

## SECTION 3 ARGUMENTAIRE ET AUTRES CONSIDÉRATIONS

Dans cette dernière section, le Comité souhaite présenter quelques arguments visant à :

- démontrer les coûts rattachés à l'inaction face à la pauvreté et les économies générées par les actions visant à lutter contre la pauvreté,
- déconstruire le discours relatif à l'incitation au travail et
- contextualiser le coût des mesures qu'il propose.

Pour ce faire, il compte s'appuyer sur certaines études et sur des données recueillies par des instances reconnues.

### I. LES COÛTS DE LA PAUVRETÉ, DES MESURES POUR LA COMBATTRE ET LES ÉCONOMIES LIÉES À LA PRÉVENTION

**Le Comité reconnaît l'importance de l'investissement nécessaire pour atteindre des cibles permettant à tous, notamment aux ménages sans enfants, de vivre dignement. Toutefois, comme plusieurs autres personnes et organismes, il affirme qu'il est encore beaucoup plus coûteux de négliger la lutte contre la pauvreté et de laisser des personnes sans un revenu suffisant pour combler leurs besoins de base.** Le choix d'assurer un revenu décent à tous entraînera beaucoup d'économies à long terme, notamment pour les soins de santé (mentale et physique), les services sociaux, les frais liés à la criminalité et la lutte au décrochage scolaire. Cet investissement, requis aujourd'hui, se répercutera sur la paix et la cohésion sociales et sur les générations futures en matière d'économies importantes et de retombées sociales. Il existe de nombreux exemples de dépenses associées à la pauvreté et d'économies rattachées aux investissements en prévention et en amélioration du revenu disponible des personnes en situation de pauvreté. Le Comité a choisi d'en illustrer quelques-uns pour que ces aspects soient pris en compte dans le calcul du coût des recommandations proposées.



Le rapport du Conseil national du bien-être social intitulé *Le sens des sous pour résoudre la pauvreté*, paru en 2011<sup>48</sup>, donne quelques chiffres démontrant l'ampleur des économies potentielles. Les études répertoriées tendent à établir qu'un rendement positif, parfois très élevé, peut être obtenu avec des investissements visant à lutter contre la pauvreté. Des estimations prudentes soutiennent que les coûts indirects liés à la pauvreté au Canada en 2007 (24,4 milliards de dollars) représentaient presque le double de l'écart de la pauvreté<sup>49</sup> (12,3 milliards). Aux États-Unis, les subventions nécessaires pour que le revenu moyen des ménages atteigne un niveau minimal seraient de 397 milliards de dollars, mais elles permettraient d'économiser presque 4 fois ce montant. De plus, les dollars additionnels dont disposeraient les personnes à faible revenu seraient tous réinvestis dans l'économie.

Le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion (CEPE) a estimé que les coûts globaux annuels de la pauvreté s'élevaient de 15 à 17 milliards de dollars au Québec<sup>50</sup>. Éliminer la pauvreté pourrait notamment générer des économies de 1,7 milliard de dollars pour les seules dépenses en santé et de 200 à 400 millions pour celles qui sont liées à la criminalité. Les coûts individuels de renonciation de la pauvreté des personnes dans les unités familiales sont les plus élevés. Ils représentent des dépenses dont ces personnes doivent s'acquitter en raison de leur situation de pauvreté et pourraient atteindre de 7,1 à 8 milliards de dollars. Le CEPE cite une étude britannique de 2008 qui conclut que « [...] l'élimination de la pauvreté aurait un double avantage : d'une part, la qualité de vie des familles se verrait améliorée et, d'autre part, la société n'aurait plus à dépenser des sommes exorbitantes ».

48. CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL. *Le sens des sous pour résoudre la pauvreté*, 2011, 118 pages.

49. L'écart de la pauvreté correspond au montant nécessaire pour amener toute la population juste au-dessus du seuil de pauvreté.

50. CENTRE D'ÉTUDE SUR LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION. *Les coûts de la pauvreté selon le modèle de Nathan Laurie*, 2009, 23 pages.

## Coûts de santé

Dans le même document, les chercheurs du CEPE font mention d'études qui révèlent un lien marqué entre la santé et le revenu individuel, précisant que la mauvaise santé est causée par la pauvreté. « [...] la pauvreté est associée à un risque plus élevé d'avoir un poids insuffisant à la naissance, de souffrir d'asthme ou d'otites, de faire de l'embonpoint dès l'âge de six ans, d'avoir une mauvaise santé dentaire, de vivre une grossesse à l'adolescence ou de décrocher de l'école. Le fait de grandir dans des conditions de pauvreté a trop souvent un impact important sur le développement des enfants et leur santé à l'âge adulte. » Une autre étude canadienne conclut ainsi : « Au Canada, le quintile qui a le revenu le plus bas compte pour près de 31 % de toutes les dépenses publiques pour la santé alors que le quintile le plus riche en représente seulement 14,6 %. »

Cette information est confirmée par une étude torontoise qui a démontré que « [...] les personnes du quintile de revenu inférieur passaient 89 jours de plus à l'hôpital pour chaque tranche de 1 000 résidents que ceux du quintile supérieur suivant »<sup>51</sup>.

Selon une recherche de Statistique Canada<sup>52</sup>, on aurait constaté 40 000 décès en moins annuellement au pays si les membres de la cohorte des deux quintiles de revenu les plus faibles avaient présenté les taux de mortalité observés dans le quintile le plus élevé. Cela permet d'entrevoir les économies potentielles dans les services de santé liés à ces mortalités.

Un rapport du Conseil national du bien-être social sur le coût de la pauvreté<sup>53</sup> fait état d'une étude britannique menée auprès de 10 000 fonctionnaires qui a révélé « [...] que la santé et l'espérance de vie s'amélioreraient à chaque échelon de la fonction publique ». Le niveau de stress plus élevé des employés d'un échelon inférieur explique en partie ces écarts dans les états de santé.

Une étude ontarienne, citée dans le même rapport du Conseil national du bien-être social, a évalué les effets de services directs (loisirs ou services de garde subventionnés, infirmières spécialisées en hygiène

publique, formation en matière d'emploi pouvant être combinés les uns aux autres) sur des familles monoparentales et sur leurs enfants. Les taux de dépression ont chuté de moitié, l'adaptation sociale des mères s'est améliorée, la dépendance à l'aide sociale a diminué, chaque tranche de 100 mères quittant l'aide sociale a généré une économie annuelle de 300 000 \$, alors que d'autres économies ont été associées à la diminution des soins de santé. Les coûts étaient compensés par la réduction de l'utilisation de services de médecins, d'autres professionnels et du système de protection de l'enfance.

Au Québec, les directrices et directeurs régionaux de santé publique ont déposé en janvier 2016 un mémoire<sup>54</sup> très éclairant lors de la consultation relative au troisième plan d'action en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le document cite **un rapport de l'Organisation mondiale de la santé qui décrit les liens entre pauvreté et mauvaise santé : « [...] les inégalités sociales de santé sont le résultat d'une multitude de facteurs structurels (conjoncture économique, politiques sociales et économiques, revenu, logement et environnement bâti, éducation et littératie, réseau de soutien et environnement social, emploi et conditions de travail, contextes entourant le développement de la petite enfance, etc.) sur lesquels les individus seuls ont peu de prise. »** Il est question d'espérance de vie réduite et de mortalité prématurée, de pauvreté, de vulnérabilité à la maladie et de répercussions sur l'alimentation et sur l'accès aux soins, de conséquences dramatiques pour les enfants, chez qui les effets de la pauvreté peuvent se répercuter tout au long de la vie.

