

LE REVENU MINIMUM GARANTI : UNE UTOPIE?

UNE INSPIRATION POUR LE QUÉBEC

RAPPORT FINAL
DU COMITÉ
D'EXPERTS
SUR LE REVENU
MINIMUM GARANTI

VOLUME 1

Les principes,
le diagnostic
et les recommandations



LE REVENU MINIMUM GARANTI : UNE UTOPIE?

UNE INSPIRATION POUR LE QUÉBEC

RAPPORT FINAL
DU COMITÉ
D'EXPERTS
SUR LE REVENU
MINIMUM GARANTI

VOLUME 1

**Les principes,
le diagnostic
et les recommandations**

Le revenu minimum garanti : une utopie?

Une inspiration pour le Québec

Rapport final du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti

Volume 1 - Les principes, le diagnostic et les recommandations

Dépôt légal – Novembre 2017

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-550-79878-1 (imprimé)

ISBN 978-2-550-79881-1 (PDF)

© Comité d'experts sur le revenu minimum garanti, 2017

LETTRE DE TRANSMISSION DES MEMBRES DU COMITÉ D'EXPERTS SUR LE REVENU MINIMUM GARANTI

Québec, le 6 novembre 2017

M. François Blais
Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale

M. Carlos Leitão
Ministre des Finances

Messieurs les Ministres,

Le Comité d'experts sur le revenu minimum garanti vous transmet le rapport final issu de ses travaux.

Le titre du rapport final, « Le revenu minimum garanti : une utopie? Une inspiration pour le Québec », indique la nature des conclusions et des recommandations que nous vous soumettons. Le comité devait travailler sur un concept – le revenu minimum garanti – qu'il est apparu nécessaire de préciser et de rendre opérationnel. Le revenu minimum garanti, dans sa forme la plus pure et la plus complète, est aujourd'hui souvent considéré comme une utopie. Si c'est le cas, cette utopie est pour le comité source d'inspiration – le but fondamental du mandat reçu étant d'y puiser les éléments permettant d'améliorer le système de soutien du revenu existant au Québec.

Des recommandations s'intégrant dans une vision d'ensemble

Le comité formule 23 recommandations, s'intégrant dans une vision d'ensemble de ce que serait un système de soutien du revenu transformé et amélioré. Ce système correspondrait à la définition de base du revenu minimum garanti retenue par le comité, soit « une garantie de ressources monétaires pour tous, le montant de ces ressources étant lié à un seuil minimal ». Ce système ferait simultanément en sorte que l'intégration au marché du travail soit mieux soutenue. Deux des recommandations du comité permettent de plus d'ouvrir des perspectives quant à une évolution ultérieure du système vers une forme encore plus complète de revenu minimum garanti.

Des choix méthodologiques et des réalités prises en compte

Pour en arriver à ces recommandations, le comité a procédé à plusieurs choix méthodologiques. Le comité souhaitait disposer d'un état des lieux aussi complet que possible – pour ce qui concerne le système de soutien du revenu lui-même et le marché du travail. Cela a été possible en raison de l'appui fourni par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et par le ministère des Finances.

Le comité a tenu compte des différentes réalités auxquelles il a été confronté – soit notamment la complexité des mesures existantes, la place du gouvernement fédéral et le fait que plusieurs dispositifs du soutien du revenu, tels que les régimes d'assurance, étaient situés en dehors du champ d'analyse. Pour ce qui est de la complexité des mesures existantes, le comité a rapidement constaté qu'elle s'expliquait avant tout par le souci de l'État de définir des mesures adaptées le plus étroitement possible à des besoins et à des situations d'une très grande diversité, et ainsi de mieux rejoindre les personnes à soutenir.

Un effort conceptuel

Dans ses travaux, le comité a consenti un important effort conceptuel. Cet effort a conduit le comité à proposer une définition du revenu minimum garanti à la fois ouverte et inclusive. Cet effort a également porté sur l'identification de principes de base devant être idéalement respectés dans un système de soutien du revenu. Dans les deux cas, les concepts ainsi proposés ont joué un grand rôle dans les travaux du comité, et particulièrement dans l'élaboration des recommandations. Le volet conceptuel consacré à la définition du revenu minimum garanti a été présenté dans le rapport d'étape du comité, qui vous a été transmis en mars dernier. Ce rapport d'étape sera rendu public en même temps que le rapport final.

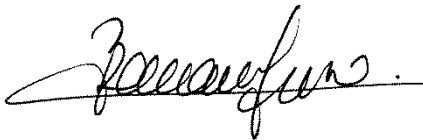
Le souhait d'une société sans pauvreté

Dans la conclusion du rapport final, le comité explique la philosophie qui l'a animé, par rapport à la pauvreté. Le comité souhaite une société sans pauvreté, mais ce souhait ne pourra être réalisé qu'en aidant les personnes pauvres qui en ont la capacité à rejoindre le marché du travail, à s'éduquer, à se former, et plus globalement, à permettre à tous de mieux s'intégrer socialement. Pour le comité, le système de soutien du revenu doit ainsi garantir un minimum de ressources aux personnes les plus vulnérables et leur fournir un appui de base durant les périodes de transition. Il doit surtout faire tomber les obstacles empêchant les personnes pauvres de sortir de la pauvreté.

Il nous reste à vous remercier de la confiance que vous nous avez témoignée, en nous attribuant ce mandat à la fois exigeant et stimulant.

Nous vous prions de croire, Messieurs les Ministres, à l'assurance de notre considération distinguée.

Les membres du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti



Dorothée Boccanfuso, présidente du comité



Jean-Michel Cousineau, membre du comité



Raquel Fonseca, membre du comité

REMERCIEMENTS

Ce rapport est le résultat de 14 mois de travail, à l'issue desquels de nombreux remerciements doivent être adressés.

Je commencerais par remercier M. Carlos Leitão et M. François Blais, pour m'avoir donné l'occasion de travailler sur un sujet aussi passionnant que pertinent pour notre société.

Ce travail n'aurait pu se faire sans l'appui inconditionnel de nombreuses « petites-mains ». Elles nous ont transmis un savoir impressionnant, en lien avec le système de soutien du revenu du Québec, et elles ont patiemment répondu à nos innombrables requêtes devant nous permettre de mener à terme notre réflexion.

Pour cela, je remercie M^{me} Julie Gingras et M. Jean-Pierre Simard, du ministère des Finances du Québec, ainsi que M^{mes} Chantal Maltais et Anne Racine, du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Tous quatre nous ont accompagnés sans relâche, malgré les multiples dossiers à traiter en marge du nôtre.

Merci aussi aux équipes des deux ministères qui nous ont accompagnés dans notre réflexion. Merci à MM. Daniel Floréa, Gilbert Fontaine, Raymond Fournier, Jean Labbé, Francis Hébert et Carl Poulin, du ministère des Finances du Québec, à MM. Guy Baillargeon, Guy Fréchette, François Roussin et Frédéric Savard, du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, ainsi qu'à tous leurs collaborateurs. Ils ont travaillé dans l'ombre et j'ai pu découvrir de nombreux talents.

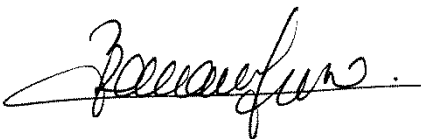
« Pour bien écrire, il faut une facilité naturelle et une difficulté acquise », disait Joseph Joubert (Pensées, 1774-1824). Ce rapport n'aurait pas été ce qu'il est sans l'œil avisé et la plume alerte de MM. Jean-Pierre Pellegrin et Alexandre Simard, du ministère du Conseil exécutif, secondés par M^{mes} Claude Bertrand et Anne-Marie Dubocage. Un grand merci pour tout.

L'efficacité de nos rencontres doit beaucoup à la collaboration de M^{me} Gisèle Gauthier. Un grand merci pour son dévouement à nous rendre le travail toujours plus facile et agréable. Merci également à M^{mes} Louise Marois et Johanne Lagacé.

Je remercie ma collègue et désormais amie Raquel, qui s'est engagée corps et âme dans cet exercice. Merci aussi à Jean-Michel, avec qui j'avais déjà eu le plaisir de travailler il y a quelques années. Ces deux experts ont mis sans limites leurs connaissances au service du comité, toujours avec beaucoup de rigueur et dans un climat agréable.

Merci aussi à nos familles. Elles nous ont soutenus et encouragés et ont accepté nos absences répétées.

Pour terminer, merci à nos doyens de nous avoir permis de travailler sur ce projet dont nous vous présentons les résultats dans ce rapport.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Dorothée Boccanfuso'.

Dorothée Boccanfuso, présidente du comité

EN ROUTE VERS LE REVENU MINIMUM GARANTI...

Ithaque (Ἰθάκη)

Poème de Constantin Cavafy (1863-1933)

Traduction de Marguerite Yourcenar (1903-1987)

Quand tu partiras pour Ithaque,
souhaite que le chemin soit long,
riche en péripéties et en expériences.

Ne crains ni les Lestrygons, ni les Cyclopes,
ni la colère de Neptune.
Tu ne verras rien de pareil sur ta route si tes pensées restent hautes,
si ton corps et ton âme ne se laissent effleurer
que par des émotions sans bassesse.

Tu ne rencontreras ni les Lestrygons, ni les Cyclopes,
ni le farouche Neptune,
si tu ne les portes pas en toi-même,
si ton cœur ne les dresse pas devant toi.

Souhaite que le chemin soit long,
que nombreux soient les matins d'été,
où (avec quelles délices !) tu pénétreras
dans des ports vus pour la première fois.

Fais escale à des comptoirs phéniciens,
et acquiers de belles marchandises :
nacre et corail, ambre et ébène,
et mille sortes d'entêtants parfums.
Acquiers le plus possible de ces entêtants parfums.

Visite de nombreuses cités égyptiennes,
et instruis-toi avidement auprès de leurs sages.
Garde sans cesse Ithaque présente à ton esprit.
Ton but final est d'y parvenir,

mais n'écourte pas ton voyage :
mieux vaut qu'il dure de longues années,
et que tu abordes enfin dans ton île aux jours de ta vieillesse,
riche de tout ce que tu as gagné en chemin,
sans attendre qu'Ithaque t'enrichisse.

Ithaque t'a donné le beau voyage :
sans elle, tu ne te serais pas mis en route.
Elle n'a plus rien d'autre à te donner.

Même si tu la trouves pauvre, Ithaque ne t'a pas trompé.
Sage comme tu l'es devenu à la suite de tant d'expériences,
tu as enfin compris ce que signifient les Ithaques.

Ce magnifique poème de Constantin Cavafy représente, pour le comité, la métaphore de la forme la plus pure et la plus absolue du revenu minimum garanti : cette forme, souvent considérée comme une utopie, indique le chemin à suivre. L'important n'est pas d'en arriver rapidement à un revenu minimum garanti dans sa forme complète ou absolue, mais de puiser dans cette utopie les éléments permettant d'emprunter le bon chemin, dans le respect des principes retenus.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
PREMIÈRE PARTIE	
Le concept de revenu minimum garanti et ses applications.....	11
1. Les fondements théoriques et la définition à retenir du revenu minimum garanti	13
2. Les applications et les expérimentations du revenu minimum garanti.....	17
DEUXIÈME PARTIE	
Les principes à respecter	21
1. Trois principes de bases	23
1.1 L'équité.....	24
1.2 L'incitation au travail.....	26
1.3 L'efficience	28
2. Une préoccupation transversale : l'accessibilité	31
3. L'arbitrage entre les principes et l'adoption d'une approche prudente	33
TROISIÈME PARTIE	
Un diagnostic global : une aide notable, ne correspondant pas totalement à la définition de base d'un revenu minimum garanti.....	37
1. Une aide totale de près de 30 milliards de dollars en 2015	39
2. Un système prenant en compte l'évolution des situations vécues au cours de l'existence, comme l'illustre l'approche selon le « cycle de vie ».....	43
2.1 La prise en compte de l'évolution des situations vécues	44
2.2 Des acquis à sécuriser	54
3. Un système ne correspondant pas totalement à la définition de base d'un revenu minimum garanti.....	55
3.1 Une garantie de ressources monétaires pour tous?	56
3.2 Des ressources monétaires liées à un seuil minimal explicite?	58
4. Les premiers résultats de l'analyse du comité	59

QUATRIÈME PARTIE

Les améliorations à apporter au système de soutien du revenu pour tendre vers un revenu minimum garanti.....	67
1. Faire en sorte que le système offre une garantie de ressources monétaires pour tous.....	69
1.1 Les « non-recours »	70
1.2 Les « situations de transition ».....	76
2. Établir un seuil minimal explicite : le soutien aux plus démunis.....	97
2.1 La baisse du nombre de prestataires de l'assistance sociale	98
2.2 Des données encourageantes du côté des inégalités, mais une persistance de la pauvreté.....	99
2.3 La définition d'un seuil de référence, distinct du seuil de la pauvreté.....	106
2.4 La proposition d'un seuil de référence pour certaines catégories de personnes.....	112
2.5 Le revenu disponible observé par rapport au seuil de référence proposé.....	118
2.6 Les améliorations à apporter au soutien des personnes sans contraintes à l'emploi, des personnes handicapées et des personnes de 65 ans et plus.....	124
2.7 Le traitement des couples par rapport aux personnes seules à l'assistance sociale	138
3. Soutenir le revenu par l'intégration au marché du travail	141
3.1 L'incitation au travail revêt une double importance : lutter de façon durable contre la pauvreté et soutenir la croissance économique	142
3.2 Des taux effectifs marginaux d'imposition élevés, dans certaines zones précises du revenu de travail.....	144
3.3 La dépendance à l'aide sociale	162
3.4 L'endettement des prestataires ou des anciens prestataires de l'assistance sociale	166
Une vision d'ensemble du système de soutien du revenu proposé.....	173
Conclusion.....	175
Liste des recommandations	181
Annexe 1 : Le Comité d'experts sur le revenu minimum garanti.....	197
Annexe 2 : Experts rencontrés et bibliographie.....	201
Annexe 3 : Détail des montants de soutien du revenu pris en compte dans l'approche selon le « cycle de vie »	217

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 1	Partage du financement des mesures de soutien du revenu selon le groupe de mesures.....	41
GRAPHIQUE 2	Part des trois groupes de mesures dans le soutien du revenu.....	41
GRAPHIQUE 3	Revenu disponible moyen et nombre de contribuables selon l'âge – 2013.....	45
GRAPHIQUE 4	Revenu disponible total selon l'âge – 2013	45
GRAPHIQUE 5	Illustration du soutien du revenu accordé à une personne vivant seule sans revenu de travail au cours du « cycle de vie » – 2016	49
GRAPHIQUE 6	Illustration du soutien du revenu accordé à une personne vivant seule et atteinte d'une déficience grave et prolongée au cours du « cycle de vie » – 2016.....	51
GRAPHIQUE 7	Illustration du soutien du revenu accordé à un couple travaillant au salaire minimum au cours du « cycle de vie » – 2016	53
GRAPHIQUE 8	Coefficient de Gini, avant impôts et transferts et après impôts et transferts, au Québec, en Ontario et au Canada – 1990 à 2015	100
GRAPHIQUE 9	Revenu des ménages les plus riches en proportion du revenu des ménages les moins fortunés, au Québec, en Ontario et dans certains pays membres de l'OCDE – 2013.....	101
GRAPHIQUE 10	Taux de pauvreté selon la mesure du panier de consommation au Québec – 2002 à 2015.....	102
GRAPHIQUE 11	Taux de pauvreté des personnes dans les ménages selon la mesure de faible revenu à 60 % du revenu ajusté médian, au Québec et dans certains pays européens – 2013	103
GRAPHIQUE 12	Revenu disponible par rapport à la mesure du panier de consommation et au seuil de référence, personne de moins de 65 ans vivant seule – 2016.....	119
GRAPHIQUE 13	Revenu disponible par rapport à la mesure du panier de consommation et au seuil de référence, couple de personnes de moins de 65 ans sans enfants – 2016.....	119
GRAPHIQUE 14	Revenu disponible par rapport à la mesure du panier de consommation pour une famille monoparentale avec un enfant – 2016.....	120
GRAPHIQUE 15	Revenu disponible par rapport à la mesure du panier de consommation pour un couple avec deux enfants – 2016	120
GRAPHIQUE 16	Revenu disponible par rapport à la mesure du panier de consommation, personne seule ayant des contraintes sévères à l'emploi – 2016.....	121
GRAPHIQUE 17	Revenu disponible par rapport à la mesure du panier de consommation et au seuil de référence, personne de 65 ans ou plus vivant seule et sans autres revenus	122
GRAPHIQUE 18	Revenu disponible par rapport à la mesure du panier de consommation et au seuil de référence, couple de personnes de 65 ans ou plus sans autres revenus.....	122
GRAPHIQUE 19	Taux effectif marginal d'imposition pour une personne de moins de 65 ans vivant seule – 2016.....	147

GRAPHIQUE 20	Illustration pour une personne seule de la prime au travail proposée (prime au travail générale) – 2017.....	151
GRAPHIQUE 21	Illustration pour une personne seule de l'effet de la proposition sur les taux effectifs marginaux d'imposition – 2017.....	152
GRAPHIQUE 22	Illustration pour une personne seule de l'effet de la mesure proposée sur l'aide versée – 2017.....	156

Liste des tableaux

TABEAU 1	Sommaire des propriétés des trois formes de revenu minimum garanti	15
TABEAU 2	Sommaire des propriétés de certaines applications ou expérimentations de revenu minimum garanti – Alaska, Royaume-Uni et Manitoba	19
TABEAU 3	Sommaire des propriétés de certaines applications ou expérimentations de revenu minimum garanti – Suisse, Finlande, Pays-Bas (Utrecht) et Ontario	19
TABEAU 4	Application d'un revenu minimum garanti dans sa forme absolue – soit l'allocation universelle – ou d'un impôt négatif dans sa forme complète	64
TABEAU 5	Coût estimé du versement automatique de certains crédits d'impôt – 2015.....	74
TABEAU 6	Coefficient de Gini au Québec et dans certaines régions du Canada – 2015.....	101
TABEAU 7	Seuil de revenu minimum de Fugère et Lanctôt actualisé à 2017 et comparaison au soutien du revenu octroyé pour une personne seule sans contraintes à l'emploi	113
TABEAU 8	Taux de couverture de la mesure du panier de consommation pour une personne seule sans contraintes à l'emploi – 2017	114
TABEAU 9	Détail du taux effectif marginal d'imposition pour une personne de moins de 65 ans vivant seule, selon différents niveaux de revenus – 2016.....	146
TABEAU 10	Taux de supplémentation de la prime au travail et de la prestation fiscale pour le revenu de travail selon la modification proposée – 2017.....	151
TABEAU 11	Exemple de taux effectif d'imposition à la participation pour une personne seule suivant une modification à la prime au travail – 2016	157
TABEAU 12	Illustration du soutien du revenu accordé à une personne vivant seule sans revenu de travail au cours du « cycle de vie » – 2016	217
TABEAU 13	Illustration du soutien du revenu accordé à une personne vivant seule atteinte d'une déficience grave et prolongée au cours du « cycle de vie » – 2016.....	218
TABEAU 14	Illustration du soutien du revenu accordé à un couple travaillant au salaire minimum au cours du « cycle de vie » – 2016	219

INTRODUCTION

Le gouvernement a mis en place un comité d'experts sur le revenu minimum garanti afin de « présenter au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et au ministre des Finances ses recommandations sur les questions de soutien du revenu »¹.