## Apprentissage, éducation et garde d'enfants

Permettre aux enfants de bénéficier d'un bon départ dans la vie peut économiser des coûts énormes en services publics. De bons programmes d'instruction précoces destinés aux enfants à risque et à leur famille font état d'une amélioration remarquable de leur développement. Qu'il s'agisse de meilleurs résultats scolaires ou d'un meilleur état de santé, voilà deux facteurs qui ont une incidence directe sur les coûts de la pauvreté. Aux États-Unis, le travail auprès d'enfants à risque élevé a généré une économie de plus de 7 \$

51. GROUPES DE TRAVAIL SUR LA RÉFORME EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ DU REVENU. *Sécurité du revenu : Feuille de route pour le changement*, Ontario, 2017, 212 pages.

52. Michael TJEPKEMA et al. *Mortalité par cause selon la suffisance du revenu au Canada : une étude de suivi sur 16 ans*, Statistique Canada, juillet 2013, 21 pages.

53. CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL. *Le coût de la pauvreté*, 2002, 24 pages.

54. Marie-France RAYNAULT. *Mémoire des directrices et directeurs régionaux de santé publique soumis au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale*, janvier 2016, 63 pages.

**...deux fois plus  
de jeunes de 18  
ans sont sans  
diplôme chez  
les 20 % les plus  
pauvres...**

pour chaque dollar consacré au niveau préscolaire. Les économies en frais d'instruction, en taxes et impôts liés au revenu supplémentaire à l'âge adulte, en coûts pour le système judiciaire et pour les victimes d'actes criminels ont été estimées à près de 3 000 \$ par personne<sup>55</sup>. Une estimation semblable a été faite en ce qui concerne un système universel de services de garde au Canada pour les enfants de deux à cinq ans qui permettrait de générer deux dollars pour chaque dollar dépensé. Selon un document de travail produit par la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, entre 1996 et 2008, le nombre de familles monoparentales à l'aide sociale est passé de 99 000 à 45 000. Selon la Chaire de recherche, cette situation pourrait s'expliquer, entre autres, par l'impact des services de garde à contribution réduite<sup>56</sup>. Les économies engendrées peuvent compenser aisément les coûts de mise en œuvre du système.

Des mesures du nouveau plan d'action gouvernemental visent à favoriser l'égalité des chances, notamment en assurant un meilleur accès aux services de garde ou à une classe de maternelle à quatre ans ainsi qu'un meilleur soutien aux femmes enceintes et aux familles à faible revenu.

Le rapport *Le sens des sous pour résoudre la pauvreté*<sup>57</sup> mentionne que le soutien aux élèves provenant de familles à faible revenu occasionnerait une réduction notable et durable du décrochage scolaire, un meilleur accès aux études postsecondaires et un plus faible taux d'abandon dans les universités et les collèges pour les jeunes ainsi soutenus. En outre, sur une période de 40 ans, la ou le titulaire d'un baccalauréat gagne plus de 700 000 \$ de plus qu'une personne qui détient un diplôme d'études secondaires; les diplômés postsecondaires contribuent davantage aux impôts et reçoivent moins de transferts. Un niveau de scolarité plus élevé offre une porte de sortie aux personnes en situation de pauvreté.

Les coûts du décrochage scolaire sont également estimés dans des études que rapporte le CEPE<sup>58</sup>, dont un coût annuel de 37 milliards de dollars de 2008 pour le Canada. Une étude citée pour le Québec fait état d'un manque

à gagner de 439 000 \$ de 2008 pour un décrocheur du secondaire au bout de 45 ans de vie active. Le ministère de la Sécurité publique estime que plus de 60 % des contrevenants au Québec ont décroché avant l'obtention de leur diplôme d'études secondaires. Afin d'estimer les coûts individuels de la pauvreté des enfants, le CEPE a fait la supposition que de 20 à 25 % des 138 000 jeunes de moins de 18 ans vivant sous le seuil de la MPC en 2008 demeureraient pauvres une fois adultes. Augmenter le niveau de scolarité de ce groupe d'enfants afin de leur permettre de passer à un revenu disponible équivalant à celui du deuxième quintile leur procurerait un revenu additionnel global d'environ 400 millions de dollars par an. Si leur taux de diplomation s'élevait à 80 %, leur revenu moyen pourrait être similaire à celui de l'ensemble de la population, ce qui augmenterait leur revenu disponible global de 718 à 890 millions de dollars par an, générant au total des revenus de 72 à 90 millions en impôt.

L'Institut du Nouveau Monde mentionne que deux fois plus de jeunes de 18 ans sont sans diplôme chez les 20 % les plus pauvres, laissant anticiper les écarts de revenus en découlant<sup>59</sup>. Il ajoute qu'on compte huit fois plus de grossesses chez les adolescentes du groupe le plus pauvre à Montréal. Plusieurs d'entre elles abandonneront leurs études, hypothéquant leurs revenus pour le reste de leur vie.

## **Travail et capacité productive**

Le rapport de 2011 du Conseil national du bien-être social cite une étude de l'économiste Pierre Fortin pour appuyer l'assertion que l'élimination de la pauvreté peut améliorer la productivité. Cet expert estime que l'acquisition des compétences de base et la réduction du taux de décrochage au secondaire permettraient d'augmenter le rendement du segment peu productif de la main-d'œuvre. Selon lui, **éradiquer la pauvreté dans les pays à faible revenu et rapprocher du revenu médian les populations pauvres des pays plus riches importent davantage que de promouvoir la croissance à tout prix.**

55. CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL. *Le coût de la pauvreté*, 2002, 24 pages.

56. Pierre FORTIN, Luc GODBOUT et Suzy ST-CERNY, *L'impact des services de garde à contribution réduite du Québec sur le taux d'activité féminin, le revenu intérieur et les budgets gouvernementaux*, Document de travail 2012/02, 2012, 29 pages.

57. CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL. *Le sens des sous pour résoudre la pauvreté*, 2011, 118 pages.

58. CENTRE D'ÉTUDE SUR LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION. *Les coûts de la pauvreté selon le modèle de Nathan Laurie*, 2009, 23 pages.

59. Nicolas ZORN. *Les inégalités tuent et coûtent cher*, 9 février 2016, blogue de l'Institut du Nouveau Monde.

## *Criminalité et justice*<sup>60</sup>

Les effets de la pauvreté se répercutent également sur le plan de la justice : « [...] de nombreux éléments du système de justice pénale orientent les jeunes vers la criminalité [...] et ces éléments sont principalement liés à la pauvreté. » Les personnes qui encourent les peines les plus sévères sont à faible revenu en raison d'absence de liens familiaux, d'instruction, d'un emploi stable, ou de la capacité de payer une amende ou les services d'un avocat. L'incarcération met les jeunes en contact avec des criminels d'expérience qui peuvent les influencer et amoindrir leur respect pour la loi. De plus, elle cause des problèmes pour la recherche d'un emploi et d'un logement, pour l'appui du réseau social ou familial, sans compter toutes les autres difficultés liées à la présence d'un casier judiciaire. Il s'agit de conséquences lourdes pour des infractions souvent mineures.

Le nouveau plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale contient des mesures pour favoriser l'inclusion sociale des personnes en situation de pauvreté judiciairisées en favorisant une justice plus humaine, dont une meilleure réponse aux besoins de celles qui ont un important problème de santé mentale, un meilleur accès aux modes de règlement à l'amiable des conflits ou une diminution de leurs taux d'incarcération.