Conformément au mandat qu'il a reçu, le comité remet au gouvernement son rapport final.

❑ Rappel du mandat confié au comité

Le gouvernement a confié au comité d'experts le mandat :

- « — de documenter et d'analyser les composantes ainsi que le fonctionnement du régime québécois de soutien du revenu actuel;
- de repérer, de documenter et d'analyser des initiatives concrètes concernant l'évolution du soutien du revenu (recension internationale);
- de poser un diagnostic sur le fonctionnement du régime québécois de soutien du revenu actuel;
- de repérer, de documenter et d'évaluer des options pour améliorer le régime québécois de soutien du revenu; [...]
- de formuler des recommandations permettant d'améliorer le régime québécois de soutien du revenu de manière à tendre vers l'instauration d'un revenu minimum garanti »².

❑ Les membres du comité d'experts

La réflexion engagée sur le revenu minimum garanti a été confiée à un comité d'experts composé de :

- M^{me} Dorothée Boccanfuso, professeure titulaire au Département d'économie de l'École de gestion de l'Université de Sherbrooke, présidente du comité;
- M. Jean-Michel Cousineau, économiste, professeur titulaire à l'École de relations industrielles de l'Université de Montréal;
- M^{me} Raquel Fonseca, professeure agrégée au Département des sciences économiques de l'École des sciences de la gestion de l'Université du Québec à Montréal.

Les travaux du comité d'experts sont soutenus par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et par le ministère des Finances.

¹ Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et ministère des Finances, *Mandat du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti*, http://www.gouv.qc.ca/FR/RevenuMinimumGaranti/Documents/RMG_Mandat_Comite_experts_VF_en_ligne_juin2017.pdf

² Voir le texte intégral du mandat aux pages 6 et suivantes.

❑ Une référence aux travaux du comité lors du budget 2017-2018

Lors du discours sur le budget 2017-2018, le ministre des Finances a fait référence aux travaux du comité, au moment où il annonçait la publication, par le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, du troisième Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, dont l'un des objectifs est de sortir plus de 100 000 personnes de la pauvreté³.

Le ministre a alors précisé que « lors de l'élaboration du plan d'action, le gouvernement évaluera les recommandations qu'aura formulées [...] le Comité d'experts sur le revenu minimum garanti ».

❑ La démarche retenue par le comité

Afin de remplir le mandat qui lui a été confié, le comité a adopté la démarche suivante en deux étapes.

■ La première étape

Dans une première étape, le comité a porté son analyse sur certains des éléments devant soutenir sa réflexion. Le comité a priorisé deux thèmes de réflexion, soit :

- les fondements théoriques et la définition à retenir du concept de revenu minimum garanti;
- les applications et les expérimentations du revenu minimum garanti recensées hors du Québec et considérées comme pertinentes.

Les résultats de cette analyse ont été présentés dans le rapport d'étape du comité⁴, remis aux deux ministres concernés en mars 2017 et rendu public en même temps que le présent rapport.

■ La deuxième étape

Dans une deuxième étape, et à partir de ces éléments de réflexion, le comité a engagé les différents travaux menant à la formulation de ses recommandations.

■ L'analyse effectuée

Le comité a d'abord pris connaissance des différentes informations permettant d'analyser le régime de soutien du revenu existant au Québec, d'évaluer l'état du marché du travail et de tenir compte des tendances prospectives susceptibles d'influencer ce marché.

- Le comité a examiné les aides monétaires directes⁵ – soit les programmes budgétaires et les mesures fiscales – constituant le régime du soutien du revenu au Québec.
- Le comité a porté son attention sur l'état actuel du marché du travail ainsi que sur les éléments de prospective susceptibles d'influer sur ce marché. Les caractéristiques du marché du travail et leurs modifications anticipées ont en effet un lien étroit avec les besoins en matière de soutien du revenu et les façons de sortir de la pauvreté.

L'analyse effectuée par le comité fait l'objet du volume 2 du rapport final.

³ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Le plan économique du Québec, Discours sur le budget 2017-2018*, p. 39.

⁴ COMITÉ D'EXPERTS SUR LE REVENU MINIMUM GARANTI, *Le concept de revenu minimum garanti et ses applications* [rapport d'étape], mars 2017.

⁵ Conformément au mandat qui lui a été confié, le Comité d'experts sur le revenu minimum garanti a ainsi exclu de son analyse le salaire minimum, les régimes d'assurance, dont l'assurance-emploi, les régimes de rentes, les aides publiques aux organismes ainsi que les aides non monétaires, telles que les banques alimentaires. Lorsque nécessaire, le comité a cependant fait référence à certains de ces modes d'aide.

■ **Des constats et des diagnostics ayant mené à l'évaluation de scénarios et à la formulation des recommandations**

Le comité a dégagé de cette analyse un certain nombre de constats et de diagnostics présentés dans le volume 1 du rapport final.

Le comité a ensuite identifié les options permettant d'améliorer le régime québécois de soutien du revenu et en a étudié les impacts, à partir d'un certain nombre de principes de base et en se fondant notamment sur des simulations et des évaluations confiées au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et au ministère des Finances. Le comité a analysé près d'une trentaine de scénarios ou de simulations dont les principaux sont présentés dans le volume 3 du rapport final.

Ces travaux ont conduit aux recommandations transmises au gouvernement. Les principaux résultats obtenus et l'ensemble des recommandations transmises au gouvernement sont regroupés dans le volume 1 du rapport final.

■ **La collaboration des ministères dans les travaux du comité**

Les travaux de la première comme de la deuxième étape ont été effectués à partir de présentations et d'études réalisées à la demande du comité par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et par le ministère des Finances.

Le comité a également bénéficié de l'appui du ministère du Conseil exécutif dans ses travaux.

□ **L'information transmise au gouvernement au cours des travaux**

Afin de permettre au gouvernement de prendre en compte certaines des recommandations du comité lors de la préparation du troisième plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le comité a rendu compte à chacun des deux ministres de la progression de ses réflexions concernant ces recommandations, lors des rencontres tenues les 8 et 25 mai 2017 ainsi que le 16 juin 2017⁶.

⁶ Le 8 mai 2017 avec M. Blais, le 25 mai 2017 et le 16 juin 2017 avec MM. Blais et Leitão.

❑ L'articulation du rapport final en trois volumes

Le rapport final du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti comprend trois volumes.

■ Le volume 1 : Les principes, le diagnostic et les recommandations

Sous le titre **Les principes, le diagnostic et les recommandations**, le volume 1 présente l'essentiel de la réflexion effectuée par le comité concernant le revenu minimum garanti. Cette réflexion est présentée en quatre parties suivies d'une vision d'ensemble.

■ Une première partie : les concepts présentés dans le rapport d'étape

Dans le volume 1, le comité reprend d'abord les principales conclusions rendues publiques dans le rapport d'étape concernant le concept de revenu minimum garanti et ses applications.

■ Une deuxième partie : les principes devant être respectés

Le comité formule ensuite un certain nombre de principes devant être respectés dans la mise en place d'un système de soutien du revenu.

■ Une troisième partie : un diagnostic global conduisant à de premiers résultats

Le comité formule un diagnostic global concernant le système de soutien du revenu existant au Québec : l'aide dont bénéficient les Québécois est notable et prend en compte l'évolution des situations vécues au cours de l'existence. Le comité propose de sécuriser les acquis.

Le comité constate cependant que le système ne correspond pas totalement à la définition de base d'un revenu minimum garanti. Le comité présente ses premiers résultats : les formes absolues ou complètes de revenu minimum garanti – soit l'allocation universelle et l'impôt négatif sur le revenu dans sa forme la plus complète – soulèvent d'importants problèmes d'équité, d'efficacité ou d'acceptabilité sociale.

■ Une quatrième partie : les améliorations à apporter pour tendre vers un revenu minimum garanti

À partir de ce diagnostic global, le comité présente les améliorations à apporter au système de soutien du revenu pour tendre vers un revenu minimum garanti correspondant à la définition de base⁷.

Pour respecter la définition de base d'un revenu minimum garanti, le système doit offrir une garantie de ressources monétaires pour tous et comprendre un seuil minimal. Le comité constate que ces conditions ne sont pas pleinement remplies, à partir de l'analyse qu'il a effectuée concernant les mesures de soutien du revenu existant au Québec, l'état actuel du marché du travail et les tendances prospectives dont il a pris connaissance.

À partir de ces mêmes analyses et afin de lutter de façon durable contre la pauvreté et de soutenir la croissance économique, le comité constate également qu'on doit faire en sorte que l'intégration au marché du travail soit davantage soutenue.

Le comité formule un certain nombre de recommandations, dont plusieurs s'appuient sur les résultats de simulations effectuées à l'initiative du comité.

⁷ Le terme « système » est employé dans le rapport dans le sens d'un ensemble de mesures. Il est équivalent au terme « régime ».

■ Une vision d'ensemble du système proposé

Les recommandations formulées par le comité constituent la vision d'ensemble du système de soutien du revenu proposé, un système de soutien du revenu amélioré pour correspondre à la définition de base d'un revenu minimum garanti et aux principes retenus, et pouvant évoluer vers une forme encore plus complète de revenu minimum garanti.

■ Le volume 2 : Le soutien du revenu et le marché du travail

Le volume 2 est consacré au **soutien du revenu** et au **marché du travail**, incluant un éclairage prospectif des tendances le concernant. Ce volume se décline en trois parties reprenant chacun de ces thèmes.

■ Une première partie : une présentation des mesures de soutien du revenu

Le volume 2 décrit d'abord les mesures de soutien du revenu existant au Québec, afin de dégager une vision générale et factuelle de la situation actuelle en matière de soutien du revenu et d'être mieux en mesure de réfléchir aux améliorations pouvant éventuellement y être apportées.

Le comité présente donc les principaux programmes budgétaires et les principales dispositions fiscales constituant le régime de soutien du revenu en vigueur au Québec, ces programmes et ces dispositions fiscales étant sous la responsabilité du gouvernement du Québec ou sous celle du gouvernement fédéral.

■ Une deuxième partie : une analyse de l'état actuel du marché du travail

Le volume 2 aborde ensuite l'état actuel du marché du travail au Québec, en lien avec la réflexion engagée sur le revenu minimum garanti.

Les enjeux liés à la participation au marché du travail, les nouvelles formes de travail ou la nécessité de la formation et de la qualification sous-tendent de nombreux questionnements concernant les mesures de soutien du revenu.

■ Une troisième partie : une identification des tendances prospectives

Le volume 2 présente enfin les tendances prospectives susceptibles d'influer sur le marché du travail.

Pour le comité, il était en effet essentiel de compléter l'analyse de l'état actuel du marché québécois du travail d'une prise en compte des phénomènes susceptibles de modifier ce marché, au cours des prochaines années.

■ Le volume 3 : Les simulations effectuées

Le volume 3 est consacré aux **simulations effectuées**.

Dans un premier temps, le comité a procédé à trois séries de simulations correspondant toutes à des formes absolues ou complètes de revenu minimum garanti, soit une allocation universelle ou un impôt négatif sur le revenu dans sa forme complète.

Le comité a ensuite simulé des mesures ciblées découlant directement de l'un ou l'autre des principes fondant son analyse et sa réflexion.

□ Les annexes des trois volumes

Les trois volumes du rapport final comprennent chacun un certain nombre d'annexes où l'on trouvera notamment des informations concernant le comité d'experts, la bibliographie et les experts consultés, certains régimes ou mesures périphériques aux mesures de soutien du revenu abordées directement par le comité.

Le mandat du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti

Contexte

Les changements économiques, sociaux et démographiques influencent le marché du travail. En réponse à ces changements et en ayant toujours comme objectif de favoriser l'accès au marché de l'emploi au plus grand nombre de citoyens, le gouvernement du Québec souhaite entreprendre l'évaluation des mécanismes liés aux principes d'un revenu minimum garanti dont la société québécoise pourrait s'inspirer pour le XXI^e siècle.

Afin de définir un nouveau modèle, le gouvernement du Québec examinera les façons d'en arriver à une simplification, à une plus grande transparence et à un allègement administratif des différents transferts destinés aux personnes et aux familles vivant au Québec. C'est dans cette optique que le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et le ministre des Finances ont créé un comité d'experts pour réaliser cette première évaluation.

Cette démarche vise à explorer de nouvelles approches visant à lutter encore plus efficacement contre la pauvreté, à favoriser l'inclusion sociale et à tendre vers l'instauration d'un revenu minimum garanti.

Mandat principal du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti

Le Comité d'experts sur le revenu minimum garanti a comme mandat principal de présenter au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et au ministre des Finances ses recommandations sur les questions de soutien du revenu.

Plus précisément, le comité d'experts a pour mandat :

- de documenter et d'analyser les composantes ainsi que le fonctionnement du régime québécois de soutien du revenu actuel;
- de repérer, de documenter et d'analyser des initiatives concrètes concernant l'évolution du soutien du revenu (recension internationale);
- de poser un diagnostic sur le fonctionnement du régime québécois de soutien du revenu actuel;
- de repérer, de documenter et d'évaluer des options pour améliorer le régime québécois de soutien du revenu;

Pour chacune de ces options, le comité d'experts devra, en tenant compte du contexte et des réalités spécifiques au Québec :

- analyser les impacts (ex. : comportement des citoyens, redistribution de la richesse, répercussions financières);
 - évaluer la faisabilité;
 - établir les modalités d'implantation et les conditions de mise en œuvre;
 - identifier les enjeux.
- de formuler des recommandations permettant d'améliorer le régime québécois de soutien du revenu de manière à tendre vers l'instauration d'un revenu minimum garanti.

Le mandat du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti (suite)

Éléments pour alimenter la réflexion

Pour réaliser son mandat, le comité d'experts doit tenir compte :

- du cadre législatif et réglementaire;
- du partage des responsabilités en matière de soutien du revenu (Québec et fédéral);
- de l'environnement fiscal (Québec et fédéral);
- des approches théoriques et des expérimentations élaborées (international);
- des résultats des études et des analyses existantes.

Principes pour guider les travaux

Pour réaliser son mandat, le comité d'experts doit tenir compte des principes suivants qui orienteront sa démarche en matière d'actualisation du régime québécois de soutien du revenu :

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

Documentation des effets

Pour chacune des options visant à améliorer le régime québécois de soutien du revenu, le rapport du comité d'experts devra présenter, par exemple :

- les gains et les pertes des ménages;
- les coûts financiers nets (les revenus fiscaux moins les dépenses budgétaires);
- le fardeau fiscal additionnel des contribuables;
- les effets sur l'incitation au travail;
- les taux de sortie des programmes d'assistance sociale;
- les taux de faible revenu;
- les effets sur l'offre de travail;
- les effets sur l'activité économique;
- les effets sur l'administration publique.

De plus, pour les options entraînant des coûts financiers, le comité d'experts devra présenter des sources de financement.

Le mandat du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti (suite)

Composition du comité d'experts

Le comité est composé de trois experts nommés par le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Ces experts viennent du milieu de la recherche universitaire. Ils présentent une expertise dans le domaine des politiques publiques de soutien du revenu et possèdent une connaissance des clientèles concernées par le sujet, soit les personnes en situation de faible revenu.

Fonctionnement du comité d'experts

Le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale est chargé de coordonner l'ensemble des travaux du comité d'experts.

Le ministère des Finances et le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale seront chargés d'évaluer les impacts des différentes analyses ou propositions du comité notamment au regard :

- des équilibres financiers du gouvernement du Québec;
- du revenu disponible des ménages;
- de l'administration des mesures.

Les réunions du comité doivent avoir lieu régulièrement, c'est-à-dire sur une base bimensuelle ou mensuelle.

Livrables

Le comité d'experts doit produire les documents suivants :

- le rapport d'étape;
- le rapport final.

Source : Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et ministère des Finances, *Mandat du Comité d'experts sur le revenu minimum garanti*,
http://www.gouv.qc.ca/FR/RevenuMinimumGaranti/Documents/RMG_Mandat_Comite_experts_VF_en_ligne_juin2017.pdf
Date : le 15 juin 2016.

❑ Le plan du volume 1

Sous le titre **Les principes, le diagnostic et les recommandations**, le volume 1 présente l'essentiel de la réflexion effectuée par le comité concernant le revenu minimum garanti.

Le volume 1 est articulé en quatre parties, où sont présentés successivement :

- le concept de revenu minimum garanti et ses applications;
- les principes à respecter;
- le diagnostic global formulé par le comité : le système de soutien du revenu représente une aide notable, ne correspondant cependant pas totalement à la définition de base d'un revenu minimum garanti;
- les améliorations à apporter au système de soutien du revenu pour tendre vers un revenu minimum garanti, correspondant à la définition de base.

Au terme du volume, le comité présente la vision d'ensemble du système de soutien du revenu proposé, un système de soutien du revenu amélioré pour correspondre à la définition de base d'un revenu minimum garanti et aux principes retenus, et pouvant évoluer vers une forme encore plus complète de revenu minimum garanti.

PREMIÈRE PARTIE

LE CONCEPT DE REVENU MINIMUM GARANTI ET SES APPLICATIONS

Dès le début du mandat confié au comité, le gouvernement fait référence aux changements économiques, sociaux et démographiques influençant le marché du travail – ces changements, en cours ou appréhendés, nourrissant les réflexions engagées afin de renforcer le filet social par la création d'un revenu minimum garanti.

Le débat engagé dans un grand nombre de juridictions développées autour de l'implantation d'un revenu minimum garanti vise en effet à proposer une réponse à ces changements, en protégeant mieux et en accompagnant les personnes touchées par les transformations survenant sur le marché du travail.

- Depuis le début des années 2000, un nombre important de juridictions ont mené des expériences plus ou moins larges de systèmes de soutien du revenu présentés comme un revenu minimum garanti – comme le fait apparaître le recensement sélectif d'applications et d'expérimentations du revenu minimum garanti auquel a procédé le comité⁸.
- L'analyse plus approfondie de certaines applications et de certaines expérimentations a également permis de constater qu'aucune des applications ou des expérimentations passées ou en cours ne correspond à la forme absolue du revenu minimum garanti, soit l'allocation universelle ou un impôt négatif sur le revenu dans sa forme complète.

□ Une première partie en deux sections

La présentation que fait le comité du concept de revenu minimum garanti et de ses applications est articulée en deux sections qui abordent respectivement :

- les fondements théoriques et la définition à retenir du revenu minimum garanti;
- les applications et les expérimentations du revenu minimum garanti.

⁸ Voir le rapport d'étape, page 45. Les applications et expérimentations présentées sont en date du 19 janvier 2017. Le comité n'a pas relevé depuis cette date d'application ou d'expérimentation remettant en cause ses conclusions.

1. LES FONDEMENTS THÉORIQUES ET LA DÉFINITION À RETENIR DU REVENU MINIMUM GARANTI

Le terme de revenu minimum garanti est utilisé pour désigner des régimes de soutien du revenu parfois fort différents les uns des autres.

- Le comité d'experts a ainsi voulu dès le départ décrire les différentes formes de revenu minimum garanti et en préciser les propriétés.
- Par la suite, le comité a présenté la définition qu'il a retenue pour la suite de ses travaux.

Cette réflexion conceptuelle du comité d'experts fait référence aux travaux engagés dans la première étape de sa démarche.

❑ Une classification en trois catégories

Dans la première étape de ses travaux, le comité a analysé de façon conceptuelle les systèmes de revenu minimum garanti en les classant en trois catégories, selon qu'ils prennent la forme d'une allocation universelle, d'un impôt négatif sur le revenu ou d'un régime de base de soutien du revenu.

■ L'allocation universelle

L'allocation universelle a retenu l'attention d'un grand nombre de chercheurs, en raison des conséquences anticipées de ses différentes propriétés et, en particulier, de son inconditionnalité.

Malgré ses avantages, le revenu minimum garanti n'est appliqué nulle part, ce qui s'explique par les questionnements non résolus que son application soulève⁹.

■ L'impôt négatif

Lorsqu'on le compare à l'allocation universelle, l'impôt négatif sur le revenu comporte plusieurs avantages permettant de répondre aux questionnements soulevés avec l'allocation universelle.

Son application suscite cependant à son tour plusieurs interrogations. Comme dans le cas de l'allocation universelle, on ne connaît pas d'exemple complet d'impôt négatif sur le revenu.

On peut par contre citer de nombreux exemples de systèmes d'impôt négatif partiels, appliqués dans les juridictions des pays développés – à commencer par des systèmes existant au Québec et dans l'ensemble du Canada¹⁰.

■ Les régimes de base de soutien du revenu

La troisième catégorie regroupe les régimes de base de soutien du revenu assurant aux plus vulnérables des ressources minimales, reliées à un seuil minimum.

Ces régimes sont définis dans le cadre de programmes très variés. Il s'agit des modes de soutien du revenu définis dans la plupart des pays développés, pour assurer aux plus vulnérables des ressources minimales, reliées à un seuil minimum.

Leur mise en place et leur impact ont fait l'objet de multiples analyses et études, donnant lieu à de nombreux questionnements liés au filet social mis en place dans une collectivité donnée.

⁹ Voir le rapport d'étape, page 16.

¹⁰ Voir le rapport d'étape, page 24.

❑ La définition à retenir

Cette revue des trois formes de revenu minimum garanti et de leurs propriétés respectives montre que le concept de revenu minimum garanti recouvre des modalités très diverses, ayant chacune leurs avantages, mais soulevant des questionnements différents selon les formes analysées.

Le comité a souhaité revenir à l'essentiel, en retenant comme définition du revenu minimum garanti :

« tout système offrant une garantie de ressources monétaires pour tous, le montant de ces ressources étant relié à un seuil minimal. »¹¹

TABEAU 1

Sommaire des propriétés des trois formes de revenu minimum garanti

Définition du comité : un revenu minimum garanti est un système offrant une garantie de ressources pour tous, le montant de ces ressources étant relié à un seuil minimal.

Propriétés	Allocation universelle	Impôt négatif sur le revenu	Régimes de base de soutien du revenu
Inconditionnel			
– Sans égard à l'âge	Oui	Pas nécessairement	Non
– Sans égard au revenu et aux actifs	Oui	Non, conditionnel au revenu gagné	Non
– Sans contrepartie	Oui	Oui	Généralement non
Cumulable	Oui	Oui	Généralement oui
Individuel	Oui	Pas nécessairement	Généralement non
Non imposable	Oui	Oui	Généralement non

Source : Comité d'experts sur le revenu minimum garanti, *Le concept de revenu minimum garanti et ses applications* [rapport d'étape], mars 2017, p.104.

■ Une définition de base conduisant à une évolution du régime actuel

Comme précisé dans le rapport d'étape, le comité a ainsi réfléchi aux modifications à apporter au régime actuel de soutien du revenu appliqué au Québec en partant de cette définition de base, pour qu'il évolue vers une forme plus complète de revenu minimum garanti¹².

¹¹ Voir le rapport d'étape, page 39.

¹² *Ibid.*

2. LES APPLICATIONS ET LES EXPÉRIMENTATIONS DU REVENU MINIMUM GARANTI

Toujours dans la première étape de ses travaux, le comité a examiné les applications et les expérimentations du revenu minimum garanti recensées hors du Québec et considérées comme pertinentes. Le recensement effectué illustre l'intérêt soulevé à travers le monde par le concept de revenu minimum garanti.

□ Le recensement effectué

Le comité a recensé 26 applications et expérimentations concernant des pays développés comme des pays émergents et des pays en voie de développement¹³.

Ce recensement a permis de constater que depuis le début des années 2000, un nombre important de juridictions ont mené des expériences plus ou moins larges de systèmes de soutien du revenu présentés comme un revenu minimum garanti. Un mouvement d'intérêt analogue s'était produit au début des années 1970.

■ Les limites de l'analyse

Le comité a constaté qu'une grande partie de ces applications et de ces expérimentations ne permettent de contribuer que de manière très limitée aux réflexions et aux analyses.

Il est très difficile d'obtenir des informations fiables et rigoureuses sur ces projets. Le contexte institutionnel dans lequel ces projets sont mis en place est souvent trop différent de celui du Québec pour que l'on puisse fonder sur ces applications et ces expérimentations des conclusions utilisables dans le cadre québécois.

¹³ Voir le rapport d'étape, page 45. Les applications et expérimentations présentées sont en date du 19 janvier 2017. Le comité n'a pas relevé depuis cette date d'application ou d'expérimentation remettant en cause ses conclusions.

❑ **L'analyse plus approfondie de sept applications ou expérimentations**

L'analyse plus approfondie de sept applications ou expérimentations a permis au comité de retenir un certain nombre d'observations.

■ **Aucune application ou expérimentation de la forme absolue du revenu minimum garanti**

Aucune des applications ou des expérimentations passées ou en cours ne correspond à la forme absolue du revenu minimum garanti, soit l'allocation universelle.

- L'Alaska Permanent Fund Dividend s'en approche.
- Seule la proposition suisse correspondait en tous points à une allocation universelle. La proposition n'a cependant jamais été appliquée, puisque le principe la guidant a été rejeté par référendum.

■ **Certaines limites à l'information apportée par les projets pilotes**

Les projets pilotes récemment engagés ou annoncés (Finlande, Pays-Bas et Ontario¹⁴) permettront de disposer d'informations partielles concernant les impacts des formules testées sur certains groupes, mais il faudra attendre quelques années avant d'être en mesure d'en tirer des conclusions.

De manière générale, la nature même d'un projet pilote pose certaines limites méthodologiques.

- Le projet est fixé dans le temps, ce qui a un impact sur les réactions et les comportements des bénéficiaires.
- L'expérimentation ne touche que les citoyens en faveur desquels le régime serait mis en place, laissant notamment de côté les groupes pouvant être perdants en cas d'implantation réelle.
- Certains impacts du système ne peuvent être testés dans le cadre d'un projet pilote, en raison de sa courte durée et du nombre limité de participants.

■ **Des enseignements tirés des applications et des expérimentations analysées**

Certaines des applications et des expérimentations analysées ont amené le comité à souligner des enseignements spécifiques pour la suite de ses travaux, en particulier sur l'irréversibilité de certaines mesures une fois implantées, la nécessité de l'acceptabilité sociale et les objectifs parfois différents pouvant être poursuivis (réduction des coûts, incitation au travail ou lutte contre la pauvreté).

¹⁴ Des informations concernant le projet pilote proposé par l'Ontario ont été rendues publiques entre le dépôt du rapport d'étape et le dépôt du rapport final. Ces informations ont été prises en compte dans un scénario évalué par le comité et sont présentées au volume 3 (scénario 9).

TABLEAU 2

Sommaire des propriétés de certaines applications ou expérimentations de revenu minimum garanti – Alaska, Royaume-Uni et Manitoba

Propriétés	Alaska	Royaume-Uni	Manitoba
Inconditionnel			
– Sans égard à l'âge	Oui	Non	Non
– Sans égard au revenu et aux actifs	Oui	Non	Non
– Sans contrepartie	Oui	Non	Oui
Cumulable	Oui	Oui	Oui
Individuel	Oui	Pas nécessairement	Non
Non imposable	Non	Oui	Oui
Forme de revenu minimum garanti	Proche d'une allocation universelle ⁽¹⁾	Impôt négatif sur le revenu se rapprochant d'un régime de base de soutien du revenu	Impôt négatif sur le revenu ⁽²⁾

(1) Toutefois, le montant versé en Alaska n'est pas défini en fonction d'un certain seuil, l'une des trois caractéristiques du revenu minimum garanti.

(2) Sur un groupe ciblé.

Source : Comité d'experts sur le revenu minimum garanti, *Le concept de revenu minimum garanti et ses applications* [rapport d'étape], mars 2017, p. 105.

TABLEAU 3

Sommaire des propriétés de certaines applications ou expérimentations de revenu minimum garanti – Suisse, Finlande, Pays-Bas (Utrecht) et Ontario

Propriétés	Suisse	Finlande	Pays-Bas (Utrecht)	Ontario
Inconditionnel				
– Sans égard à l'âge	Oui	Non	n.d.	Non
– Sans égard au revenu et aux actifs	Oui	Non ⁽¹⁾	Non	Non
– Sans contrepartie	Oui	Oui	Non	Oui
Cumulable	Oui	Oui	n.d.	Oui
Individuel	Oui	n.d.	n.d.	Oui
Non imposable	n.d.	Oui	n.d.	Oui
Forme de revenu minimum garanti	Allocation universelle	Régime de base de soutien du revenu ⁽²⁾	Régime de base de soutien du revenu	Impôt négatif sur le revenu ⁽³⁾

n.d. : Propriété impossible à déterminer selon l'information disponible.

(1) Le projet est expérimenté sur des personnes ayant peu ou pas de revenus, mais l'allocation sera versée sans égard aux revenus de travail gagnés durant la période du projet pilote.

(2) Ne correspond pas pleinement à une allocation universelle puisque le projet ne vise qu'un groupe ciblé par un échantillon.

(3) Sur un groupe ciblé.

Source : Comité d'experts sur le revenu minimum garanti, *Le concept de revenu minimum garanti et ses applications* [rapport d'étape], mars 2017, p. 105.

DEUXIÈME PARTIE

LES PRINCIPES À RESPECTER

À la base de sa réflexion, le comité a retenu un certain nombre de principes devant être respectés dans l'analyse d'un système de soutien du revenu.

- Le comité a retenu trois principes de base.
- Le comité complète ces principes d'une préoccupation transversale.

Le comité a également réfléchi à la manière de tenir compte de ces principes et aux arbitrages pouvant être nécessaires.

■ Une deuxième partie en trois sections

Le comité aborde ces éléments en trois sections successives :

- les trois principes de base;
- la préoccupation transversale : l'accessibilité;
- l'arbitrage entre les principes et l'adoption d'une approche prudente.

1. TROIS PRINCIPES DE BASES

Le comité a retenu trois principes de base, fondant son analyse et sa réflexion, soit :

- l'équité;
- l'incitation au travail;
- l'efficience.

1.1 L'équité

Le premier principe retenu par le comité est celui de l'équité. L'équité est à la base de tous les systèmes de redistribution du revenu.

L'équité se distingue de la simple égalité. Il s'agit du principe selon lequel on doit assurer l'égalité des chances ou l'égalité de droit pour tous les individus, des inégalités pouvant cependant être socialement acceptées si elles sont mises en œuvre au bénéfice de tous et au service des plus défavorisés de la société.

Le principe d'équité est le fondement d'une société juste, au sens du philosophe John Rawls¹⁵.

L'équité : la société juste selon John Rawls

La notion de société juste a été approfondie et formalisée par le philosophe John Rawls, dans sa *Théorie de la justice*, dans laquelle ce dernier propose un système fondé sur la recherche des règles de justice. Selon Rawls, la justice permet de rendre compatible le plus haut niveau de liberté avec la réalisation d'une égalité effective des chances. Il considère que la justice est un axiome incontournable fondant le politique, de la même façon que la vérité est le fondement de tous les systèmes de pensée.

Pour Rawls, « la justice est la première vertu des institutions sociales comme la vérité est celle des systèmes de pensée »¹.

Deux principes de la justice

Rawls énonce deux principes de la justice.

D'abord, chaque personne a droit à un système pleinement adéquat de libertés de base égales pour tous, compatible avec un même système de liberté pour tous.

Ensuite, les inégalités sociales et économiques doivent satisfaire à deux conditions :

- Elles doivent d'abord être attachées à des fonctions et à des positions ouvertes à tous, dans des conditions de juste égalité des chances.
- Elles doivent procurer le plus grand bénéfice aux membres les plus désavantagés de la société.

1 John Rawls, *Théorie de la justice*, éditions du Seuil, 1997, p.29.

❑ L'équité horizontale et l'équité verticale

On distingue habituellement l'équité horizontale de l'équité verticale.

- L'équité horizontale signifie que deux personnes se trouvant placées dans des conditions égales doivent être traitées de manière égale.
- L'équité verticale fait référence à deux personnes placées dans des conditions différentes, en ce qui concerne les besoins à combler ou la capacité de payer.

En matière de soutien du revenu, une personne placée dans une situation plus défavorable doit recevoir un soutien plus important. À l'inverse, une personne se trouvant dans une situation plus favorable doit être appelée à contribuer davantage qu'une personne placée dans une situation moins favorable.

¹⁵ John Rawls, philosophe américain, 1921-2002.

❑ L'application du principe d'équité

Le principe d'équité est à la base des mesures mises en place pour réduire les inégalités et pour lutter contre la pauvreté.

- L'application de ce principe permettra notamment de contribuer à l'atteinte de la cible gouvernementale du prochain Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, identifiée par le gouvernement lors du budget 2017-2018, soit de sortir plus de 100 000 personnes de la pauvreté au Québec.
- C'est ce principe qui sous-tend la lutte contre la stigmatisation des plus démunis, la prise en compte des situations particulières, la notion d'égalité des chances – notamment pour ce qui est de l'éducation – et le concept de liberté de choix.
- C'est en vertu de ce principe que l'on visera également l'intégration sociale de tous.
- Le principe d'équité conduit à offrir une certaine sécurité dans les périodes de transition que peuvent vivre les individus.
- L'équité devrait inclure l'adéquation entre le montant versé et les besoins à combler.

❑ Les indicateurs retenus

Afin de juger du respect du principe d'équité, le comité a identifié les indicateurs suivants :

- le revenu disponible en comparaison du seuil de faible revenu mesuré par la mesure du panier de consommation;
- la mesure de faible revenu, comme mesure de pauvreté, calculée à 60 % du revenu médian;
- l'identification des gains et des pertes moyennes par tranche de revenu ou par type de ménage, après l'implantation de changements dans le système;
- les mesures permettant d'évaluer les inégalités, dont les ratios interdéciles¹⁶.

De plus, la présentation de cas types permettra d'illustrer certaines situations concrètes.

¹⁶ Les déciles sont les valeurs qui divisent une distribution (ici une distribution de revenus) en dix groupes égaux. Un ratio interdécile est calculé comme le ratio d'un décile par rapport à un autre.

1.2 L'incitation au travail

Le deuxième principe retenu par le comité est celui de l'incitation au travail.

❑ L'application du principe d'incitation au travail

Appliqué aux mesures de soutien du revenu, ce principe signifie que le système applicable doit récompenser l'effort en favorisant les initiatives entreprises par les individus pour intégrer le marché du travail et s'y maintenir.

Le principe d'incitation au travail revêt une importance double :

- L'intégration d'une personne sur le marché du travail constitue un moyen privilégié et durable de lutter contre la pauvreté, en améliorant son niveau de vie. Le principe de l'incitation au travail rejoint ainsi le principe d'équité précédemment retenu.
- La participation du plus grand nombre au marché du travail est essentielle à la croissance de l'activité économique ainsi qu'au financement des mesures de soutien du revenu.

❑ Un principe qui doit être compris dans son sens large

Pour le comité, le principe de l'incitation au travail doit être compris au sens large, et inclure l'incitation à l'éducation et à la formation, qui constituent sous cet angle des outils pour intégrer le marché du travail.

La formation visant l'adéquation aux besoins du marché du travail contribue directement au principe de l'incitation au travail. L'accompagnement à l'employabilité et à la recherche d'emploi fait également partie de l'incitation au travail.

Dans l'application du principe d'incitation au travail, la capacité des personnes à intégrer le marché du travail doit être prise en compte.

❑ Les indicateurs retenus

Le comité retient trois indicateurs pour mesurer le respect du principe de l'incitation au travail au sens strict.

■ Deux indicateurs statiques

Les deux indicateurs statiques sont les suivants.

- Le premier indicateur statique est le taux effectif marginal d'imposition. Ce taux effectif marginal d'imposition est exprimé pour un revenu donné.

Le taux effectif marginal d'imposition désigne la part d'un dollar additionnel en revenu dont ne dispose pas la personne concernée : cette part d'un dollar additionnel de revenu est récupérée par les gouvernements sous la forme d'augmentation des impôts ou des cotisations additionnelles ou sous la forme d'une réduction des transferts.

L'inverse de ce taux correspond donc au revenu disponible additionnel qu'un individu obtient à la marge par un effort additionnel de travail. Ainsi, moins le taux effectif marginal d'imposition sera élevé, plus le gain de l'individu sur le plan du revenu disponible sera important.

Dans le volume 2, le comité présente les taux effectifs marginaux d'imposition résultant du système de soutien du revenu et du système fiscal existant au Québec, pour plusieurs cas types¹⁷.

- Le deuxième indicateur statique est le taux d'imposition à la participation. Il mesure le gain net à travailler. Le taux d'imposition à la participation est par conséquent calculé sur une variation plus grande de revenu que le taux effectif marginal d'imposition.

Le taux d'imposition à la participation est calculé à partir de l'écart de revenu disponible entre une situation de travail donnée (par exemple un emploi à temps plein) et une situation de non-emploi, cet écart étant exprimé en pourcentage du revenu de travail gagné. Comme le taux effectif marginal d'imposition, le taux d'imposition à la participation tient compte de la fiscalité et de l'ensemble des cotisations obligatoires, ainsi que de la perte de transferts.