Une étude citée par le Conseil national du bien-être social révèle que 80 % des Canadiennes incarcérées ont commis un crime lié à la pauvreté, dont la moitié concernait une amende impayée. Le coût de l'incarcération pour acquitter une amende de 150 \$ est de 1 400 \$, alors que le rendement des investissements dans d'autres types de mesures est de 6 \$ pour 1 \$ dépensé.

Le CEPE mentionne des études révélant que l'incidence de la criminalité est plus répandue dans les communautés où les inégalités de revenus sont plus élevées, que le rendement scolaire à l'adolescence est un important prédicteur de comportement criminel et que l'éducation réduit la probabilité d'être impliqué dans un crime. Comme les coûts d'administration de la justice (12,7 milliards de dollars en 2002-2003) et de compensation des préjudices causés aux victimes (de 9,8 à 35,8 milliards) sont très élevés, une estimation conservatrice permet d'entrevoir une économie de 200 à 400 millions de dollars au Québec si le revenu du quintile le plus bas était haussé au niveau du quintile suivant.

60. CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL. *Le coût de la pauvreté*, 2002, 24 pages.

## *Itinérance et logement social*

On ne peut parler des coûts de la pauvreté et des économies importantes liées aux mesures de prévention sans aborder la question de l'itinérance. Plusieurs études nommées par le Conseil national du bien-être social convergent vers les mêmes constats : fournir un logement coûte moins cher que l'utilisation des services publics coûteux rattachés à l'itinérance. L'économie a été de l'ordre de 43 % à Los Angeles. Une étude canadienne a révélé que les patients itinérants coûtaient plus de 2 500 \$ de plus que les autres, notamment en raison de plus longs séjours à l'hôpital. Une autre étude réalisée à Calgary fait état de coûts nettement inférieurs pour un logement de type supervisé que pour les services d'urgence (intervention en établissement ou refuge).

Le logement social représente pour plusieurs une façon de diminuer le montant à déboursier pour s'héberger. Le nouveau plan d'action gouvernemental prévoit des investissements dans les logements sociaux ou la construction de logements abordables, dont une amélioration des conditions d'hébergement des personnes itinérantes.

## *Cohésion sociale*

En termes de droits de la personne et de développement humain, le Conseil national du bien-être social souligne qu'un degré élevé de cohésion sociale dans un pays assure une existence pacifique à ses citoyens, qui ont ainsi confiance de travailler en collaboration. L'exemple autochtone est utilisé pour démontrer les coûts liés à l'iniquité et à l'exclusion sociale. En 1996 la marginalisation économique des Autochtones a entraîné un coût de 7,5 milliards de dollars, dont 5,8 milliards attribués au manque à produire associé à leur participation partielle à l'économie et le reste, aux dépenses supplémentaires pour les programmes spéciaux visant à régler les problèmes sociaux.

## II. DOLLARS VITAUX OU FONCTIONNELS VS DOLLARS EXCÉDENTAIRES

Plusieurs groupes et personnes distinguent les dollars vitaux (ceux qui sont nécessaires à la survie) des dollars fonctionnels (ceux qui permettent de mieux vivre et de fonctionner) et des dollars excédentaires (ceux qui peuvent être consacrés à l'épargne, à l'investissement ou aux dépenses de luxe). Il va sans dire que les dollars vitaux sont réinvestis en totalité dans l'économie. Il en est ainsi d'une bonne partie des dollars fonctionnels. Dans le cas des personnes en situation de pauvreté, le manque se fait sentir dès les dollars vitaux, laissant mesurer la détresse et la souffrance attribuables au déficit humain dans lequel elles se trouvent.

L'économiste Keynes parle de propension marginale à consommer. Selon cette approche, les ménages à faible revenu dépenseront tous leurs revenus supplémentaires, voire plus, étant donné qu'ils auront une meilleure capacité d'emprunt et de remboursement, alors que les ménages à revenus plus élevés auront plutôt tendance à mettre leurs revenus superflus de côté. Une politique cohérente favorisant l'augmentation du revenu des ménages plus pauvres aurait un effet positif sur l'économie sachant que ces ménages risquent de consommer une grande part, sinon la totalité, de cette hausse. L'argument économique peut être promu

*Une politique cohérente favorisant l'augmentation du revenu des ménages plus pauvres aurait un effet positif sur l'économie sachant que ces ménages risquent de consommer une grande part, sinon la totalité, de cette hausse.*

et entendu. Le Comité estime qu'il est raisonnable d'anticiper qu'un meilleur revenu pour les personnes en situation de pauvreté aurait un effet sur le PIB aussi important qu'une hausse du salaire minimum.

Dans une note parue en février 2016<sup>61</sup>, l'Institut de recherche et d'informations socio-économiques (IRIS) a voulu démontrer l'ampleur du déficit économique relié aux personnes en situation de pauvreté et la capacité financière de la société québécoise de le pallier. Les auteurs postulent que les premiers dollars qui composent le revenu des ménages leur permettent de se procurer l'essentiel et qu'ils manquent cruellement à plusieurs, qui n'arrivent pas à couvrir leurs besoins de base. Les dollars juste au-dessus de ce seuil revêtent une importance cruciale, car ils permettent de sortir de la pauvreté. **L'étude de l'IRIS a rendu visible l'aspect monétaire du déficit humain que ressentent les plus pauvres sous la forme du manque à gagner pour atteindre la Mesure du panier de consommation. Elle estime à 3,6 milliards de dollars le montant nécessaire pour combler ce déficit, ce qui leur apparaît possible si une partie de la croissance du niveau de vie du décile de revenu le plus élevé était dirigée vers les plus pauvres.**

## III. ARGUMENTS CONCERNANT L'INCITATION AU TRAVAIL

À l'exception du coût annuel inhérent aux cibles de revenu que le Comité propose, c'est la question de leur effet sur l'offre de travail qui soutient l'argumentaire du gouvernement, justifiant son hésitation à s'avancer sur cette voie visant à améliorer le revenu des personnes seules et des couples sans enfants prestataires d'une aide financière de l'État.

L'étude économétrique du Centre interuniversitaire sur le risque, les politiques économiques et l'emploi (CIRPÉE) citée plus haut arrive à la conclusion que les propositions du Comité feraient en sorte que les personnes seules diminueraient substantiellement leurs heures de travail et se retireraient en grand nombre du marché de l'emploi, particulièrement les personnes qui touchent un très faible salaire horaire.

Soulignons que le modèle statique de l'économétrie utilisé ici oppose le travail au loisir et à la consommation et qu'il repose sur la prémisse que les personnes préfèrent le loisir au travail. La préférence pour le loisir varie selon certaines caractéristiques (âge, contexte familial ou autre). Selon ce modèle, ces facteurs

61. Simon TREMBLAY-PEPIN et Vivian LABRIE. *Le déficit humain imposé aux plus pauvres*, Institut de recherche et d'informations socio-économiques, 2016, 16 pages.

deviennent ainsi la seule motivation pour réduire ou augmenter son offre de travail. L'accroissement du revenu obtenu de l'aide financière de dernier recours rendrait donc le travail moins attrayant. C'est pourquoi il faudrait réduire au minimum les prestations ou, à tout le moins, éviter de trop les augmenter afin de pousser les prestataires sur la voie de l'emploi, car l'inconfort du dénuement favoriserait l'accroissement des heures de travail ou rendrait le travail au salaire minimum plus attrayant.