■ Un indicateur dynamique

Le troisième indicateur est dynamique : il s'agit de l'évolution projetée de l'offre de travail par les travailleurs.

Une telle projection peut être effectuée au moyen du modèle d'équilibre général du ministère des Finances. Elle permet de tenir compte de l'ensemble des effets pouvant avoir des impacts simultanés.

¹⁷ Voir le volume 2, pages 126 et suivantes.

1.3 L'efficience

Dans un contexte de ressources limitées, la distribution et l'utilisation de ces ressources doivent être effectuées de la meilleure façon possible. Le principe d'efficience fait référence au meilleur rapport entre le coût et le résultat quant à l'utilisation des ressources, pour un objectif donné.

L'efficience se distingue de l'efficacité : une mesure efficace est une mesure permettant d'atteindre les objectifs visés.

Parmi un ensemble de mesures efficaces, la mesure efficiente est la mesure coûtant le moins cher. Pour un coût donné, la mesure efficiente est la mesure permettant d'obtenir les meilleurs résultats.

❑ L'application du principe d'efficience

Appliqué aux systèmes de soutien du revenu, le principe d'efficience a quatre implications.

■ La meilleure combinaison possible entre ressources disponibles et programmes offerts

En premier lieu, le principe d'efficience signifie que l'on doit obtenir la meilleure combinaison possible entre les ressources disponibles et les programmes offerts.

- À cette fin, il faut comparer entre eux les systèmes possibles de soutien du revenu et déterminer celui qui est le plus en mesure d'atteindre les objectifs recherchés, en fonction des coûts qu'il implique. L'option efficiente est ainsi l'option retenue parmi un ensemble d'options efficaces.
- Être efficient signifie que l'on choisit les meilleures politiques ou pratiques à partir de comparaisons dans l'espace (c'est le *benchmarking*) et dans le temps (en analysant les résultats déjà obtenus). Ceci demande que soient pris en compte les résultats des mesures en place et que l'on tienne compte des mesures qui fonctionnent le mieux.

■ La capacité financière de l'État

En deuxième lieu, le principe d'efficience conduit à tenir compte de la capacité financière de l'État et du coût du système ou des mesures pour les finances publiques.

■ Un financement soutenable à long terme

En troisième lieu, le principe d'efficience implique que le financement du système ou des mesures de soutien du revenu soit soutenable à long terme, ce qui conduit à analyser les modalités de financement. Ce principe sera plus ou moins respecté selon que le financement des mesures est assuré par la dette, par les impôts et les taxes ou par des redevances.

■ La simplicité de gestion de la mesure

En quatrième lieu enfin, le principe d'efficience renvoie à la notion de simplicité pour ce qui est de la gestion de la mesure par l'administration publique. Un système de soutien du revenu doit être simple à administrer, et doit respecter à cette fin les politiques d'allègement réglementaire et administratif.

❑ Les indicateurs retenus

Pour évaluer le respect du principe d'efficience, le comité retient deux indicateurs, soit :

- le coût de l'aide versée;
- le coût de gestion des mesures, cette évaluation pouvant être qualitative ou quantitative.

Le mode de financement peut faire apparaître des gagnants et des perdants¹⁸.

L'acceptabilité sociale
Le respect des différents principes énoncés devrait garantir que le système ou les mesures proposées jouissent de l'acceptabilité sociale indispensable à leur mise en œuvre. L'acceptabilité sociale rend ainsi compte, de façon qualitative, du respect de chacun des trois principes énoncés. Le non-respect de l'un d'entre eux suffira à remettre en cause l'acceptabilité de la mesure par la société. À l'inverse, une mesure équitable, efficiente et incitant au travail aura toutes les chances d'être acceptable socialement – et cela d'autant plus si ses modalités en garantissent l'accessibilité. Il faut cependant souligner qu'en matière de soutien du revenu, l'acceptabilité sociale est également liée à d'autres éléments, par rapport au système proposé, soit : – le respect de la valeur travail; – l'observation de certains principes économiques, tels que la croissance économique inclusive – c'est-à-dire la participation de tous aux bénéfices de la croissance.

¹⁸ Ce comité n'a pas intégré le financement dans les simulations évaluées, sauf pour les huit premiers scénarios puisque le financement faisait dans ce cas partie intégrante des scénarios évalués.

2. UNE PRÉOCCUPATION TRANSVERSALE : L'ACCESSIBILITÉ

En plus des principes retenus, le comité a identifié une préoccupation transversale devant être prise en compte dans ses analyses, soit l'accessibilité.

☐ **L'application de la préoccupation transversale d'accessibilité**

Il s'agit d'une préoccupation qui va pratiquement de soi : les personnes pour lesquelles les mesures ont été définies doivent y avoir accès.

■ **Un délai qui doit être raisonnable**

L'accessibilité signifie notamment que les délais pour bénéficier des mesures doivent être raisonnables, et que les démarches nécessaires doivent être limitées. L'accessibilité nécessite ainsi le synchronisme – soit la concordance temporelle – entre les aides apportées et les besoins à couvrir.

■ **Une volonté de simplicité**

L'accessibilité fait également référence à la notion de simplicité, pour ce qui est de l'utilisation de la mesure par les bénéficiaires. Les mesures doivent être simples à demander et à recevoir.

La simplicité mise en œuvre dans un but d'accessibilité rejoint ainsi la simplicité recherchée dans un but d'efficience, afin de réduire les coûts de gestion de la mesure par l'administration publique.

Il peut cependant arriver que la simplification d'une mesure – et des contrôles l'accompagnant – ait des effets non voulus sur le coût global de la mesure. Une telle situation s'est produite en 2011, lorsque le gouvernement a voulu unifier trois crédits d'impôt au sein du crédit d'impôt pour la solidarité.

■ **Des mesures qui doivent être comprises**

Les mesures de soutien du revenu doivent être lisibles, c'est-à-dire comprises par les citoyens, et l'information les concernant doit être claire.

Une mesure simple dans son utilisation sera simple à comprendre pour ceux qui en bénéficient, ce qui contribuera à son accessibilité et à sa lisibilité. Ceci rejoint la notion de visibilité énoncée par le gouvernement dans le mandat confié au comité.

Un exemple de simplification finalement coûteuse : l'unification des composantes du crédit d'impôt pour la solidarité

La simplification d'une mesure, dans le but à la fois de réduire les coûts de gestion et d'améliorer l'accessibilité, peut parfois entraîner des effets non voulus sur le coût global, comme l'illustre l'exemple de la création du Crédit d'impôt pour la solidarité¹.

En juillet 2011, le gouvernement a unifié trois crédits d'impôt existants, en mettant en place le Crédit d'impôt pour la solidarité, afin de simplifier la fiscalité pour le contribuable. Dans le même but, le gouvernement a simplifié l'exigence liée à la composante logement de ce crédit d'impôt.

Simultanément, le gouvernement a voulu améliorer le synchronisme de la mesure en adaptant les versements aux besoins des bénéficiaires par un ajustement du crédit d'impôt en fonction des changements de situation.

La simplification de la composante logement a cependant causé des difficultés pour le contrôle de l'admissibilité à cette composante. L'amélioration du synchronisme a quant à elle entraîné une lourdeur administrative additionnelle. Après un examen du Vérificateur général du Québec, le crédit d'impôt pour la solidarité a été repensé lors du budget 2015-2016, afin d'en faciliter l'application.

1 Voir le volume 2, page 37.

3. L'ARBITRAGE ENTRE LES PRINCIPES ET L'ADOPTION D'UNE APPROCHE PRUDENTE

L'application des principes énoncés peut conduire à devoir faire un arbitrage, l'application de chacun de ces principes pouvant conduire à des conclusions différentes.

Le comité a donc cherché à assurer un équilibre dans cet arbitrage. De plus, dans l'application des mesures qu'il propose, et indépendamment de ces principes, le comité a adopté une approche prudente en évitant les bouleversements majeurs.

❑ L'arbitrage entre les trois principes de base

Les trois principes de base énoncés précédemment peuvent conduire à des conclusions difficilement conciliables, comme l'illustrent les expériences et les applications analysées par le comité¹⁹.

Les trois principes de base retenus par le comité – l'équité, l'incitation au travail et l'efficience – renvoient à trois enjeux qu'il est difficile de relever simultanément.

- Un système de soutien du revenu doit permettre de lutter contre la pauvreté, en tenant compte des situations particulières.
- Un tel système doit en même temps intégrer une forte incitation au travail.
- Il faut que l'on réponde à ces deux enjeux à un coût raisonnable, conduisant à un mode de financement acceptable par tous.

■ Une conciliation difficile

L'expérience démontre que les mesures permettant de respecter deux de ces principes le font généralement au détriment du respect du troisième.

Par exemple, les mesures améliorant à la fois l'équité et l'incitation au travail soulèvent dans pratiquement tous les cas des difficultés quant à leur coût, et donc pour ce qui est de leur efficience.

Autre exemple, les mesures respectant les contraintes et les exigences de coût le font pratiquement inévitablement au détriment du respect de l'un ou de l'autre des deux premiers principes.

Cette réalité conduit à la nécessité de faire des arbitrages.

¹⁹ Voir les applications et expérimentations présentées dans le rapport d'étape aux pages 49 et suivantes.

■ L'approche proposée

Pour résoudre cette difficulté, le comité a choisi une approche visant la prise en compte des principes en fonction des réalités économiques des bénéficiaires – c'est-à-dire de leur niveau de revenu.

■ Le principe d'équité : une importance particulière pour les personnes à très faible revenu

Pour les personnes à très faible revenu, c'est le principe d'équité qui revêt une importance particulière dans un premier temps. Il s'agit du principe selon lequel on doit assurer l'égalité des chances ou l'égalité de droit pour tous les individus – principe à la base des mesures mises en place pour réduire les inégalités et pour lutter contre la pauvreté, en tenant compte des situations particulières.

- Dans le cas des personnes à très faible revenu, les mesures seront d'abord évaluées en fonction du minimum devant leur être octroyé.
- Pour ces personnes, le régime de soutien du revenu doit leur permettre de se rapprocher du seuil de la pauvreté – en fonction de leur capacité à intégrer le marché du travail.

■ Le principe d'incitation au travail : une attention spécifique pour ceux qui ont la possibilité d'intégrer le marché du travail

Pour les personnes ayant la possibilité d'intégrer le marché du travail et donc de sortir de la pauvreté en accroissant leurs revenus, c'est le principe de l'incitation au travail auquel on doit porter d'abord une attention spécifique. Selon ce principe, le système applicable doit récompenser l'effort en favorisant les initiatives engagées par les individus pour intégrer le marché du travail et s'y maintenir.

- Pour ceux qui en ont les capacités, le travail constitue le meilleur moyen de sortir de la pauvreté et d'accroître leur revenu disponible.
- Les mesures appliquées à ces personnes seront d'abord évaluées en fonction de la récompense apportée pour les efforts consentis afin d'inciter les personnes à intégrer le marché du travail ou d'encourager les personnes déjà sur le marché du travail à s'y maintenir ou à travailler davantage. L'inclusion dans ces mesures d'initiatives concernant l'éducation et le développement, l'amélioration des compétences de la main-d'œuvre, ainsi que la formation tout au long de la vie, prendra ainsi une importance particulière.

■ Le respect subséquent du principe d'efficience

Une fois les deux premiers principes de base pris en compte – l'équité et l'incitation au travail –, on veillera à respecter le principe d'efficience.

■ Une application qui doit être nuancée

L'application de cette démarche doit être nuancée en tenant compte de l'âge et de la situation familiale – personne seule ou en couple, par exemple.

Elle s'accompagne également de la prise en compte de la préoccupation transversale du comité, soit l'accessibilité.

❑ **L'approche prudente retenue**

Indépendamment de ces principes, le comité privilégie une approche prudente.

Le système de soutien du revenu doit être abordé avec précaution, étant donné la nature des aides apportées et les caractéristiques des clientèles visées.

■ **Éviter les bouleversements et s'assurer que le système puisse être corrigé**

Pour ces raisons, le comité entend éviter des bouleversements majeurs. La prudence impose que l'on préfère des améliorations ciblées à des remises en cause globales.

Le système mis en place ou ses éléments doivent pouvoir être corrigés, transformés ou remplacés, selon les résultats obtenus par rapport aux objectifs visés.

TROISIÈME PARTIE

UN DIAGNOSTIC GLOBAL : UNE AIDE NOTABLE, NE CORRESPONDANT PAS TOTALEMENT À LA DÉFINITION DE BASE D'UN REVENU MINIMUM GARANTI

Une fois les principes de base à respecter identifiés, le comité a engagé les différents travaux menant à la formulation de ses recommandations.

Le comité a d'abord pris connaissance des différentes informations permettant d'analyser le régime de soutien du revenu existant au Québec, d'évaluer l'état du marché du travail et de tenir compte des tendances prospectives susceptibles d'influer sur ce marché.

Le comité a tiré de cette analyse un certain nombre de constats dont découle un diagnostic global : les Québécois bénéficient d'une aide notable, le système ne correspondant cependant pas totalement à la définition de base d'un revenu minimum garanti.

■ Une troisième partie en quatre sections

Ce diagnostic et les conséquences que le comité en tire sont abordés en quatre points :

- Le système de soutien du revenu représente une aide notable, ayant atteint près de 30 milliards de dollars en 2015.
- Ce système permet aux Québécois de compter sur un ensemble d'aides financières arrimées entre elles, prenant en compte l'évolution des situations vécues au cours de l'existence, comme l'illustre l'approche selon le « cycle de vie ». Le comité propose de sécuriser ces acquis.
- Ce système ne correspond cependant pas totalement à la définition de base d'un revenu minimum garanti : il laisse certaines personnes peu ou mal protégées, et il ne comprend pas de seuil minimal explicite de soutien.
- Le comité présente les premiers résultats de son analyse : après avoir étudié l'application au Québec des formes absolues ou complètes de revenu minimum garanti – soit l'allocation universelle et l'impôt négatif sur le revenu dans sa forme la plus complète – le comité constate que ces formes absolues ou complètes soulèvent d'importants problèmes d'équité, d'efficience ou d'acceptabilité sociale.

1. UNE AIDE TOTALE DE PRÈS DE 30 MILLIARDS DE DOLLARS EN 2015

Les mesures constituant le système de soutien du revenu représentaient en 2015 une aide totale de près de 30 milliards de dollars annuellement²⁰, soit l'équivalent de 7,7 % du PIB québécois, ou à plus de 3 600 \$ par Québécois. Sur ce total, un peu plus de 11 milliards de dollars ont été assumés directement par le gouvernement du Québec.

Il s'agit donc d'une aide notable, financée à 37,9 % par le gouvernement du Québec et à 62,1 % par le gouvernement du Canada.

□ Une interrelation entre les mesures

Dans certains cas, les mesures des deux gouvernements sont complémentaires en couvrant chacune des clientèles distinctes ou des besoins distincts. Dans d'autres cas, les mesures sont arrimées de manière à couvrir conjointement les mêmes situations.

Le comité constate les interrelations étroites existant entre les mesures mises en place par le gouvernement fédéral et les mesures établies par le gouvernement du Québec.

²⁰ Comme précisé précédemment (page 2, note 5), le comité a exclu de son analyse le salaire minimum, les régimes d'assurance, dont l'assurance-emploi, les régimes de rentes, les aides publiques aux organismes ainsi que les aides non monétaires, telles que les banques alimentaires.

❑ Des mesures présentées en trois groupes

Les mesures se répartissent en trois groupes d'inégale importance pour ce qui est des sommes qui leur sont allouées, en fonction des trois objectifs visés par les gouvernements – soit les mesures financières de base, les mesures d'aide à la famille et les mesures d'incitation au travail²¹.

■ Les mesures d'aide financière de base

Pour les mesures d'aide financière de base (64,3 % de l'aide totale), le gouvernement fédéral intervient principalement auprès des aînés.

- Les mesures visant les aînés représentent près des deux tiers (66,1 %) des mesures d'aide financière de base et plus du tiers de l'ensemble du soutien du revenu octroyé par les deux gouvernements.
- L'importance de ces sommes a un impact significatif sur le portrait global du soutien du revenu. En excluant du calcul les sommes consacrées à ces mesures particulières, on observe que l'ensemble des autres mesures du système sont financées à 66,0 % par le gouvernement du Québec et à 34,0 % par le gouvernement fédéral.

Les mesures d'aide financière de base représentent près de la moitié des sommes consacrées au soutien du revenu par le gouvernement du Québec et près des trois quarts de l'aide financée par le gouvernement fédéral.

■ Les mesures d'aide aux familles

En ce qui concerne l'aide aux familles (33,1 % de l'aide totale), les deux gouvernements interviennent à parts à peu près égales, soit 52,9 % en provenance du gouvernement du Québec et 47,1 % en provenance du gouvernement fédéral.

L'aide aux familles représente près de la moitié des sommes affectées par le gouvernement du Québec au soutien du revenu, et le quart des sommes consacrées par le gouvernement fédéral au soutien du revenu.

■ Les mesures d'incitation au travail

Pour ce qui est de l'incitation au travail, l'aide provient majoritairement (66,4 %) du gouvernement du Québec.

Les sommes totales consacrées à cet objectif sont relativement peu élevées (2,6 % de l'aide totale), ce qui s'explique notamment par le caractère très ciblé des mesures en place.

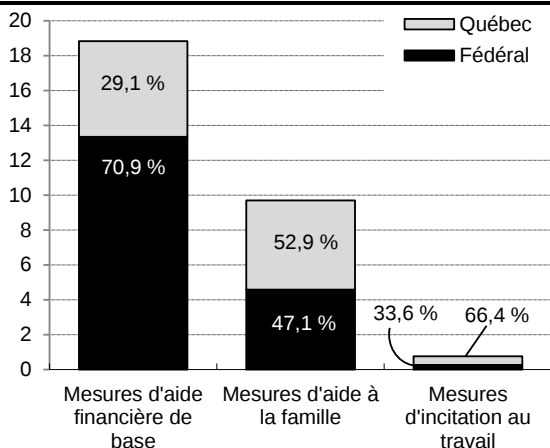
Parmi les mesures de soutien du revenu en place au Québec, on remarque que la plupart sont calculées sur la base du ménage, les mesures calculées sur une base individuelle étant l'exception.

²¹ Voir le volume 2 aux pages 11 et suivantes pour plus de détails sur les mesures de soutien du revenu retenues par le comité dans son analyse et sur les mesures composant les trois groupes identifiés.

GRAPHIQUE 1

Partage du financement des mesures de soutien du revenu selon le groupe de mesures

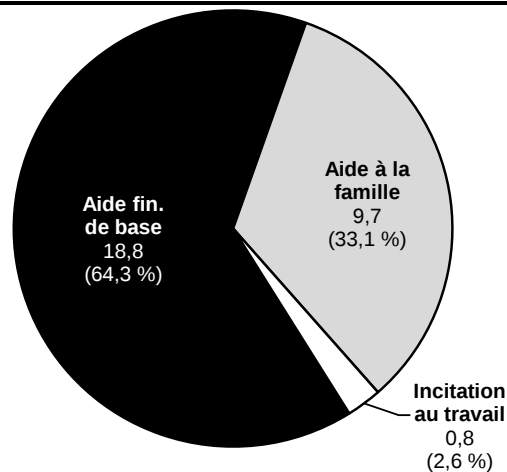
(en pourcentage du groupe de mesures)



GRAPHIQUE 2

Part des trois groupes de mesures dans le soutien du revenu

(en milliards de dollars et en pourcentage du soutien du revenu total)



❑ Des mesures de deux natures

On distingue par ailleurs des mesures de deux natures, soit les mesures budgétaires et les mesures fiscales.

- Les mesures budgétaires peuvent facilement être versées mensuellement.
- Les mesures fiscales sont normalement calculées et versées sur une base annuelle, à partir de la déclaration de revenus – des mécanismes de versements anticipés avec correction en fin d'année devant être mis en place pour permettre un versement mensuel ou trimestriel.

Dans tous les cas, en plus de la valeur du soutien octroyé aux individus par les mesures en place, le gouvernement doit assumer les coûts de gestion des différents programmes²².

Au total, ces coûts représentent plus de 214 millions de dollars pour le gouvernement du Québec²³ – relativement à des aides versées d'un peu plus de 11 milliards de dollars.

Les frais de gestion des différentes mesures de soutien du revenu

Les coûts administratifs respectifs des mesures budgétaires et des mesures fiscales varient selon le degré de contrôle nécessaire à l'octroi de l'aide et à la valeur de cette aide¹.

- Pour les programmes d'assistance sociale, le ratio des frais de gestion sur les prestations est plus élevé au programme d'aide sociale (4,9 %) qu'au programme de solidarité sociale (2,0 %), et cela en raison des changements plus fréquents dans les dossiers des prestataires de l'aide sociale que dans ceux des prestataires de la solidarité sociale.

Ce sont les prestations spéciales, demandant le traitement de pièces justificatives, qui sont les plus coûteuses à gérer (22,3 %).

- Pour les programmes sociofiscaux, le ratio de frais de gestion varie de 0,3 % pour le crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants à 5,6 % pour le programme Allocation-logement, en raison, dans ce dernier cas, des tâches administratives liées à la vérification des nombreuses pièces justificatives requises.

1 Voir le volume 2, pages 145 et suivantes.

²² Voir le volume 2, pages 145 et suivantes.

²³ Ces coûts comprennent les coûts administratifs de l'assistance sociale et de cinq principales mesures fiscales présentés aux pages 145 et suivantes du volume 2. Ce montant comprend également une somme de 9,4 millions de dollars pour l'aide financière aux études qui n'est pas présentée au volume 2. Par ailleurs, aucun coût n'a été évalué pour le service de garde à contribution réduite, pour le crédit d'impôt pour travailleurs d'expériences (coût faible) ni pour le bouclier fiscal (nouvelle mesure).

2. UN SYSTÈME PRENANT EN COMPTE L'ÉVOLUTION DES SITUATIONS VÉCUES AU COURS DE L'EXISTENCE, COMME L'ILLUSTRE L'APPROCHE SELON LE « CYCLE DE VIE »

Le système de soutien du revenu existant au Québec se caractérise globalement par sa continuité, illustrée par l'approche selon le « cycle de vie » : il comprend des aides arrimées entre elles, ce qui permet de prendre en compte l'évolution des situations vécues au cours de l'existence.

Les revenus des personnes évoluent habituellement au cours de leur vie. De plus, les programmes de soutien du revenu offerts aux individus changent parfois en fonction de l'âge.

- Le comité présente à cet égard certaines illustrations de la manière par laquelle le régime de soutien du revenu prend en compte l'évolution des situations vécues.
- Le comité souligne ensuite qu'il y a des acquis à sécuriser avant d'aller plus loin.

2.1 La prise en compte de l'évolution des situations vécues

Afin d'évaluer l'arrimage et la continuité du système de soutien du revenu appliqué au Québec, le comité a analysé ce soutien au cours du « cycle de vie ».

□ Une illustration agrégée

Une première façon d'illustrer l'évolution des revenus et du système de soutien du revenu au cours de la vie consiste à analyser la répartition des sources de revenus de manière agrégée, en fonction de l'âge de la personne.

- Les revenus avant transferts forment l'essentiel du revenu pendant la période active, puis le soutien aux aînés prend de l'importance après l'âge de la retraite.
- Le recours aux mesures d'incitation au travail est plus concentré chez les personnes plus jeunes, au moment où elles entrent sur le marché du travail.
- L'aide à la famille se concentre essentiellement de la mi-vingtaine à la mi-quarantaine, soit au cours de la période suivant généralement l'arrivée des enfants.
- Le soutien de base du revenu est accessible tout au long de l'existence, car il est lié à une situation de faible revenu pouvant survenir à n'importe quel moment de la vie.

❑ L'évolution des soutiens du revenu selon l'âge

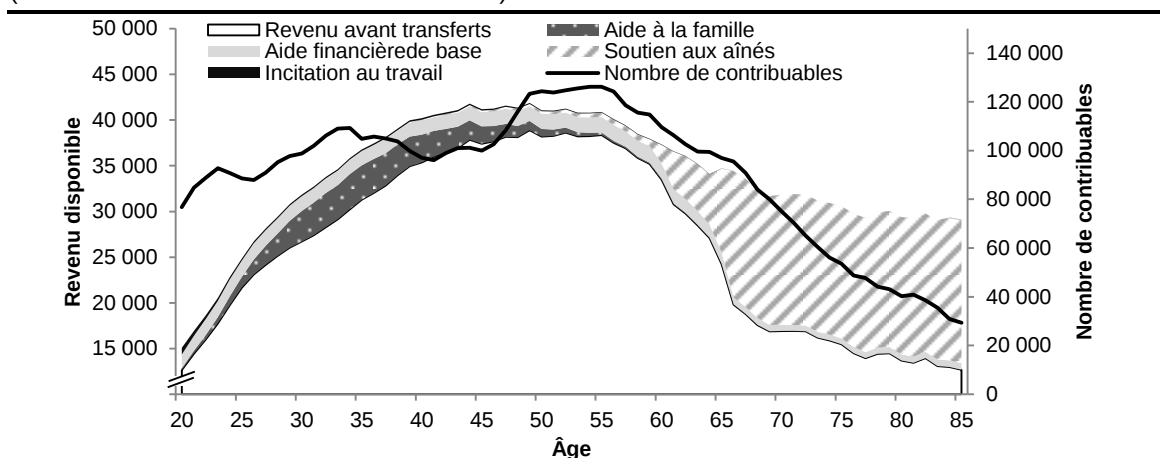
Les graphiques ci-après illustrent la répartition de la moyenne et de l'ensemble des revenus de la population, pour un âge donné.

Le premier graphique présente également une courbe indiquant le nombre de contribuables concernés, à chacun des âges. Ainsi, malgré un soutien du revenu très important à un âge plus élevé, le nombre de contribuables concernés devient de plus en plus faible.

GRAPHIQUE 3

Revenu disponible moyen et nombre de contribuables selon l'âge – 2013

(revenu en dollars et contribuables en nombre)

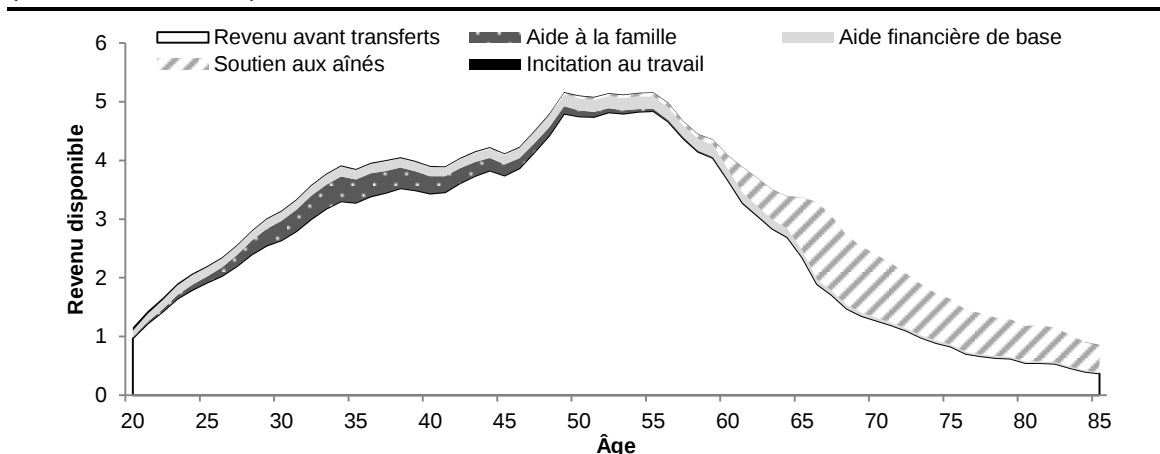


Note : Les catégories de soutien du revenu et les mesures qu'elles contiennent diffèrent de ce qui est présenté ailleurs dans le rapport.
Source : Ministère des Finances du Québec.

GRAPHIQUE 4

Revenu disponible total selon l'âge – 2013

(en milliards de dollars)



Note : Les catégories de soutien du revenu et les mesures qu'elles contiennent diffèrent de ce qui est présenté ailleurs dans le rapport.
Source : Ministère des Finances du Québec.

Détail des mesures prises en compte dans le revenu disponible tel que présenté dans les graphiques 3 et 4

Les graphiques 3 et 4 tiennent compte de davantage de mesures que les seules mesures faisant partie du système de soutien du revenu, tel que défini par le comité dans son analyse¹. On trouvera ci-après l'ensemble des mesures prises en compte dans les graphiques, ainsi que les éléments composant les revenus avant transferts.

Revenu avant transferts

Le revenu avant transferts se compose de l'ensemble des revenus d'un particulier moins l'impôt du Québec, l'impôt fédéral, les frais de garde et les cotisations.

Des exemples de revenus parmi les plus communs sont :

- les revenus d'emploi;
- les revenus de pension (REER, régime de pension privé, etc.);
- les revenus d'entreprise;
- les revenus d'intérêt.

L'impôt du Québec est constitué :

- de l'impôt du Québec selon la table d'imposition;
- des crédits d'impôt non remboursables.

L'impôt fédéral est constitué :

- de l'impôt fédéral selon la table d'imposition;
- de l'abattement du Québec;
- des crédits d'impôt non remboursables.

Pour ce qui est des cotisations, celles-ci comprennent les cotisations :

- à l'assurance-emploi;
- au Régime de rentes du Québec;
- au Régime québécois d'assurance parentale;
- au Fonds des services de santé.

Aide financière de base

L'aide financière de base se compose des éléments suivants :

- l'aide financière de dernier recours;
- l'Allocation-logement;
- le crédit d'impôt remboursable pour la solidarité;
- le crédit d'impôt remboursable pour frais médicaux;
- le crédit d'impôt remboursable pour la TPS;
- le supplément remboursable pour frais médicaux.

**Détail des mesures prises en compte dans le revenu disponible
tel que présenté dans les graphiques 3 et 4 (suite)**

Incitation au travail

L'incitation au travail regroupe les composantes suivantes :

- la Prestation fiscale pour le revenu de travail;
- la prime au travail générale;
- la prime au travail adaptée;
- le supplément aux prestataires de longue durée quittant l'aide financière de dernier recours ou le Programme alternative jeunesse.

Aide à la famille

L'aide à la famille comprend les mesures suivantes :

- le paiement de soutien aux enfants;
- le supplément pour enfant handicapé;
- le crédit d'impôt remboursable pour frais de garde d'enfants;
- le crédit d'impôt remboursable pour les activités des jeunes;
- le crédit d'impôt remboursable pour traitement de l'infertilité;
- le crédit d'impôt remboursable pour frais d'adoption;
- la Prestation fiscale canadienne pour enfants;
- la Prestation universelle pour la garde d'enfants.

Soutien aux aînés

Le soutien aux aînés se compose des éléments suivants :

- les prestations de la pension de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti;
- les prestations du Régime de rentes du Québec;
- le crédit d'impôt remboursable pour maintien à domicile des aînés;
- le crédit d'impôt remboursable pour achat ou location de biens visant à prolonger l'autonomie des aînés;
- le crédit d'impôt remboursable pour frais de séjour dans une unité transitoire de récupération fonctionnelle;
- le crédit d'impôt remboursable pour aidants naturels d'une personne majeure;
- le crédit d'impôt remboursable pour frais de relève donnant un répit aux aidants naturels;
- le crédit d'impôt remboursable pour relève bénévole.

1 Voir le volume 2 aux pages 11 et suivantes pour la liste des mesures de soutien du revenu retenues par le comité dans son analyse.

❑ Une illustration pour certains types de ménages

Une deuxième façon d'illustrer le cycle de vie consiste à analyser le soutien du revenu appliqué au Québec au cours du « cycle de vie » de certains ménages. L'approche a consisté à procéder à la combinaison de cas types, afin de prendre en compte la succession possible des situations de certains ménages au cours de la vie.

Cette approche fournit un éclairage nouveau du système existant, illustrant l'adaptation des éléments du système de soutien du revenu à l'évolution des situations au cours de la vie.

Il s'agit d'exemples de différentes situations possibles pour des ménages ayant certaines caractéristiques communes à différentes étapes de la vie. Ces exemples permettent de faire ressortir l'adaptation des mesures de soutien du revenu à ces situations. Les exemples retenus ne correspondent cependant pas nécessairement à l'évolution habituelle ou typique d'une personne donnée au cours de sa vie.

■ Les cas de personnes seules qui ne touchent aucun revenu de travail

Les cas les plus simples pour illustrer le soutien du revenu sont ceux de personnes seules qui n'ont aucun revenu de travail, mais bénéficient d'une aide financière de base²⁴.

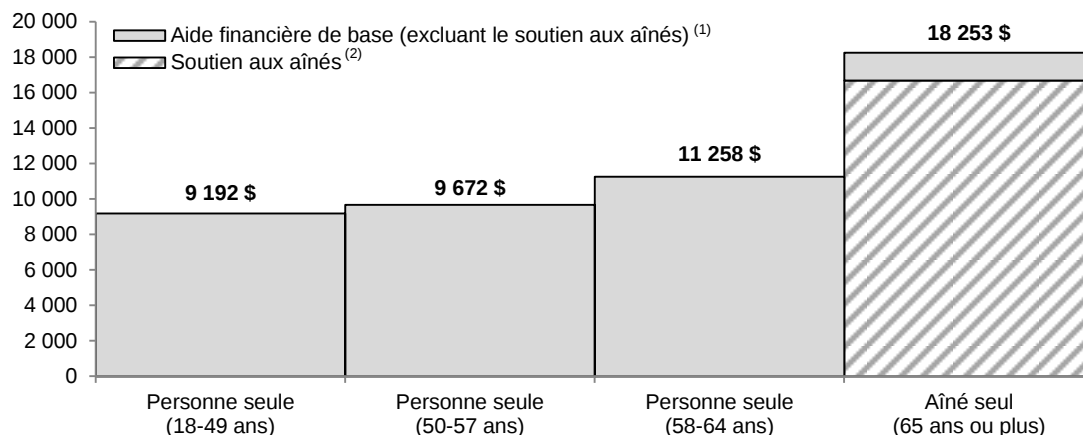
- Une personne seule n'intégrant pas le marché du travail et n'ayant pas accumulé d'actifs bénéficie, à partir de 18 ans²⁵ de l'aide financière de dernier recours – soit la prestation de base d'aide sociale plus l'ajustement pour personne seule, en plus du crédit d'impôt pour la solidarité et du crédit d'impôt remboursable pour la TPS. Son aide totale se chiffre à 9 192 \$ annuellement.
- À partir de 50 ans, une personne seule bénéficie en plus de l'Allocation-logement, si ses frais de logement le justifient. L'Allocation-logement s'ajoute au soutien du revenu et remplace l'ajustement pour personne seule qu'une personne de moins de 50 ans touche dans le cadre de l'aide financière de dernier recours. Au total, l'aide est supérieure de 480 \$ par an, pour atteindre 9 672 \$.
- À partir de 58 ans, une personne prestataire d'aide sociale est considérée comme ayant des contraintes temporaires à l'emploi. Les prestations sont bonifiées de 1 586 \$ et l'aide totale atteint 11 258 \$.
- Une personne de 65 ans ou plus est admissible au soutien du revenu octroyé aux aînés par le gouvernement fédéral – soit à la pension de la Sécurité de la vieillesse et au Supplément de revenu garanti. Elle ne reçoit alors plus l'aide sociale. Le soutien du revenu est significativement plus élevé : à partir de cet âge, la personne reçoit au total 18 253 \$ de soutien du revenu annuellement.

²⁴ Voir le tableau détaillant les sommes versées en vertu de chaque mesure à l'annexe 3.

²⁵ Si la personne étudie à l'université (premier cycle) pendant certaines de ces années, par exemple dans ses premières années d'adulte, elle pourra compter sur l'aide financière aux études (prêts et bourses) plutôt que sur l'aide financière de dernier recours, en plus du crédit d'impôt pour la solidarité et du crédit d'impôt remboursable pour la TPS. Elle touchera ainsi une aide totale de 9 538 \$ annuellement. Une part de cette aide étant versée en prêts d'étude, elle devra être remboursée dans l'avenir si la personne touche des revenus de travail.

GRAPHIQUE 5

Illustration du soutien du revenu accordé à une personne vivant seule sans revenu de travail au cours du « cycle de vie » – 2016
(en dollars)



- (1) Les mesures d'aide financière de base (excluant le soutien fédéral aux aînés) correspondent à l'ensemble des autres mesures d'aide financière de base du régime de soutien du revenu, soit le crédit d'impôt pour la solidarité, le crédit d'impôt remboursable pour la TPS, les prestations d'aide sociale et l'Allocation-logement.
- (2) Le soutien aux aînés comprend les deux principales mesures d'aide financière de base offertes par le gouvernement fédéral aux aînés, soit la pension de la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti.

Note : Aux fins d'illustration, les revenus et le régime fiscal sont considérés comme constants dans le temps.

■ Les cas de personnes atteintes d'une déficience grave et prolongée

Les cas de personnes seules atteintes d'une déficience grave et prolongée illustrent certains autres mécanismes du soutien du revenu, notamment en ce qui concerne leur intégration au marché du travail.