Par ailleurs, d'autres études arrivent à des conclusions divergentes de celles du modèle qu'utilise le Centre interuniversitaire sur le risque, les politiques économiques et l'emploi : « Réduire les allocations et limiter à un bas niveau l'aide sociale conduisent à appauvrir des personnes dont les revenus se situent déjà bien au-dessous du seuil de pauvreté, au nom d'une analyse qui n'a jamais été démontrée jusqu'ici : les personnes, en bon agent rationnel ou *homo oeconomicus*, profiteraient des allocations pour arbitrer en faveur du loisir plutôt que du travail. [...] **Or on n'a jamais relevé de corrélation entre un niveau élevé de minima et un faible retour à l'emploi. En revanche, plusieurs études ont établi des corrélations positives entre un faible niveau de minima et un faible taux de retour à l'emploi.** »<sup>62</sup>

Dans une chronique publiée sur le Web<sup>63</sup>, Alain Noël démontre qu'il n'y avait pas de lien entre le taux de couverture des revenus à l'aide sociale et la participation au marché du travail dans les principaux pays de l'OCDE en 2012 et qu'un exercice semblable avec des données canadiennes de 2015 conclut à l'absence de relation entre la générosité de l'aide sociale et le taux d'emploi. **À la hauteur actuelle de l'aide financière de dernier recours pour les personnes sans contraintes à l'emploi, nous sommes loin du niveau où la générosité des transferts pourrait miner l'incitation au travail.**

Bien que ce modèle soit utile pour l'analyse et la prévision économique, il faut aussi prendre en compte ses limites, notamment celle de faire porter l'inactivité ou le chômage sur la responsabilité ou les choix individuels sans considérer, par exemple, l'insuffisance

des emplois ou les comportements des entreprises et les règles institutionnelles. Ce constat ne nie pas son utilité, mais démontre l'importance de le confronter à d'autres réalités faisant partie des facteurs qui influencent les individus, comme les bénéfices humains qu'apporte le travail, dont la fierté de contribuer à la société et le sentiment d'y être utile.

Précisons que la modélisation économétrique est une approche parmi d'autres. Elle est théorique et abstraite, et ne tient pas compte de plusieurs facteurs humains qui interviennent dans le choix de travailler ou non. Ses résultats doivent donc être parfois nuancés. Pour sa part, le Comité considère que les choix des êtres humains reposent également sur d'autres considérations, personnelles, émotives, sociales ou culturelles. Ce constat est partagé par Paul Makdissi, économiste rattaché à l'Université d'Ottawa, que le Comité a rencontré dans le contexte de la rédaction du présent avis. Ce spécialiste a souligné que le statut social que procure l'emploi est préférable à la stigmatisation liée à l'assistance sociale en raison de l'expérience de travail qu'il procure. Le capital humain (éducation et expérience) acquis sur le marché de l'emploi compte aussi pour beaucoup dans la motivation à travailler. Ainsi, un individu peut choisir un emploi à des conditions inférieures pour ne pas perdre son capital humain et maintenir des acquis futurs.

Une consultation de prestataires de l'aide sociale éloignés du marché du travail, réalisée par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale en 2009<sup>64</sup>, a révélé que ces personnes étaient généralement optimistes quant à leur avenir et se considéraient prêtes à occuper un emploi à court terme (au cours de la prochaine année). Certaines conditions étaient liées à leur retour au travail, dont un emploi durable, compatible avec leurs compétences et leurs intérêts, décentement rémunéré et offrant des conditions respectables.

Le Comité a confié à l'Institut de recherche en économie contemporaine (IREC) le mandat de lui fournir une nouvelle expertise<sup>65</sup> pour chiffrer les mesures qu'il a proposées. Dans son rapport, l'IREC présente quelques éléments permettant de nuancer les arguments habituels liés à l'incitation au travail. Ainsi, on note que

62. Carole YEROCHEWSKI. *Quand travailler enferme dans la pauvreté et la précarité*, Presses de l'Université Laval, 2014, pages 98-99

63. Alain NOËL. *Vivre avec 55 % des revenus du seuil de pauvreté*. Chronique consultée sur le Web le 28 novembre 2017. <http://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/novembre-2017/vivre-avec-55-des-revenus-du-seuil-de-pauvrete/>

64. MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE. *Étude qualitative sur les motifs de participation et de non-participation aux mesures d'Emploi-Québec de prestataires éloignés du marché du travail et encore présents à l'aide sociale*, 2009, 29 pages.

65. Oscar CALDERON. *Recommandation du CCLPES – Une estimation des coûts d'un soutien financier minimum*, 2017, 54 pages.

le modèle d'offre de travail statique ne considère pas la dynamique du revenu, en ce sens qu'il ne prend pas en compte le rendement de l'expérience ou de l'ancienneté dans un emploi sur la durée de la vie active, mais qu'il optimise son utilité pour une année donnée seulement. L'IREC ajoute que le choix entre travail et loisir est également influencé par la progression normale du salaire d'une travailleuse ou d'un travailleur. De plus, il est d'avis qu'on peut aussi considérer que le choix du nombre d'heures travaillées ne dépend pas uniquement de la personne, mais qu'il peut s'agir de chômage ou de temps partiel involontaires.

D'autres facteurs peuvent entrer en ligne de compte, dont le fait qu'une personne désirent passer d'un emploi à temps plein à du temps partiel, par exemple, pourrait ne pas obtenir un salaire horaire équivalent, cela l'incitant aussi à choisir le travail plutôt que le loisir. Finalement, il n'est pas certain que les personnes aient une connaissance précise de leurs contraintes budgétaires dans des circonstances très éloignées de la situation qui leur est familière pour anticiper les conséquences du choix d'une diminution ou d'une augmentation significative de leur offre de travail. On ne peut présumer que les personnes connaîtront le salaire réel marginal qu'elles obtiendront lorsqu'elles décideront du nombre d'heures à consacrer au travail puisque le revenu disponible est déterminé par le revenu annuel après impôt, les transferts et prestations reçus. Ce modèle omet ce que démontrent certaines études qui font ressortir les bienfaits du travail pendant un nombre limité d'heures, dont la participation à la vie collective et l'élargissement du réseau social. On pourrait donc considérer que l'effet décourageant le travail ne serait peut-être pas si important qu'anticipé.

De plus, ces modèles considèrent que la valeur d'un dollar est égale peu importe la position sociale d'un individu, alors que ce n'est pas le cas. Un dollar en plus ou en moins fait peu de différence pour l'individu du décile supérieur, alors qu'il prend une grande importance pour celui du décile inférieur. (Voir encadré.)

#### LA FONCTION DE BIEN-ÊTRE SOCIAL D'ATKINSON

La fonction de bien-être social d'Atkinson sert à évaluer la valeur sociale des montants d'argent reçus en fonction du niveau de revenu. Selon cette approche, il appert que la valeur de 100 \$ diminue rapidement selon la progression dans les échelles de revenu, et ce, même à un degré très faible d'aversion pour l'inégalité. Lorsqu'une société manifeste de l'aversion pour l'inégalité, c'est-à-dire une sensibilité à l'égard d'une répartition plus équitable de la richesse envers les plus pauvres, on ne peut considérer qu'un égal un. En l'absence de cette aversion, un dollar supplémentaire augmente le bien-être social également, qu'il soit distribué à un riche ou à un pauvre. Lorsque l'aversion pour l'inégalité est au plus haut, les individus privilégieront la situation des personnes les plus pauvres. L'existence de programmes de soutien du revenu est motivée par un souci redistributif, donc une aversion pour l'inégalité.