- À partir de 18 ans, si une personne atteinte d'une déficience grave et prolongée n'intègre pas le marché du travail et n'a pas accumulé d'actifs, elle bénéficie, en raison de ses contraintes sévères à l'emploi, d'une aide financière de dernier recours²⁶ plus importante qu'une personne sans contraintes à l'emploi : – soit la prestation de solidarité sociale plus élevée que celle d'aide sociale – en plus du crédit d'impôt pour la solidarité et du crédit d'impôt remboursable pour la TPS.

Elle bénéficie ainsi d'un soutien du revenu de 12 648 \$ plutôt que de 9 192 \$ pour la personne sans contraintes à l'emploi.

- Si à 31 ans une personne atteinte d'une déficience grave et prolongée se trouve un emploi de 20 heures par semaine au salaire minimum (10,75 \$ de l'heure), elle bénéficie alors, en plus de son salaire de certaines mesures de soutien du revenu.

Les mesures d'incitation au travail encourageant cette intégration au marché du travail, soit la prime au travail adaptée et la prestation fiscale pour revenu de travail, lui permettent de disposer d'un revenu disponible supérieur de 3 054 \$. Cette personne reçoit également d'autres mesures de soutien du revenu, soit le crédit d'impôt pour la solidarité et le crédit d'impôt remboursable pour la TPS, en plus de 2 024 \$ en prestations de solidarité sociale en raison de son revenu.

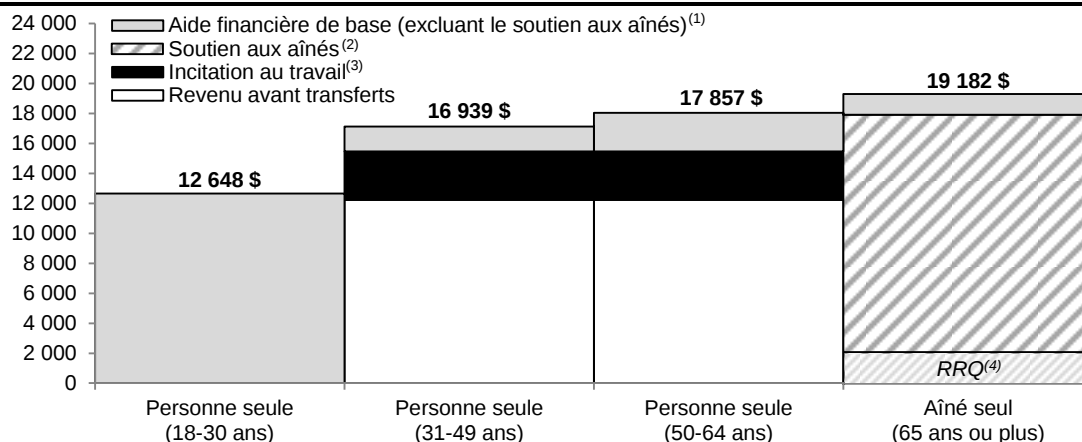
- À 50 ans, une personne atteinte d'une déficience grave et prolongée reçoit également l'Allocation-logement pour un montant de 918 \$.
- À partir de 65 ans, au moment de sa retraite, une personne atteinte d'une déficience grave et prolongée est admissible à la pension de la Sécurité de la vieillesse et au Supplément de revenu garanti. Elle ne reçoit pas l'aide financière de dernier recours, mais le soutien du revenu lui étant accordé est supérieur au soutien reçu avant 65 ans.

La personne bénéficie ainsi de 19 182 \$ de soutien du revenu annuellement – dont 2 451 \$ du Régime de rentes du Québec pour les années de travail au cours desquelles elle a cotisé au régime.

²⁶ Si cette personne poursuit des études universitaires (1^{er} cycle), elle recevra durant cette période l'aide financière aux études plutôt que l'aide financière de dernier recours. Par rapport à une personne sans contraintes, elle pourra bénéficier d'un soutien financier plus important (11 224 \$ plutôt que 9 538 \$). Dans son cas, l'aide financière aux études (9 988 \$) est versée sur une année entière et entièrement sous forme d'une bourse en raison de sa situation. S'ajoutent le crédit d'impôt pour la solidarité et le crédit d'impôt remboursable pour la TPS.

GRAPHIQUE 6

Illustration du soutien du revenu accordé à une personne vivant seule et atteinte d'une déficience grave et prolongée au cours du « cycle de vie » – 2016
(en dollars)



- (1) Les mesures d'aide financière de base (excluant le soutien fédéral aux aînés) correspondent à l'ensemble des autres mesures d'aide financière de base du régime de soutien du revenu, soit le crédit d'impôt pour la solidarité, le crédit d'impôt remboursable pour la TPS, les prestations de solidarité sociale et l'Allocation-logement.
- (2) Le soutien aux aînés comprend les deux principales mesures d'aide financière de base offertes par le gouvernement fédéral aux aînés, soit la pension de la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti.
- (3) L'incitation au travail correspond à la prime au travail adaptée et à la prestation fiscale pour revenu de travail.
- (4) Le Régime de rentes du Québec (RRQ) s'ajoute aux mesures de soutien du revenu pour les personnes âgées.
- Note : Aux fins d'illustration, les revenus et le régime fiscal sont considérés comme constants dans le temps.

■ Les cas de couples avec enfants

Les cas de couples ayant des enfants permettent d'observer l'effet des mesures d'aide à la famille.

- Dans le cas où les deux conjoints n'occupent pas d'emploi, ils pourront bénéficier de l'aide financière de dernier recours²⁷ à compter de 18 ans. Ce soutien est de 13 355 \$ pour le couple, en tenant compte des prestations d'aide sociale ainsi que du crédit d'impôt pour la solidarité et du crédit d'impôt remboursable pour la TPS.
- Dans le cas où chacun des conjoints occupe un emploi au salaire minimum (10,75 \$ de l'heure) à temps plein (35 heures par semaine), par exemple à partir de 20 ans, le soutien du revenu se limite au crédit d'impôt pour la solidarité et au crédit d'impôt remboursable pour la TPS puisque ces personnes n'ont pas d'enfants et que leur revenu dépasse le seuil de l'aide financière de dernier recours ainsi que celui des mesures d'incitation au travail. Ce soutien du revenu est de 1 413 \$.

Ce soutien vient bonifier le revenu de travail qui est de 33 910 \$ après impôt et cotisations. Leur revenu disponible atteint ainsi 35 323 \$.

- Dans le cas d'un couple ayant un enfant à 31 ans, le revenu de travail du couple diminue puisque les deux conjoints bénéficient d'un congé parental. Leur revenu disponible est cependant majoré par le soutien du revenu. Avec le Régime québécois d'assurance parentale, la baisse de revenu de 20 694 \$ est compensée à hauteur de 13 075 \$.

De plus, le couple bénéficie d'un soutien de 2 392 \$ dans le cadre du soutien aux enfants du gouvernement du Québec et de 6 294 \$ en allocation canadienne pour enfants du gouvernement fédéral. En raison du niveau de travail, un versement dans le cadre de la prime au travail (1 726 \$) est ajouté.

Au total, le revenu disponible du couple atteint 41 898 \$ par rapport à 35 323 \$ les années précédentes.

- Dans le cas où les deux parents retournent travailler à temps plein après le congé parental, le revenu disponible demeure plus élevé en raison des mesures de soutien à la famille. De 32 à 35 ans, leur enfant fréquentera un service de garde subventionné. Ainsi, le couple bénéficiera d'un montant net de 6 327 \$ sous forme de mesures de soutien à la famille.

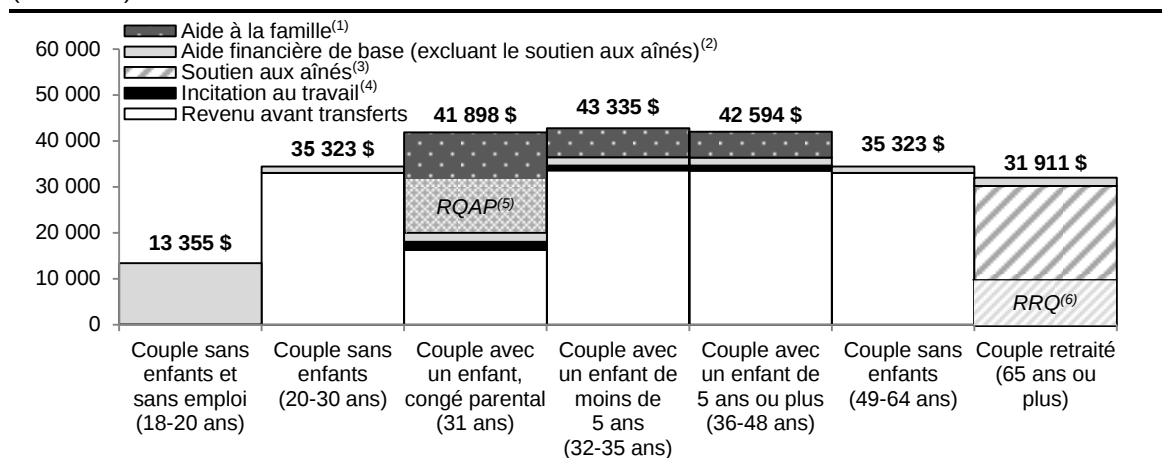
Lorsque leur enfant atteint l'âge de cinq ans et quitte le service de garde subventionné pour l'école (incluant un service de garde scolaire), le montant net de l'aide passe de 6 327 \$ à 5 646 \$.

- La situation suivante est celle où l'enfant du couple a atteint l'âge de la majorité, les deux conjoints ayant quant à eux 49 ans. L'enfant quitte la maison familiale pour aller travailler. Le couple ne reçoit plus d'aide à la famille, car il est de nouveau considéré comme un couple sans enfants.
- À partir de 65 ans, pour augmenter son revenu, le couple peut compter sur la pension de la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti. Ces deux prestations, additionnées aux autres mesures de soutien du revenu de base (crédit d'impôt pour la solidarité et crédit d'impôt remboursable pour la TPS) représentent une aide totale de 22 129 \$. Avec les prestations du Régime de rentes du Québec, le couple dispose d'un revenu annuel disponible de 31 911 \$.

²⁷ Si ces deux personnes, déjà mariées, poursuivent des études universitaires (1^{er} cycle) pendant quelques années, et si elles occupent en même temps un emploi à temps partiel au cours de leurs études (10 000 \$ par année chacune), elles pourront bénéficier de l'aide financière aux études. Étant mariées, ces personnes bénéficieront d'une aide financière aux études potentiellement plus importante puisque les revenus de leurs parents ne seront pas pris en compte. S'ajoutent également le crédit d'impôt pour la solidarité et le crédit d'impôt remboursable pour la TPS. Leur revenu disponible sera ainsi bonifié de 11 327 \$.

GRAPHIQUE 7

Illustration du soutien du revenu accordé à un couple travaillant au salaire minimum au cours du « cycle de vie » – 2016
(en dollars)



Note : Aux fins d'illustration, les revenus et le régime fiscal sont considérés comme constants dans le temps.

- (1) L'aide à la famille comprend le soutien aux enfants et l'Allocation canadienne pour enfants. L'aide est réduite des tarifs de garde payés.
- (2) Les mesures d'aide financière de base (excluant le soutien fédéral aux aînés) correspondent à l'ensemble des autres mesures d'aide financière de base du régime de soutien du revenu, soit le crédit d'impôt pour la solidarité, le crédit d'impôt remboursable pour la TPS et les prestations d'aide sociale.
- (3) Le soutien aux aînés comprend les deux principales mesures d'aide financière de base offertes par le gouvernement fédéral aux aînés, soit la pension de la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti.
- (4) L'incitation au travail correspond à la prime au travail et à la prestation fiscale pour revenu de travail.
- (5) Le Régime québécois d'assurance parentale (RQAP) s'ajoute aux mesures de soutien du revenu durant le congé parental.
- (6) Le Régime de rentes du Québec (RRQ) s'ajoute aux mesures de soutien du revenu pour les personnes âgées.

2.2 Des acquis à sécuriser

Les illustrations précédentes montrent que globalement, les Québécois bénéficient d'un système de soutien du revenu représentant une aide notable, couvrant les principales étapes de la vie durant lesquelles un citoyen risque de se trouver placé dans une situation de vulnérabilité.

Avant même de déterminer les améliorations à apporter au régime actuel, le comité propose de prendre acte des acquis et de les sécuriser en inscrivant dans un cadre formel les étapes déjà franchies dans cette direction.

- Il s'agit de constater que les Québécois bénéficient d'un système de soutien du revenu défini de façon complémentaire par le gouvernement du Québec et par le gouvernement fédéral.
- Il s'agit également de souligner que ce système établit un ensemble de dispositions, arrimées les unes aux autres pour garantir des ressources monétaires à la plupart des citoyens en fonction des situations de vulnérabilité pouvant survenir tout au long du cycle de vie.

■ Des éléments à prendre en compte avant toute modification du régime

Ce système est en bonne voie de correspondre à un revenu minimum garanti, soit à un système offrant une garantie de ressources monétaires pour tous, le montant de ces ressources étant lié à un seuil minimal.

Ainsi, toute modification de ce système devrait tenir compte de l'arrimage entre ses différentes composantes ainsi que de sa cohérence globale, en lien avec cette définition. Ces modifications devraient par conséquent assurer le maintien des garanties offertes par le régime actuel.

Recommandation n° 1

Le comité constate que le système de soutien du revenu existant au Québec est en bonne voie de correspondre à un revenu minimum garanti, soit à un système offrant une garantie de ressources monétaires pour tous, le montant de ces ressources étant lié à un seuil minimal.

Le comité recommande au gouvernement du Québec de reconnaître formellement dans un document :

- que les Québécois bénéficient d'un système de soutien du revenu défini de façon complémentaire par le gouvernement du Québec et par le gouvernement fédéral;
- que ce système est formé d'un ensemble de dispositions s'arrimant les unes aux autres, afin de garantir des ressources monétaires à la plupart des citoyens en fonction des situations de vulnérabilité pouvant survenir tout au long du cycle de vie.

Le comité recommande que dans les politiques à venir, le gouvernement tienne compte de ces acquis et les considère comme une base, avant toute modification additionnelle visant à correspondre plus complètement à un revenu minimum garanti, tel que défini précédemment.

Cette reconnaissance formelle et cet engagement pourraient par exemple être inscrits dans une loi-cadre ou dans un autre document de même nature.

3. UN SYSTÈME NE CORRESPONDANT PAS TOTALEMENT À LA DÉFINITION DE BASE D'UN REVENU MINIMUM GARANTI

Le comité constate que le système de soutien du revenu existant au Québec, pris dans son ensemble, rejoint en partie la définition d'un revenu minimum garanti retenue par le comité dans son rapport d'étape – mais en partie seulement.

Selon cette définition, le revenu minimum garanti est un « système offrant une garantie de ressources monétaires pour tous, le montant de ces ressources étant relié à un seuil minimal. [...] Le mandat confié par le gouvernement au comité, tel que le comité l'interprète, consiste ainsi à réfléchir aux modifications à apporter au régime actuel de soutien du revenu appliqué au Québec en partant de cette définition de base pour qu'il évolue vers une forme plus complète de revenu minimum garanti »²⁸.

Sur les deux points essentiels caractérisant un système de revenu minimum garanti, le comité constate :

- que le système laisse certaines personnes peu ou mal protégées – la garantie de ressources monétaires n'étant ainsi pas offerte à tous;
- que la garantie de ressources monétaires n'est pas liée à un seuil minimal explicite.

²⁸ Voir le rapport d'étape, page 39.

3.1 Une garantie de ressources monétaires pour tous?

La première caractéristique d'un revenu minimum garanti est d'assurer un soutien monétaire pour toutes les personnes vulnérables. Le comité constate que dans le système de soutien du revenu existant au Québec, cette première caractéristique n'est pas pleinement remplie.

☐ Des règles complexes

L'octroi du soutien monétaire est lié à un certain nombre de conditions. En pratique, la définition de ces conditions et leur mise en œuvre ont pour effet d'exclure du système certaines personnes placées pourtant dans une situation de grande vulnérabilité.

■ Une complexité qui nuit à l'accessibilité

La complexité même des règles nuit à l'accessibilité du système et des soutiens qu'il définit. Des personnes ayant droit aux prestations offertes ne les réclament pas.

■ Les programmes d'aide financière de dernier recours

Graduellement, les programmes d'aide financière de dernier recours se sont développés en vue de couvrir un grand nombre de situations particulières, ce qui s'est traduit par le développement de règles complexes²⁹.

Selon la situation de la personne, il y a obligation de remplir un certain nombre de formulaires, accompagnés de pièces justificatives. Il s'agit, par exemple, des relevés bancaires, d'une preuve de cessation d'emploi, d'un jugement ou d'une entente prévoyant une pension alimentaire, d'un certificat d'immatriculation du véhicule, d'un relevé de police d'assurance vie, de la copie du bail ou d'un formulaire de preuve de résidence si le demandeur n'a pas de bail.

De plus, l'ensemble de ces démarches doit être réalisé par des personnes qui, dans bon nombre de cas, sont des personnes seules et faiblement scolarisées.

■ Les programmes sociofiscaux

Les programmes sociofiscaux sont également encadrés par des règles complexes, les rendant difficiles d'accès. Les personnes ayant droit à l'aide doivent produire une déclaration de revenus, remplir les sections nécessaires pour demander le soutien visé et fournir éventuellement les pièces justificatives.

■ Des règles ne permettant pas le versement d'un soutien monétaire

Les règles d'admissibilité aux programmes sont rigides et peu flexibles, et elles ne permettent pas de traiter de façon adéquate certaines situations justifiant cependant un soutien financier. On fait référence ici à tout un éventail de situations, correspondant à des changements plus ou moins rapides ou imprévus dans la vie personnelle ou professionnelle, et ayant tous pour effet de réduire ou même de supprimer les sources de revenus.

Les conditions imposées pour bénéficier du soutien apporté par l'État ne permettent alors pas le versement de soutiens monétaires.

²⁹ Voir le volume 2, page 34.

❑ Les situations où des personnes vulnérables ne peuvent bénéficier du soutien du revenu

Le comité a analysé de façon plus approfondie les situations où des personnes vulnérables ne peuvent bénéficier du système de soutien du revenu existant au Québec, en raison de sa complexité ou de sa rigidité³⁰.

■ La complexité du système : les situations de « non-recours »

La complexité du système explique que des personnes ayant droit à l'assistance sociale ou à des aides fiscales de soutien du revenu ne s'en prévalent pas.

Ces personnes, que l'on regroupe sous le terme de « non-recours », se trouvent inadéquatement couvertes par le système ou même en dehors du système, malgré les efforts consentis pour les rejoindre.

La prévalence de ces situations est cependant difficile à chiffrer.

■ La rigidité du système : les « situations de transition »

L'impact de la rigidité du système est encore plus difficile à évaluer.

Le comité a établi une typologie des cas où des personnes sont placées dans une situation à risque pouvant mener à une insuffisance ou à une absence de revenu.

Le comité a regroupé ces cas sous le terme de « situations de transition », pour prendre en compte le phénomène de changement – parfois subit et imprévu – auquel la personne est confrontée.

Ces « situations de transition » incluent par exemple les pertes d'emploi liées à des suppressions de poste pour des raisons économiques, à des fermetures d'entreprises, aux changements technologiques ou à des considérations personnelles. Elles incluent également diverses situations personnelles auxquelles certains citoyens peuvent être confrontés.

À partir de plusieurs cas types, on constate rapidement qu'en raison des règles des régimes d'assurance et des critères d'admissibilité aux différents programmes de soutien du revenu, ces personnes ne peuvent bénéficier d'un soutien du revenu, à moins d'épuiser une grande partie des actifs qu'elles possèdent encore.

Ces personnes doivent donc s'appauvrir encore davantage avant de pouvoir bénéficier d'un soutien monétaire, alors qu'elles devraient au contraire recevoir l'aide nécessaire pour rétablir leur situation et sortir de cette difficile période de « transition ».

❑ Un régime n'offrant pas une garantie de ressources monétaires à tous

Le comité constate donc que le système actuel de soutien du revenu ne constitue pas une « garantie de ressources monétaires pour tous », en raison de la nature même des règles définies : la complexité du système et sa rigidité laissent à l'écart des situations de grande vulnérabilité.

³⁰ Ces situations sont présentées de façon plus détaillée dans la quatrième partie du présent volume, aux pages 67 et suivantes.

3.2 Des ressources monétaires liées à un seuil minimal explicite?

La deuxième caractéristique d'un revenu minimum garanti a trait à l'existence d'un seuil minimal, définissant la situation conduisant au versement du soutien monétaire.

☐ L'absence d'un seuil explicite

Dans le système de soutien du revenu existant au Québec, ce seuil n'est pas explicitement fixé³¹.

Les montants d'aide accordée aux personnes n'ayant accès à aucun revenu, en particulier les montants d'assistance sociale, dérivent de montants fixés il y a plus de trois décennies sans que l'évolution de ces montants ait suivi une logique permettant de justifier adéquatement ce niveau. Le montant même des soutiens actuels ne découle donc pas d'un seuil considéré comme minimal.

Dans les différents programmes existants, le montant de l'aide est défini de façon historique : on procède à un ajustement périodique de l'aide apportée, en fonction le plus souvent de l'évolution des prix, et en tenant compte de la capacité de payer du gouvernement.

Le niveau minimal n'est ainsi plus forcément lié à des besoins à couvrir, et les rapports entre les différents montants accordés se sont également éloignés de la logique initiale.

³¹ Cette question est abordée de façon plus détaillée dans la quatrième partie du présent volume, aux pages 67 et suivantes.

4. LES PREMIERS RÉSULTATS DE L'ANALYSE DU COMITÉ

Les premiers constats du comité viennent d'être présentés. Ces constats sont les suivants :

- Les Québécois bénéficient d'un système représentant une aide notable et couvrant les principales situations de la vie durant lesquelles un citoyen risque de se trouver placé dans une situation de vulnérabilité.
- Ce système ne rejoint cependant pas totalement la définition d'un revenu minimum garanti : la garantie de ressources monétaires ne profite pas à tous les citoyens, et le montant même des ressources versées n'est pas défini de façon explicite en fonction d'un seuil de revenu considéré comme minimal.

■ Une première hypothèse : l'application d'un revenu minimum garanti dans sa forme absolue ou d'un impôt négatif sur le revenu dans sa forme complète

Conformément à son mandat, le comité a réfléchi aux modifications à apporter au régime actuel, de telle sorte que le système de soutien du revenu évolue vers une forme plus complète de revenu minimum garanti.

À cette fin, le comité a abordé l'hypothèse de l'application au Québec d'un revenu minimum garanti dans sa forme absolue – soit une allocation universelle – ou d'un impôt négatif sur le revenu dans sa forme complète.

Les promoteurs du revenu minimum garanti dans sa forme absolue ou complète s'appuient notamment sur l'existence de situations de vulnérabilité non couvertes et sur les transformations appréhendées du marché du travail pour justifier la mise en place d'une allocation universelle ou d'un impôt négatif sur le revenu dans sa forme complète.

■ Les résultats obtenus

Le comité en arrive aux premiers résultats suivants : les formes absolues ou complètes de revenu minimum garanti – soit l'allocation universelle et l'impôt négatif sur le revenu dans sa forme la plus complète – soulèvent d'importants problèmes d'équité, d'incitation au travail ou d'acceptabilité sociale. Ces résultats s'appuient sur trois séries de simulations effectuées par le comité et correspondant toutes les trois à l'application au Québec de formes absolues ou complètes du revenu minimum garanti³².

- Dans la première série de simulations, le comité suppose une allocation universelle remplaçant la quasi-totalité du soutien actuel et financée par l'abolition des mesures remplacées (scénarios 1 et 2).
- Dans la deuxième série de simulations, le comité suppose une allocation universelle constituée d'une partie seulement du soutien actuel – soit une partie de l'aide financière de dernier recours (scénarios 3 et 4).
- Dans la troisième série de simulations, le comité suppose un impôt négatif sur le revenu dans sa forme complète, constituée d'une partie seulement du soutien actuel – soit une partie de l'aide financière de dernier recours – et financé par l'impôt (scénarios 5, 6, 7 et 8).

Le comité constate que l'application de formes absolues ou complètes du revenu minimum garanti soulèverait, selon le cas, d'importants problèmes d'équité, d'efficience ou d'acceptabilité sociale. Chacune des trois séries de simulations effectuées permet de poser des constats différents à cet égard.

³² Les simulations effectuées et les résultats obtenus sont présentés dans le volume 3 (scénarios 1 à 8).

❑ Une première série de simulations : une allocation universelle remplaçant la quasi-totalité du soutien actuel

Dans la première série de simulations, le comité suppose une allocation universelle remplaçant la quasi-totalité du soutien actuel et financée par l'abolition des mesures remplacées.

- Dans le premier scénario³³, ce remplacement serait effectué pour toutes les personnes âgées de 0 à 64 ans³⁴. Le scénario consiste à redistribuer une aide représentant 9,6 milliards de dollars en 2017. L'allocation versée serait de 1 637 \$ par adulte de 18 à 64 ans et de 737 \$ par enfant à charge.
- Un deuxième scénario a été simulé, selon lequel le remplacement ne serait effectué que pour les personnes âgées de 18 à 64 ans, afin de ne pas remettre en cause les mesures de soutien à la famille (scénario 2). L'aide redistribuée ne représenterait plus que 4,4 milliards de dollars en 2017. L'allocation versée serait de 878 \$ par adulte de 18 à 64 ans.

Le comité constate dans les deux cas que ces scénarios ne permettent de verser qu'une aide limitée.

■ Une aide insuffisante

Une allocation universelle ainsi définie appauvrirait la majeure partie des ménages les plus pauvres et aurait un effet mitigé sur l'incitation au travail – selon que les mesures d'aide à la famille soient conservées ou non.

Sur le plan de l'équité, le scénario 1 n'est pas recevable : il appauvrirait la majeure partie des plus pauvres, que l'on fasse le calcul individuellement ou par ménage.

Toujours sur le plan de l'équité, le scénario 2 n'est toujours pas recevable, même si les familles sont protégées : le scénario appauvrirait une grande partie des plus pauvres.

³³ Ce scénario est inspiré de la méthodologie développée dans les travaux de l'OCDE.

³⁴ Plusieurs des scénarios simulés excluent les personnes de 65 ans et plus puisqu'elles sont principalement couvertes par les mesures de soutien du revenu sous la responsabilité du gouvernement fédéral. Certains scénarios simulent également des aides différenciées pour les personnes de moins de 18 ans.

❑ Une deuxième série de scénarios : une allocation universelle remplaçant une partie seulement du soutien actuel

Dans la deuxième série de simulations, le comité suppose une allocation universelle constituée d'une partie seulement du soutien actuel – soit une partie de l'aide financière de dernier recours. Le montant de l'allocation est plus généreux que dans les scénarios précédents. Le montant versé à chaque personne concernée correspondrait à 50 % du montant maximal de l'aide financière de dernier recours auquel a droit un couple sans contraintes à l'emploi, soit 5 832 \$ annuellement. L'aide financière de dernier recours serait maintenue, mais réduite d'un montant équivalent à la nouvelle allocation universelle. Toutes les autres dispositions du régime de soutien du revenu seraient inchangées. L'allocation n'est pas entièrement financée par les mesures abolies.

- Dans le scénario 3, cette allocation serait versée à toutes les personnes âgées de 18 à 64 ans.
- Un autre scénario a été simulé (scénario 4), selon lequel l'allocation serait versée à toutes les personnes âgées de 18 ans ou plus – y compris donc aux personnes de 65 ans et plus recevant le soutien du revenu prévu par le gouvernement fédéral.

■ Une aide très coûteuse avantageant les ménages les plus riches

Ces scénarios permettent d'éviter l'apparition de perdants. Cependant, les coûts sont très élevés et le financement n'est pas entièrement défini. Peu importe sa forme, l'identification d'un financement complet ferait apparaître des perdants³⁵.

Les effets des mesures simulées ne seraient pas répartis équitablement selon les tranches de revenu. Sans faire de perdants chez les ménages les plus pauvres, la mesure ferait beaucoup de gagnants chez les ménages plus riches.

Pour ce qui est de l'incitation au travail, les résultats seraient positifs chez les ménages à faible revenu.

Les mesures ne seraient pas efficaces : les économies administratives seraient limitées, et le coût élevé des mesures proposées ne serait pas entièrement financé dans le cadre des hypothèses retenues.

³⁵ À moins que le financement ne soit obtenu en réduisant les dépenses dans d'autres domaines d'intervention, ou grâce à de nouveaux revenus dont la perception ne fait pas de perdants – tels que des redevances minières ou pétrolières non prévues et récurrentes.

❑ Une troisième série de scénarios : un impôt négatif sur le revenu dans sa forme complète

Dans la troisième série de simulations, le comité suppose un impôt négatif sur le revenu dans sa forme complète, comprenant une partie seulement du soutien actuel – soit une partie de l'aide financière de dernier recours – ce soutien étant financé par l'impôt sur le revenu³⁶. Cette série de simulations vise à financer une aide équivalente à celle des deux scénarios précédents. Elle part des mêmes hypothèses de base pour le remplacement du soutien actuel. Le montant de l'aide offerte à chaque personne visée correspondrait ainsi à 50 % du montant maximal de l'aide financière de dernier recours auquel a droit un couple sans contraintes à l'emploi, soit 5 832 \$ annuellement.

- Dans le scénario 5 comme dans le scénario 4, la mesure s'applique à toutes les personnes âgées de plus de 18 ans. L'impôt négatif est financé par un taux unique d'imposition, remplaçant la structure d'imposition actuelle et par l'abolition du montant personnel de base.
- Un autre scénario a été simulé (scénario 6) selon lequel cet impôt négatif est financé par un taux d'imposition unique, mais sans éliminer le montant personnel de base.
- Une deuxième variante du scénario 5 (scénario 7) a été simulée, selon laquelle l'impôt négatif s'appliquerait cette fois aux personnes âgées de 18 à 64 ans. Le taux unique d'imposition s'en trouverait modifié.
- Une troisième et dernière variante (scénario 8) a été simulée. Selon ce scénario, l'impôt négatif s'appliquerait aux personnes âgées de 18 à 64 ans et le financement serait assuré par une table d'imposition à deux taux, soit un taux pour les premiers 100 000 \$ de revenus et un second taux pour les revenus excédentaires. Dans ce scénario, le montant personnel de base est aboli.

■ Un niveau d'imposition requis très élevé

Les résultats de ces scénarios montrent que le taux d'imposition devant être appliqué crée un grand nombre de perdants. Les contribuables doivent globalement supporter une charge fiscale payable au gouvernement du Québec de deux à trois fois plus élevée qu'actuellement³⁷ – soit par exemple 27 % comparativement à 9 %, dans le cas du scénario 5. L'impôt négatif assorti d'un taux d'imposition unique (ou de deux taux, dans le cas du scénario 8) serait globalement avantageux pour les personnes ayant les revenus les plus faibles, mais ferait beaucoup de perdants, notamment chez les contribuables ayant des revenus moyens et élevés (au-delà d'un revenu d'à peu près 35 000 \$ pour le scénario 5 et de 50 000 \$ pour le scénario 8).

Quel que soit le scénario, l'impôt négatif sur le revenu dans sa forme complète soulève des problèmes d'équité, en raison de la réduction de la progressivité du régime fiscal à laquelle il conduirait.

Pour ce qui est de l'incitation au travail, les résultats seraient positifs chez les ménages à faible revenu, mais négatifs chez les autres contribuables, en raison du taux d'imposition élevé devant être appliqué.

Sur le plan de l'efficience, les différents scénarios respecteraient la capacité de payer du gouvernement, mais les économies administratives seraient limitées.

³⁶ Le comité n'a pas simulé l'hypothèse du financement par d'autres sources fiscales, telles que l'impôt sur les sociétés, la taxe de vente ou de nouvelles formes de taxation.

³⁷ Par exemple, le taux unique est de 27 % dans le scénario 5 et le scénario 8 prévoit deux taux, soit 24 % et 48 %. À titre comparatif, la structure actuelle d'imposition conduit à un taux d'imposition moyen de 9,4 % pour le Québec en 2013. Ces taux ne couvrent que l'impôt du Québec, l'impôt fédéral devant être ajouté.

La fiscalisation des mesures, une source d'économies?

Les promoteurs du revenu minimum garanti dans sa forme absolue ou complète émettent souvent l'hypothèse selon laquelle un tel régime pourrait être en partie financé par les économies réalisées en remplaçant les principales mesures budgétaires par des mesures fiscales – la fiscalisation des programmes majeurs de soutien du revenu permettant d'obtenir d'importants gains d'efficience en éliminant certaines conditions et la lourdeur associée aux vérifications à effectuer pour assurer leur respect.

Une simulation effectuée : la fiscalisation de l'aide financière de dernier recours

Le comité a simulé cette hypothèse, en supposant la transformation des programmes de base à l'aide financière de dernier recours en crédit d'impôt remboursable¹.

Ce crédit serait calculé selon le revenu annuel (plutôt que mensuel dans le cas de l'aide financière de dernier recours), la composition du ménage (un ou deux adultes) et la présence ou non de contraintes sévères à l'emploi selon les mêmes conditions que celles actuellement appliquées à l'aide financière de dernier recours.

Cette aide ne serait cependant plus conditionnelle à un plafond d'actifs détenus, élargissant ainsi le nombre de bénéficiaires potentiels. Le calcul du revenu se ferait dorénavant sur le revenu net aux fins de l'impôt. Ce revenu tient compte de déductions différentes de celles prises en compte dans le cadre de l'aide financière de dernier recours.

L'aide serait versée avec un certain décalage dans le temps, l'admissibilité étant établie une seule fois par année, lors de la déclaration de revenus.

Cette mesure aurait un coût important étant donné l'élargissement de l'admissibilité découlant de l'absence de conditions liées à la détention d'actifs dans le régime fiscal.

Le coût net est estimé à 1,8 milliard de dollars, soit un coût de 4,5 milliards de dollars pour le nouveau crédit d'impôt et une économie de 2,7 milliards de dollars du côté des mesures de l'assistance sociale.

1 Voir le volume 3, scénario 10.

TABLEAU 4

Application d'un revenu minimum garanti dans sa forme absolue – soit l'allocation universelle – ou d'un impôt négatif dans sa forme complète

	Allocation universelle			
	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3	Scénario 4
Description	Aide remplaçant la quasi-totalité du soutien actuel (approche OCDE)	Aide remplaçant la quasi-totalité du soutien actuel, sauf l'aide à la famille (approche OCDE)	Aide équivalente à 50 % du montant de l'aide sociale versée à un couple ⁽¹⁾	Aide équivalente à 50 % du montant de l'aide sociale versée à un couple ⁽¹⁾
Personnes visées	0 à 64 ans	18 à 64 ans	18 à 64 ans	18 ans et plus
Montant de l'aide pour les personnes visées	1 637 \$ par adulte 737 \$ par enfant	878 \$	5 832 \$	5 832 \$
Versement individuel ou par ménage	Individuel	Individuel	Individuel	Individuel
Financement identifié				
– Coûts bruts pour le gouvernement	9,6 milliards de dollars	4,4 milliards de dollars	29,2 milliards de dollars	38,4 milliards de dollars
– Financement identifié	Redistribution de l'aide actuelle, incluant l'aide aux familles (9,6 milliards de dollars)	Redistribution de l'aide actuelle, excluant l'aide aux familles (4,4 milliards de dollars)	Remplace une partie du soutien actuel (1,8 milliard de dollars)	Remplace une partie du soutien actuel (1,8 milliard de dollars)
– Coûts nets pour le gouvernement	0 \$	0 \$	27,4 milliards de dollars	36,6 milliards de dollars
Respect des principes				
– Équité	Baisse du revenu disponible pour une bonne partie des ménages pauvres	Baisse du revenu disponible pour une bonne partie des ménages pauvres	Pas de perdants. Toutefois, beaucoup de gagnants chez les plus riches	Pas de perdants. Toutefois, beaucoup de gagnants chez les plus riches
– Incitation au travail	Effet mitigé sur l'incitation au travail, compte tenu de la hausse du coût des frais de garde	Meilleure incitation au travail pour les prestataires d'assistance sociale	Effet positif chez les prestataires d'assistance sociale Effet négatif chez les travailleurs en dehors de l'assistance sociale.	Effet positif chez les prestataires d'assistance sociale Effet négatif chez les travailleurs en dehors de l'assistance sociale.
– Efficience	Simplification majeure	Simplification majeure, mais maintien des mesures actuelles pour les enfants et les aînés	Économies administratives limitées	Économies administratives limitées et maintien de l'aide pour les aînés

(1) Les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours qui reçoivent un montant supérieur à 5 832 \$ continueraient de recevoir des montants de ce programme. Le montant qu'ils continueraient de recevoir correspondrait à l'écart entre la prestation actuelle et l'allocation universelle de 5 832 \$.