**Les décisions publiques doivent tenir compte des effets redistributifs alors qu'elles persistent à traiter la question *per capita*, en dollars équivalents, sans égard à qui paie le coût et qui reçoit le bénéfice. L'analyse coûts-bénéfices selon la mesure de la valeur des dollars reçus et payés conformément aux déciles de revenu conduirait certainement à un résultat différent du coût estimé des recommandations du Comité. Elle permettrait aussi de constater que l'argent nécessaire pourrait être pris chez les plus riches, pour qui la valeur d'un dollar est moindre que pour les moins nantis.**

#### RECOMMANDATION 9 :

*Le Comité recommande que l'analyse coûts-bénéfices de ses recommandations soit réalisée selon la mesure de la valeur des dollars reçus et payés en fonction des déciles de revenu.*

**Au lieu de juger le comportement et les choix des prestataires de l'aide de l'État, on devrait reconnaître qu'il n'est pas soutenable à long terme d'aller travailler en retour d'un faible revenu et qu'il est compréhensible que ces personnes choisissent de ne pas travailler lorsque les gains sont presque inexistantes.**

Par ailleurs, lorsqu'il est question du revenu minimum garanti, une option réputée démotivante s'il en est, la littérature est partagée en ce qui concerne l'incitation au travail, note la Chaire de recherche en fiscalité

et en finances publiques. « Pour certains elle serait réduite alors que pour d'autres elle serait plus grande car le revenu minimum contrebalancerait les effets de la trappe à l'inactivité/à la pauvreté en diminuant le "coût" de travailler ou de travailler davantage. »<sup>66</sup>

Selon le Comité, l'objectif de favoriser l'intégration au marché du travail pourrait plutôt être atteint en s'attaquant aux taux effectifs marginaux d'imposition élevés, donc en diminuant la récupération des transferts lorsque l'offre de travail augmente. On sait que le peu d'argent restant dans les poches d'un travailleur ou d'une travailleuse peut « [...] décourager le passage de l'inactivité au marché du travail (trappe à l'inactivité) ou l'effort de travail supplémentaire (trappe à la pauvreté). »<sup>67</sup> La faiblesse des primes et des mesures fiscales actuelles ne permet pas de corriger ce problème.

#### IV. DÉMONSTRATION DU COÛT ESTIMÉ DES CIBLES FIXÉES PAR LE COMITÉ

**L'évaluation du coût des recommandations du Comité doit prendre en considération le fait que l'amélioration proposée du revenu des personnes en situation de pauvreté se réalisera autrement qu'en augmentant l'aide financière de dernier recours.** Il faudra aussi mesurer l'effet sur le comportement (offre de travail) d'un type d'aide accordée en dehors du Programme d'aide financière de dernier recours. Le régime intégré de soutien du revenu que propose le Comité, fiscalisé et coordonné aux outils de redistribution de la richesse collective, permettrait une meilleure évolution de ce soutien, donc plus de souplesse, de même que plus d'inclusion et de solidarité. Étant accessibles tant à une personne prestataire de l'aide financière de dernier recours qu'à une travailleuse ou un travailleur, ces crédits feraient en sorte que chaque dollar gagné procurerait une amélioration significative du revenu disponible. **Le Comité a la conviction que le régime intégré de soutien du revenu agirait pour les personnes seules et les couples sans enfants de la même manière que l'a fait le soutien offert en dehors des programmes d'aide financière de dernier recours pour les familles monoparentales.**

66. Luc GODBOUT et Suzie ST-CERNY. *Le point sur le soutien minimal de l'État : Que reçoivent les ménages québécois?*, 2016, 60 pages

67. *Ibid.*

L'étude du Centre interuniversitaire sur le risque, les politiques économiques et l'emploi (CIRPEE) déjà citée a été faite selon un modèle économétrique théorique et un mandat qui ne tenait pas compte de toutes les nuances que comportait la proposition de 2009 du Comité. Les paramètres économétriques utilisés pour évaluer le retrait du marché du travail révèlent une analyse rigide des comportements. Le Comité tient donc à rappeler que la mesure a été mal comprise et à faire valoir les effets bénéfiques de l'amélioration de la couverture des besoins de base et des actions de prévention sur l'économie à long terme. Ces estimations ne tiennent pas compte des limites de l'approche économétrique, pas plus que des retours des investissements gouvernementaux dans l'économie grâce aux taxes et impôts payés.

*Le régime intégré de soutien du revenu agirait pour les personnes seules et les couples sans enfants de la même manière que l'a fait le soutien offert en dehors des programmes d'aide financière de dernier recours pour les familles monoparentales.*

Le rapport de l'Institut de recherche en économie contemporaine (IREC) présente une évaluation formelle du coût comptable de la proposition du Comité, de même que du coût tenant compte des changements comportementaux. Afin d'éviter de laisser un espace où les revenus n'augmentent pas parce que les gains provenant des heures de travail supplémentaires se traduisent en baisses de prestations ou de transfert, le Comité a demandé à l'IREC d'inclure dans l'évaluation des coûts un mécanisme permettant de conserver une plus grande part des gains. Il est inévitable que cette absence de plateau dans la progression des revenus génère un coût, car les personnes devront continuer à faire appel au programme de soutien plus longtemps, même si elles travaillent. C'est la seule façon d'éliminer les trappes de pauvreté. Tant que n'interviendront pas des changements économiques et fiscaux majeurs, il sera nécessaire de maintenir des mesures pour éviter les plateaux et de consentir aux coûts qui en découlent. L'Institut a fixé à près de trois

milliards de dollars le coût des mesures que le Comité propose, principalement attribués aux ménages sans enfants, dont la plus grande part aux personnes seules. Toutefois, il n'a pas évalué l'effet que pourrait avoir une hausse du salaire minimum à 15 \$ de l'heure sur le coût des recommandations.

Il est clair qu'une augmentation substantielle du salaire minimum, soit autour de 15 \$ de l'heure, tel que le réclament de nombreux intervenants sociaux depuis plusieurs mois, permettrait de réduire le coût des mesures proposées. Un salaire minimum à cette hauteur permettrait également d'abaisser les estimations du CIRPÉE et de l'IREC. Déjà, la hausse à 12 \$ de l'heure annoncée pour le 1<sup>er</sup> mai 2018 vient diminuer ces estimations.

## V. LE TROISIÈME PLAN D'ACTION GOUVERNEMENTAL EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

**Le Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023 a été rendu public le 10 décembre 2017. À sa lecture, le Comité consultatif constate avec intérêt qu'un certain nombre de mesures annoncées amélioreront la situation de personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, et qu'elles vont dans le sens de recommandations qu'il a faites au fil des ans.** Soulignons particulièrement certains assouplissements aux règles de l'aide financière, les investissements pour améliorer de façon substantielle le revenu des personnes avec contraintes sévères à l'emploi ou la hausse du financement des organismes de défense de droits. Ces mesures et quelques autres constituent un pas en avant pour mieux soutenir des personnes qui sont souvent en situation de grande vulnérabilité.

**Le Comité aurait souhaité que les prestataires du Programme d'aide sociale profitent aussi du soutien significatif accordé à ceux du Programme de solidarité sociale, principalement dans le cas des personnes seules et des couples sans enfants.** Ce doit être la priorité du gouvernement à compter de ce jour : améliorer le revenu des prestataires dits sans contraintes à l'emploi, qui constituent encore le groupe

le plus pauvre de notre société malgré les mesures en leur faveur annoncées pour eux dans le nouveau plan d'action. L'ébauche de ce troisième plan d'action en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale était une occasion à saisir pour orienter les actions vers une amélioration substantielle du revenu des ménages sans enfants, notamment ceux qui bénéficient du Programme d'aide sociale, et l'établissement d'un seuil en deçà duquel la protection du revenu ne doit pas descendre.

À l'occasion de la consultation pour l'élaboration de ce troisième plan d'action, le Comité a transmis un mémoire au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, dans lequel il décrit ses enjeux prioritaires. Ceux qui concernent l'amélioration du revenu des personnes et des familles en situation de pauvreté ont trait à :

- la révision de la fiscalité;
- la fixation de cibles d'amélioration du revenu;
- la bonification de la prime au travail;
- des modifications aux programmes d'aide financière qui priorisent l'amélioration des conditions de vie des personnes en situation de pauvreté.

Quelques-uns de ces éléments bonifiés dans le plan d'action concernent des recommandations que le Comité a déjà formulées. Toutefois, en proposant un seuil de couverture à 55 % de la MPC d'ici 2021 pour les prestataires du Programme d'aide sociale et en excluant du revenu de base les prestataires du Programme de solidarité sociale ne correspondant pas aux critères fixés, le gouvernement laisse plusieurs personnes nettement en-dessous du seuil de 80 % que le Comité recommande depuis 2009. Cette recommandation représentait pourtant un compromis jugé réaliste et résultait d'une analyse attentive des besoins considérés incontournables parmi ceux pris en compte pour le calcul de la MPC.

### RECOMMANDATION 10 :

*Le Comité recommande que le gouvernement prenne l'engagement de prioriser l'amélioration du revenu des prestataires dits sans contraintes sévères à l'emploi, qui constituent encore le groupe le plus pauvre de notre société.*

## VI. LES RÉGIONS NORDIQUES, LES VILLAGES ÉLOIGNÉS ET LES PREMIÈRES NATIONS

Dans son avis de 2009, le Comité consultatif avait choisi de ne pas s'avancer sur un seuil de référence adéquat pour les communautés inuites et les Premières Nations très isolées ou vivant dans le Nord. Le coût de la vie plus élevé dans ces régions présente un écart important avec le coût de la vie dans les zones rurales et métropolitaines du reste du Québec. Le Comité faisait part de la nécessité de réaliser des études particulières pour établir des seuils de référence adéquats pour ces régions. Ce travail n'a pas été réalisé depuis. À cet égard, mentionnons que l'absence de données pour les communautés autochtones perdure depuis des années. Le Comité considère inadmissible que ce problème ne soit pas encore réglé en 2017.

En 2013 le gouvernement du Québec a signé une entente avec la nation inuite visant la réduction du coût de la vie au Nunavik. Cette entente est fondée sur la bonification de l'aide financière, notamment pour les ménages inuits les plus démunis, la possibilité d'utiliser les sommes pour des initiatives adaptées aux coutumes et aux traditions inuites ainsi que pour la recherche des bases d'une solution durable. En l'occurrence, le gouvernement a bonifié substantiellement la composante relative aux villages nordiques du crédit d'impôt pour solidarité.

Le *Manuel de la classification des bandes* d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada<sup>68</sup> définit quatre zones d'isolement géographique. La zone 1 situe une Première Nation à moins de 50 km d'un centre de services relié à une route d'accès ouverte à longueur d'année, alors que la zone 2 la situe entre 50 et 350 km et la zone 3, à plus de 350 km. La Première Nation située en zone 4 ne dispose pas d'une route d'accès à un centre de services ouverte à longueur d'année. L'Institut national de santé publique du Québec cite une enquête sur la prévalence du diabète chez les Premières Nations non conventionnées qui s'appuie sur cette classification pour démontrer que le coût total des aliments en région isolée est de 66 % plus élevé que celui de la zone de référence, mais que le revenu médian est moins élevé que celui du Québec. Le panier de provisions nordique (PPN) révisé de 2007 coûtait 93 \$ en zone 1, 97 \$ en zone 2, 123 \$ en zone 3 et 154 \$ en

68. Mathew CHAN et David DANM. *Manuel de la classification des bandes*, 2000, 69 pages.

zone 4. Quant à l'approche de la MPC, un mémoire sur la pauvreté des Autochtones<sup>69</sup> recommande de l'utiliser pour faire le suivi de leur pauvreté monétaire, mais de construire une nouvelle mesure apparentée qui rende compte des coûts et postes de dépense des réserves et des communautés isolées. À défaut, la MPC pourrait être ajustée au coût de la vie dans les communautés isolées. Diverses solutions sont proposées par Daley, Burton et Phipps (2015) : « [...] un indice annuel de prix établi selon le coût moyen du PPN divisé par le coût de ce panier au sud, multiplié par 100, employer les indices d'indemnité de vie chère établis par le Secrétariat du Conseil du Trésor et du Conseil national mixte, construire une échelle d'équivalence nordique visant à estimer le revenu supplémentaire nécessaire à un ménage du Nord pour qu'il puisse dépenser la même proportion de son revenu aux besoins essentiels qu'un ménage du sud. »

Le mémoire de la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador<sup>70</sup>, déposé lors de la consultation sur le troisième plan d'action, souligne que le fossé qui sépare les Autochtones du reste de la population sur le plan socioéconomique reste considérable. Les écarts entre les communautés sont aussi importants.

69. Gérard DUHAIME et Sébastien LÉVESQUE. *La pauvreté monétaire des Autochtones du Québec. Mesurer et comprendre*, Chaire de recherche du Canada sur la condition autochtone comparée, Université Laval, 2016, 15 pages.

70. Anne-Claire MUSEUX. *Mémoire pauvreté et exclusion sociale chez les Premières Nations*, Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador, 2016, 38 pages.

## CONCLUSION

**C'est une perspective de droits qui apparaît centrale aux yeux du Comité. À cet égard, rappelons que la Charte des droits et libertés de la personne précise ceci : « 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. »** Le Québec a également adhéré au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies, lequel garantit le droit à l'éducation, le droit au travail et le droit de jouir de conditions de travail assurant une rémunération qui procure notamment un salaire équitable, une existence décente, le repos, les loisirs, etc. Les États signataires reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant, y compris une alimentation, des vêtements et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence, de même que le droit de participer à la vie culturelle et d'être en mesure de jouer un rôle utile dans la société. Selon le Comité consultatif, l'exercice de ces droits implique de pouvoir vivre dans la dignité et se déplacer pour accéder aux services, aux emplois, à la participation citoyenne, pour avoir ainsi le sentiment d'être un membre actif de la société.

La réflexion du Comité s'inscrit également dans les valeurs de solidarité et de justice bien ancrées dans le cœur des Québécoises et des Québécois. Des cibles doivent être adoptées afin de reconnaître que les revenus consentis aux personnes en situation de pauvreté sont insuffisants et qu'ils doivent être améliorés.

La Mesure du panier de consommation (MPC) est l'outil que le gouvernement du Québec reconnaît pour suivre les situations de pauvreté selon la couverture des besoins de base. Il s'agit d'une référence intéressante pour fixer une cible assurant un minimum vital aux personnes. C'est celle que le Comité a estimée raisonnable pour répondre au mandat que la Loi lui a confié eu égard à l'amélioration de la situation économique des personnes et des familles en situation de pauvreté. Étant donné que le revenu disponible de plusieurs groupes de prestataires de l'aide financière de l'État se situe nettement sous cette cible, le Comité est même allé en deçà pour établir un minimum vital, soit à 80 % de la MPC, dans une première étape. Cette cible

est un minimum incontestable et atteignable dans une société riche comme la nôtre. Il est nécessaire que les montants consentis aux personnes prennent en compte ce qu'il en coûte pour vivre<sup>71</sup>. Le Comité est convaincu que les montants ciblés et les moyens proposés sont réalistes si l'on accorde la priorité à l'amélioration du sort des plus pauvres.

Le Comité est conscient de l'investissement requis pour mettre ses recommandations en œuvre. Son intention avec le présent avis est d'apporter sa contribution au débat, d'interpeller l'opinion publique et d'amorcer une discussion basée sur des principes d'équité et de justice. Cet avis ne doit pas rester sans réponse.

L'équilibre du budget du Québec et l'intégration au marché du travail ne doivent pas se faire en maintenant des groupes de personnes à disposer d'un revenu frisant l'indigence. Il est prioritaire de leur assurer un revenu permettant de sortir réellement de la pauvreté. À partir de ce constat, il faut améliorer le revenu disponible des personnes qui n'atteignent pas les cibles, maintenir une progression constante et significative des revenus à chaque heure supplémentaire travaillée et augmenter le salaire minimum pour contribuer à l'atteinte de cet objectif. En ce sens, la hausse à 12 \$ de l'heure, annoncée pour le 1<sup>er</sup> mai 2018, est bien accueillie. Il faudra poursuivre les efforts en ce sens.

Le gouvernement doit prendre position et faire en sorte que chaque citoyen dispose d'un revenu suffisant pour combler ses besoins de base. Nous avons les moyens de le faire à un rythme plus élevé et dans un délai plus rapproché que ceux qui sont actuellement évoqués, tout en maintenant l'équité et l'intégration harmonieuse au travail.

71. Le revenu effectivement disponible pour se procurer des biens et services correspond au revenu moins d'autres dépenses non discrétionnaires, comme les impôts, les cotisations sociales, les soins de santé non assurés, les soins dentaires et de la vue, la garde des enfants, la pension alimentaire, les paiements de soutien aux enfants, les cotisations à un régime de retraite et les cotisations syndicales. On obtient ainsi le revenu disponible à la consommation aux fins du calcul de la MPC.

*Le Comité est convaincu que les montants ciblés et les moyens proposés sont réalistes si l'on accorde la priorité à l'amélioration du sort des plus pauvres.*

## LISTE DES RECOMMANDATIONS DE 2017

### RECOMMANDATION 1 :

*Le Comité consultatif réitère sa recommandation de mettre en place un régime intégré de soutien du revenu aux personnes et aux familles permettant d'assurer à tous les ménages québécois, sous la forme d'un crédit d'impôt remboursable, le soutien financier minimal défini auparavant, en tenant compte de leurs revenus.*

### RECOMMANDATION 2 :

*Le Comité consultatif réitère sa recommandation que les montants du soutien financier minimal correspondent aux 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 qui a été fixé pour la région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal.*

### RECOMMANDATION 3 :

*Le Comité consultatif réitère sa recommandation que, dans une première étape, le soutien financier minimal garantisse au moins 80 % du seuil de revenu disponible de référence de la Mesure du panier de consommation (MPC) pour les personnes sans gains de travail 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 4 :

*Le Comité consultatif recommande que les personnes sans gains de travail disposent d'un crédit d'impôt remboursable correspondant à la différence entre le seuil de 80 % de la MPC et le montant de l'aide financière de dernier recours. Pour les personnes qui travaillent en moyenne 16 heures par semaine au salaire minimum (nombre d'heures maintenu pour un revenu disponible atteignant 100 % de la MPC ou plus), le crédit d'impôt devra correspondre à la différence entre 80 % et 100 % de la MPC.*

### RECOMMANDATION 5 :

*Le Comité consultatif réitère la recommandation qu'il a faite dans son avis sur la fiscalité à l'effet que chaque dollar gagné procure une amélioration notable du revenu disponible et que le taux de récupération des revenus et transferts ne dépasse jamais la barre de 50 %.*

### RECOMMANDATION 6 :

*Le Comité consultatif recommande que les gains de travail soient pris en compte uniquement lorsque le revenu disponible atteint 80 % de la MPC et qu'un taux de récupération d'au plus 50 % soit prélevé sur chaque dollar supplémentaire gagné.*

**RECOMMANDATION 7 :**

*Le Comité recommande que les seuils de sortie des différentes primes et crédits d'impôt, ainsi que la réduction des transferts (prestations ou autre) deviennent effectifs lorsque les revenus sont nettement supérieurs à 100 % de la MPC, alors que l'ensemble des besoins des personnes sont couverts.*

**RECOMMANDATION 8 :**

*Le Comité recommande que le gouvernement s'assure que les personnes qui travaillent en moyenne 16 heures par semaine au salaire minimum aient accès à un revenu disponible d'au moins 100 % du seuil de la MPC en agissant d'abord sur l'augmentation du salaire minimum et en complétant par des modifications aux primes, programmes ou crédits d'impôt et à leurs seuils de sortie.*

**RECOMMANDATION 9 :**

*Le Comité recommande que l'analyse coûts-bénéfices de ses recommandations soit réalisée selon la mesure de la valeur des dollars reçus et payés en fonction des déciles de revenu.*

**RECOMMANDATION 10 :**

*Le Comité recommande que le gouvernement prenne l'engagement de prioriser l'amélioration du revenu des prestataires dits sans contraintes sévères à l'emploi, qui constituent encore le groupe le plus pauvre de notre société.*

## **ANNEXE 1**

### **RECOMMANDATIONS DE L'AVIS DE 2009 : AMÉLIORER LE REVENU DES PERSONNES ET DES FAMILLES... LE CHOIX D'UN MEILLEUR AVENIR**

#### **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 3 :**

Le Comité consultatif recommande au gouvernement de mettre en place un régime intégré de soutien du revenu aux personnes et aux familles permettant d'assurer à tous les ménages québécois, sous la forme d'un crédit d'impôt remboursable, le soutien financier minimal défini auparavant, en tenant compte de leurs revenus.

#### **RECOMMANDATION 4 :**

Le Comité consultatif recommande au gouvernement la création d'un fonds d'indemnisation destiné à couvrir les pertes des personnes en situation de pauvreté en cas de sinistre et à répondre ainsi au besoin d'assurance habitation.

#### **RECOMMANDATION 5 :**

Le Comité consultatif recommande au gouvernement de poursuivre et d'accélérer les efforts entrepris en matière de développement de logements abordables, de logements sociaux et coopératifs ainsi que de programmes de soutien à la rénovation destinés aux personnes à faible revenu, particulièrement en matière d'efficacité énergétique.

#### **RECOMMANDATION 6 :**

Le Comité consultatif recommande au gouvernement que la part des parents pour les frais de garde dans les centres de la petite enfance, dans le cas de toutes les familles qui peuvent recourir aux services de garde, soit prise en compte dans le soutien financier minimal.

#### **RECOMMANDATION 7 :**

Le Comité consultatif recommande d'abolir le régime différencié d'aide de dernier recours pour les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi. Il recommande aussi de compenser les déficiences fonctionnelles majeures et les troubles graves de santé mentale par des crédits d'impôt remboursables équivalant aux besoins supplémentaires générés par ces contraintes.

#### **RECOMMANDATION 8 :**

Pour tenir compte de la réalité et des besoins spécifiques des jeunes, le Comité consultatif recommande au gouvernement la mise en place de mesures particulières d'aide et d'accompagnement accessibles aux jeunes à partir de 14 ans. Ces mesures viseraient la qualification des jeunes et leur insertion socioprofessionnelle et citoyenne dans le respect de leurs aspirations et la reconnaissance de leur potentiel.

Pour les jeunes âgés de 18 ans ou plus, la participation donnera droit à un soutien financier adapté. Une aide financière pourrait exceptionnellement être accordée à des jeunes âgés de moins de 18 ans lorsque requise pour favoriser leur insertion.

**RECOMMANDATION 9 :**

Le Comité consultatif recommande au gouvernement d'apporter les changements suivants dans les programmes mis en place en vertu de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles :

Abolir le premier test d'avoirs liquides, qui fait en sorte qu'une personne à l'arrivée à l'aide a le droit de posséder moins d'avoirs liquides qu'en cours d'aide.

Élargir l'accès au programme destiné aux travailleurs licenciés collectivement aux autres personnes qui sont dans des situations similaires à celle de ces travailleurs.

Développer des mesures favorisant la mise en œuvre effective de l'article 60 de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles.

**RECOMMANDATION 10 :**

Le Comité consultatif recommande au gouvernement de :

- Développer des mesures intégrées d'aide à l'emploi de très longue durée pour les personnes fortement éloignées du marché du travail.
- Verser une allocation similaire à l'allocation d'aide à l'emploi aux personnes qui s'engagent dans des actions menées dans le cadre de stratégies locales de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

**RECOMMANDATION 11 :**

Le Comité consultatif recommande au gouvernement que le régime intégré de soutien aux personnes et aux familles soit défini de manière à corriger les situations où les gains de travail sont complètement déduits du soutien financier et à faire en sorte qu'au total, chaque dollar gagné procure une amélioration nette du revenu disponible.

**RECOMMANDATION 12 :**

Le Comité consultatif recommande que le gouvernement procède au réexamen de l'ensemble de sa fiscalité de manière à ce que l'augmentation de l'effort de travail des personnes et l'amélioration de leurs compétences soient pleinement reconnues dans leur revenu disponible.

**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.

**RECOMMANDATION 14 :**

Le Comité consultatif recommande au gouvernement d'apporter les modifications requises aux normes minimales de travail, en plus de poursuivre l'augmentation du salaire minimum, afin d'éviter la multiplication des formes de travail atypiques qui maintiennent les travailleuses et les travailleurs dans la pauvreté.

## ANNEXE 2

### LE CONTENU DU PANIER MINIMAL

Les besoins d'une famille de deux adultes et deux enfants constituent la référence sur laquelle se base la Mesure du panier de consommation (MPC). L'échelle d'équivalence de Statistique Canada est utilisée pour établir les seuils rattachés aux familles dont la taille et la composition diffèrent de la famille de référence. Celle-ci établit par exemple qu'un adulte vivant seul a besoin de la moitié du revenu de la famille de référence pour se procurer les biens et services du panier de la MPC.

Ce panier comprend des biens et services d'une quantité et d'une qualité précises quant à la nourriture, aux vêtements et aux chaussures, au logement et au transport ainsi qu'à un poste budgétaire qui correspond à ce que dépensent les ménages du deuxième décile inférieur pour d'autres biens et services comme les soins personnels, les produits ménagers, l'ameublement, le

téléphone ainsi que le matériel de lecture, les loisirs, les activités sportives et le divertissement. Compte tenu de l'évolution des besoins dans la société, n'y aurait-il pas lieu d'ajuster<sup>73</sup> le contenu du panier de consommation périodiquement pour assurer une cohérence avec l'évolution des tendances de consommation? Le poste consacré au transport pourrait également tenir compte des services de partage d'auto, disponibles dans plusieurs grandes villes, ou du covoiturage pour les transports interurbains comme AMIGO EXPRESS.

La composition du panier, ventilée selon les catégories de dépense, a été explorée en détails dans l'avis de 2009. Brièvement, précisons le montant publié pour l'année 2016, pour chacun des postes budgétaires prévus dans la MPC pour une famille de deux adultes et deux enfants dans la RMR de Montréal<sup>74</sup>.

#### RMR de Montréal

Nourriture	Vêtements	Logement	Transport	Autres dépenses	TOTAL
11 442 \$	1 964 \$	9 057 \$	2 862 \$	10 104 \$	35 428 \$

Pour le poste nourriture, le panier de consommation de la MPC est constitué d'aliments que la société considère comme ceux devant composer un régime alimentaire sain. Il comprend peu de produits transformés, exigeant de consacrer plus de temps à la préparation des repas, et respecte des quantités permettant de combler les besoins nutritionnels nécessaires à la santé. Ce panier laisse peu de place à des extras.

Concernant les vêtements, la Mesure du panier de consommation prévoit seulement l'essentiel, c'est-à-dire peu de vêtements et évalués à un coût très bas, obligeant de sacrifier la qualité ou de se vêtir dans les friperies ou comptoirs vestimentaires.

Le poste consacré au logement inclut le chauffage et l'électricité et l'accès à une laveuse et à une sècheuse.

La part du panier réservée au transport prévoit des déplacements en transport en commun lorsque disponible et des déplacements occasionnels en taxi dans les régions urbaines. Pour les régions rurales, qui n'ont pas de système de transport en commun, un montant pour l'achat et l'entretien d'un véhicule usagé abordable a été prévu.

La MPC prévoit un dernier poste de dépenses pour les soins personnels et les médicaments non prescrits. Il s'agit d'un montant minimal pour une catégorie de dépenses essentielles.

72. Le dossier est entre les mains du ministère fédéral Emploi et Développement social qui commence à envisager une révision possible au cours des prochains mois, comme cela s'est fait périodiquement par le passé (2008, 2011).

73. D'après CANSIM, tableau 206-0093 : *Seuils de la Mesure du panier de consommation (base de 2015) pour la famille de référence, selon la région et la composante.*

## ANNEXE 3 LISTE DES MEMBRES DU COMITÉ CONSULTATIF AU 20 DÉCEMBRE 2017

### *Membres ayant le droit de vote*

#### **M. Michel Bellemare**

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

#### **M<sup>me</sup> Dominique Daigneault**

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

#### **M<sup>me</sup> Danielle Fournier**

Formatrice et agente de développement  
Relais-femmes  
Région de Montréal

#### **M. Richard Gravel**

Directeur général  
Collectif des entreprises d'insertion du Québec  
**Président du Comité**  
Région de Laval

#### **M. Frédéric Lalande**

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

#### **M<sup>me</sup> Jeanne Lavoie**

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

#### **M. Pierre Michaud**

Autres secteurs de la société civile  
Région de la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine

#### **M<sup>me</sup> Julie Rousseau**

Conseillère déléguée  
Bureau politique de Pekuakamiulnuatsh Takuhikan  
à Mashteuiatsh  
Région du Saguenay–Lac-Saint-Jean

#### **M<sup>me</sup> Monique Toutant**

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

#### **Six postes vacants**

Milieu patronal  
Milieu municipal  
Milieu communautaire  
Organisme de lutte contre la pauvreté et l'exclusion  
sociale (3)

### *Membres n'ayant pas le droit de vote*

*(membres issus du personnel de la fonction publique)*

#### **M<sup>me</sup> Chantal Maltais**

Sous-ministre adjointe  
Secteur de la solidarité sociale  
et de l'analyse stratégique  
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité  
sociale

#### **M. André Dontigny**

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

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

**Québec** 