TABLEAU 4

Application d'un revenu minimum garanti dans sa forme absolue – soit l'allocation universelle – ou d'un impôt négatif dans sa forme complète (suite)

	Impôt négatif sur le revenu dans sa forme complète			
	Scénario 5	Scénario 6	Scénario 7	Scénario 8
Description	Aide équivalente à 50 % du montant de l'aide sociale versée à un couple ⁽¹⁾	Aide équivalente à 50 % du montant de l'aide sociale versée à un couple ⁽¹⁾	Aide équivalente à 50 % du montant de l'aide sociale versée à un couple ⁽¹⁾	Aide équivalente à 50 % du montant de l'aide sociale versée à un couple ⁽¹⁾
Personnes visées	18 ans et plus	18 ans et plus	18 à 64 ans	18 à 64 ans
Montant de l'aide pour les personnes visées	5 832 \$	5 832 \$	5 832 \$	5 832 \$
Versement individuel ou par ménage	Individuel	Individuel	Individuel	Individuel
Financement identifié				
– Coûts bruts pour le gouvernement	38,4 milliards de dollars	38,4 milliards de dollars	29,2 milliards de dollars	29,2 milliards de dollars
– Financement identifié	Remplace une partie du soutien actuel (1,8 milliard de dollars) Taux unique d'imposition de 27,1 % ⁽²⁾ au Québec avec abolition du montant de base (36,6 milliards de dollars)	Remplace une partie du soutien actuel (1,8 milliard de dollars) Taux unique d'imposition de 32,8 % ⁽²⁾ au Québec, sans abolition du montant de base (36,6 milliards de dollars)	Remplace une partie du soutien actuel (1,8 milliard de dollars) Taux unique d'imposition de 26,5 % ⁽²⁾ au Québec, avec abolition du montant de base (27,4 milliards de dollars)	Remplace une partie du soutien actuel (1,8 milliard de dollars) Deux taux d'imposition au Québec, soit 24,1 % pour les revenus inférieurs (ou égaux) à 100 000 \$ et 48,2 % ⁽²⁾ pour les revenus excédentaires, avec abolition du montant de base (27,4 milliards de dollars)
– Coûts nets pour le gouvernement	0 \$	0 \$	0 \$	0 \$
Respect des principes				
– Équité	Réduction de la progressivité du régime fiscal	Réduction de la progressivité du régime fiscal	Réduction de la progressivité du régime fiscal	Réduction de la progressivité du régime fiscal
– Incitation au travail	Effet positif chez les prestataires d'assistance sociale	Effet positif chez les prestataires d'assistance sociale	Effet positif chez les prestataires d'assistance sociale	Effet positif chez les prestataires d'assistance sociale
	Effet négatif chez les autres contribuables	Effet négatif chez les autres contribuables	Effet négatif chez les autres contribuables	Effet négatif chez les autres contribuables
– Efficience	Respect de la capacité de payer du gouvernement	Respect de la capacité de payer du gouvernement	Respect de la capacité de payer du gouvernement	Respect de la capacité de payer du gouvernement
	Économies administratives limitées	Économies administratives limitées	Économies administratives limitées	Économies administratives limitées

(1) Les prestataires actuels de l'aide financière de dernier recours qui reçoivent un montant supérieur à 5 832 \$ continueraient de recevoir des montants de ce programme. Le montant qu'ils continueraient de recevoir correspondrait à l'écart entre la prestation actuelle et l'allocation universelle de 5 832 \$.

(2) En 2013, le taux d'imposition moyen au Québec était de 9,4 %.

QUATRIÈME PARTIE

LES AMÉLIORATIONS À APPORTER AU SYSTÈME DE SOUTIEN DU REVENU POUR TENDRE VERS UN REVENU MINIMUM GARANTI

Pour faire évoluer le système de soutien du revenu existant au Québec vers une forme respectant la définition de base du revenu minimum garanti, la voie des formes absolues ou complètes – soit l'allocation universelle et l'impôt négatif sur le revenu dans sa forme complète – soulève ainsi des problèmes d'équité et dans certains cas d'efficacité et d'incitation au travail, selon les scénarios étudiés.

Afin de tendre vers une forme plus complète de revenu minimum garanti, le comité considère comme beaucoup plus prometteuse la démarche consistant à cibler les modifications et les transformations permettant de combler les lacunes actuelles.

Le comité estime ainsi qu'il est possible d'améliorer et de renforcer le système de soutien du revenu existant au Québec, sans remettre pour autant en cause l'architecture globale du régime.

■ Une quatrième partie en trois sections

Le comité a identifié à cette fin trois séries de transformations, correspondant aux principaux diagnostics qu'il formule quant aux lacunes actuelles du système et qui permettent de lutter de façon durable contre la pauvreté.

- Il faut faire en sorte que le système offre une garantie de ressources monétaires pour tous, en couvrant mieux les « non-recours » et les « situations de transition ».
- On doit établir un seuil minimal explicite pour le soutien aux plus démunis et en déduire les ajustements à apporter éventuellement aux soutiens actuels.
- Par ailleurs, le système doit stimuler davantage l'intégration au marché du travail, car il s'agit de la façon la plus durable et la plus efficace de soutenir le revenu.

Illustration du revenu minimum garanti au Québec

Le système de soutien du revenu au Québec correspondra à la définition de base du revenu minimum garanti si **pour toute personne** dont les ressources sont insuffisantes :

Revenu de travail net + Revenu minimum garanti = Revenu disponible $\geq$ Seuil minimal explicite

où :

Revenu minimum garanti = Système de soutien du revenu = L'aide financière de base
+ L'incitation au travail
+ L'aide à la famille

Note : Le régime de soutien du revenu ainsi défini correspond à la troisième forme de revenu minimum garanti identifiée dans le rapport d'étape, p. 32, soit celle d'un « régime de base du soutien du revenu ».

1. FAIRE EN SORTE QUE LE SYSTÈME OFFRE UNE GARANTIE DE RESSOURCES MONÉTAIRES POUR TOUS

Malgré la vocation du système de soutien du revenu à couvrir toutes les situations de vulnérabilité, certaines personnes vulnérables ne bénéficient pas toujours de ce soutien, et ce, pour deux raisons essentielles.

- Des personnes ayant droit aux prestations offertes ne les réclament pas : c'est ce que le comité a regroupé sous le terme de « non-recours ».
- D'autres personnes ne peuvent se prévaloir des mesures de soutien du revenu en raison des règles d'admissibilité, et cela même si elles sont dans une situation vulnérable : ces personnes traversent une « situation de transition », consécutive à des modifications survenues sur le marché du travail ou à des événements d'une autre nature – maladie, par exemple.

Le comité propose des améliorations au système de soutien du revenu afin de répondre à ces deux enjeux.

1.1 Les « non-recours »

Toutes les mesures de soutien du revenu en place supposent que, pour en bénéficier, les personnes y ayant droit effectuent certaines démarches.

Pour l'assistance sociale, une demande doit être déposée pour recevoir l'aide.

- Des personnes pouvant avoir droit à l'assistance sociale n'en font pas la demande. Il est cependant difficile d'en évaluer le nombre.
- Il est aussi possible que ces personnes préfèrent ne pas demander cette aide en raison de la complexité des démarches à effectuer, ou par crainte des préjugés.

Pour les mesures fiscales, les personnes ayant droit à l'aide doivent, d'une part, produire une déclaration de revenus et, d'autre part, remplir adéquatement dans cette déclaration toutes les sections et les annexes nécessaires pour demander le soutien visé.

- Il se pourrait que certaines aides soient méconnues, en raison de leur manque de lisibilité, ou qu'il puisse s'avérer trop complexe pour certaines personnes de remplir les formalités fiscales.
- Il est difficile de savoir combien de personnes ne produisant pas de déclaration de revenus pourraient avoir droit à l'une ou à l'autre des mesures fiscales de soutien du revenu.

■ Une évaluation partielle du phénomène

Parmi les personnes produisant une déclaration de revenus, Revenu Québec estime que la proportion des personnes qui auraient droit à certaines mesures de soutien du revenu, mais qui ne les ont pas réclamées, se situe entre 7 % et 14 %, selon la mesure analysée³⁸.

■ Deux recommandations visant à répondre à cet enjeu

Afin de rendre le système de soutien du revenu accessible aux « non-recours », le comité formule deux recommandations, soit :

- le versement automatique de certains crédits d'impôt;
- le regroupement des versements de trois mesures de soutien du revenu.

³⁸ Voir le volume 2, page 142.

□ Le versement automatique de certains crédits d'impôt

Le comité a analysé la possibilité de rendre automatique le versement de certains crédits d'impôt.

Malgré le principe d'autocotisation en vigueur au Québec, le comité a étudié la possibilité que Revenu Québec détermine, calcule et verse automatiquement certains crédits d'impôt aux particuliers admissibles qui remplissent leur déclaration de revenus sans demander tous les crédits auxquels ils ont droit.

Certains particuliers ayant droit à des allègements fiscaux n'en profitent pas, soit parce qu'ils ne remplissent pas de déclaration de revenus ou les annexes pertinentes, soit parce qu'ils ne savent pas qu'ils peuvent en bénéficier, soit pour d'autres raisons.

Ce scénario suppose que Revenu Québec détienne toute l'information nécessaire.

■ Des dispositions similaires en place dans le régime du gouvernement fédéral

Le régime d'imposition fédéral prévoit le versement automatique de certains crédits d'impôt, lorsque le particulier produit sa déclaration de revenus.

Une fois les frais de scolarité déclarés, le gouvernement fédéral accorde le crédit d'impôt non remboursable pour frais de scolarité maximaux auquel le contribuable a droit.

Depuis l'année d'imposition 2014, le crédit d'impôt remboursable pour la TPS-TVH est déterminé automatiquement par l'Agence du revenu du Canada et est versé trimestriellement aux ménages admissibles.

■ Les mesures visées par le comité

Le comité a retenu comme hypothèse que le versement de trois mesures fiscales du gouvernement du Québec serait effectué automatiquement, pour les particuliers qui produisent leur déclaration de revenus. Il s'agit :

- du bouclier fiscal;
- de la prime au travail;
- de la composante TVQ du crédit d'impôt pour la solidarité.

Pour ces trois mesures, Revenu Québec disposerait déjà de l'information nécessaire aux calculs requis pour procéder au versement automatique.

■ Le bouclier fiscal

Le bouclier fiscal est une mesure en vertu de laquelle les ménages qui ont subi une perte de certains crédits d'impôt remboursables à la suite d'une hausse de revenus de travail peuvent bénéficier d'une prestation additionnelle³⁹.

Actuellement, pour demander le bouclier fiscal, les ménages doivent cocher les cases prévues à cet effet ou remplir un formulaire de calcul. La mesure simulée consisterait par exemple à demander aux concepteurs de logiciels d'impôt de cocher, par défaut, les cases de demande du bouclier fiscal.

Ainsi, tous les contribuables qui produiraient leur déclaration de revenus par voie électronique pourraient recevoir automatiquement le bouclier fiscal s'ils y ont droit, ce qui représenterait environ 90 %⁴⁰ de la clientèle. Pour que le taux de couverture de la mesure soit de 100 % de la clientèle, il faudrait que le bouclier fiscal soit versé automatiquement sans qu'une demande ne soit nécessaire.

■ La prime au travail

La prime au travail est une mesure d'incitation au travail, visant à réduire les taux effectifs marginaux d'imposition pour certaines situations et ainsi à encourager les personnes à faible revenu à joindre le marché du travail ou à y augmenter leur participation⁴¹.

Pour demander la prime au travail, le ménage doit remplir l'annexe P de la déclaration de revenus. Selon Revenu Québec, 13,5 % des ménages qui auraient eu droit à la prime au travail n'ont pas effectué de demande pour l'année d'imposition 2015.

La mesure simulée consisterait à rendre automatique le versement des primes au travail. Selon Revenu Québec, l'automatisation du versement des primes au travail permettrait de rejoindre 55 000 personnes additionnelles environ.

³⁹ Voir le volume 2, page 60.

⁴⁰ Selon Revenu Québec, en date du 7 novembre 2016, 89 % des déclarations effectuées sont transmises électroniquement.

⁴¹ Voir le volume 2, page 56.

■ La composante TVQ du crédit d'impôt pour la solidarité

Pour demander le crédit d'impôt pour la solidarité⁴², le particulier doit remplir sa déclaration de revenus ainsi que l'annexe D de la déclaration de revenus.

Le scénario simulé consiste à automatiser le versement de la composante TVQ du crédit d'impôt pour la solidarité, dans la mesure où il est possible de bien cibler les contribuables admissibles. Revenu Québec dispose des informations pour déterminer la composante TVQ, car cette composante est déterminée en fonction du revenu et de la situation familiale.

L'automatisation du versement de la composante TVQ du crédit d'impôt pour la solidarité permettrait de rejoindre plus de 186 000 personnes additionnelles, selon les estimations de Revenu Québec. En 2015, 10 668 bénéficiaires de l'assistance sociale avaient produit leur déclaration de revenus, mais ne bénéficiaient pas du crédit d'impôt pour la solidarité parce qu'ils n'avaient pas rempli l'annexe D.

⁴² Voir le volume 2, page 36.

■ Le coût estimé de la mesure

Le versement automatique de certains crédits d'impôt à l'égard desquels Revenu Québec dispose de l'information nécessaire au versement automatique représenterait un coût total de 82,9 millions de dollars, correspondant à l'aide additionnelle ainsi versée.

Ce coût ne tient pas compte du coût lié au bouclier fiscal, pour lequel l'information n'est pas disponible puisque la mesure n'est entrée en vigueur qu'en 2016.

TABLEAU 5

Coût estimé du versement automatique de certains crédits d'impôt – 2015 (en millions de dollars)

	Coût fiscal
Bouclier fiscal	— ⁽¹⁾
Prime au travail	26,5
Crédit d'impôt remboursable pour la solidarité — composante TVQ	56,4
Total	82,9

(1) Le bouclier fiscal n'était pas en place en 2015.

Source : Revenu Québec.

■ Une limite à la mesure

Le comité constate que, malgré le versement automatique de la composante TVQ du crédit d'impôt pour la solidarité, les personnes ne produisant pas leur déclaration de revenus ne seraient toujours pas rejointes.

En avril 2017, 32 686 adultes prestataires d'assistance sociale n'avaient toujours pas produit leur déclaration de revenus 2015, et par conséquent ne recevaient pas le crédit d'impôt pour la solidarité.

Recommandation n° 2

Des personnes vulnérables ayant droit aux prestations fiscales offertes ne les réclament pas, soit parce qu'elles ne connaissent pas ces aides, soit parce qu'il s'avère trop complexe pour elles de remplir les formalités fiscales.

Le comité recommande le versement automatique de certains crédits d'impôt aux personnes produisant une déclaration de revenus, afin de rendre accessibles certaines mesures de soutien du revenu de nature fiscale aux personnes n'en bénéficiant pas actuellement, même si elles y ont droit.

Le comité recommande ainsi que le versement du bouclier fiscal, des primes au travail et de la composante TVQ du crédit d'impôt pour la solidarité soit effectué automatiquement par Revenu Québec, à la condition que Revenu Québec dispose de l'information nécessaire pour procéder à un tel versement.

Le comité recommande de plus de poursuivre ou d'accroître les efforts visant à rejoindre les personnes ne produisant pas de déclaration de revenus.

❑ **Le regroupement des versements de trois mesures de soutien du revenu**

Toujours pour rendre le système de soutien du revenu accessible aux « non-recours », le comité a analysé la possibilité de regrouper les versements de trois mesures de soutien du revenu, soit le crédit d'impôt pour la solidarité, l'aide financière de dernier recours et les primes au travail.

■ **Une mesure inspirée de l'Ontario**

Le comité s'est inspiré de la prestation Trillium de l'Ontario.

La prestation Trillium de l'Ontario réunit les paiements versés au titre de trois crédits remboursables, soit le crédit d'impôt remboursable pour la taxe de vente de l'Ontario, le crédit d'impôt de l'Ontario pour les coûts d'énergie et les impôts fonciers ainsi que le crédit d'impôt pour les coûts d'énergie dans le nord de l'Ontario.

Il ne s'agit pas d'un crédit d'impôt unique, mais du regroupement des versements de trois aides fiscales. Chacun des trois crédits d'impôt est calculé séparément. Ils sont ensuite réunis pour être octroyés au moyen d'un versement unique aux ménages.

■ **Une aide plus accessible et plus efficace**

Le comité constate que l'attribution de plusieurs aides par un versement unique permettrait de simplifier l'aide actuelle pour les bénéficiaires et de la rendre plus transparente.

- Le versement unique rendrait probablement cette aide plus accessible en facilitant la compréhension par les bénéficiaires de l'aide qu'ils reçoivent ou à laquelle ils ont droit.
- Une plus grande connaissance et une meilleure compréhension des mesures pourraient améliorer leur efficacité, notamment en matière d'incitation au travail. Le gouvernement pourrait d'ailleurs accompagner le versement d'informations le rendant plus lisible.
- De plus, si cela est possible, ce versement unique permettrait d'accorder les trois aides ciblées selon la même fréquence.

Recommandation n° 3

Plusieurs personnes ayant droit à l'assistance sociale ou aux mesures fiscales de soutien du revenu ne demandent pas cette aide, en raison de la complexité des démarches à effectuer, de la crainte des préjugés et du manque de lisibilité de certaines des mesures.

Le comité recommande que le gouvernement du Québec attribue, au moyen d'un versement unique, les prestations d'assistance sociale, le crédit d'impôt pour la solidarité et la prime au travail.

1.2 Les « situations de transition »

Le comité a regroupé sous l'expression « situations de transition » les situations à risque dans lesquelles sont placées certaines personnes, et qui peuvent les mener à une insuffisance ou à une absence de revenu.

Le terme « transition » fait référence au fait que ces personnes sont soumises à un changement de situation, parfois subit et imprévu et parfois graduel.

Le terme laisse également entendre que le changement n'est que provisoire, et que la personne pourra rétablir sa situation ou bénéficier ultérieurement d'une situation plus favorable. Dans la réalité, certaines « situations de transition » peuvent se prolonger sur une longue période, voire être définitives.

❑ Une typologie des situations de transition : trois sortes de causes

Pour mieux cerner le phénomène, le comité a d'abord voulu établir une typologie des « situations de transition ».

Une personne peut être placée dans une « situation de transition » volontairement ou involontairement. Dans tous les cas, cette situation est liée à trois sortes de causes, soit des raisons économiques, des changements dans les activités et des considérations personnelles.

■ Les raisons économiques

Une personne peut être placée dans une « situation de transition » pour des raisons économiques.

■ Des raisons conjoncturelles

Une personne perd son travail et le revenu qui y est lié parce que l'entreprise qui l'emploie doit faire face à une conjoncture imposant sa fermeture ou la suppression du poste – en raison d'une réduction des activités ou des commandes, d'une récession dans la branche concernée ou de l'évolution de l'activité économique.

■ Des raisons de nature structurelle

Une personne peut également perdre son emploi pour d'autres raisons économiques, de nature structurelle. C'est le cas par exemple si l'entreprise est soumise à la pression de la concurrence et qu'elle doit transformer en profondeur la nature des emplois ou des tâches à effectuer, ce qui la force à réduire les coûts de la main-d'œuvre et à mettre à pied un certain nombre d'employés.

Toujours sur le plan structurel, l'entreprise peut également être soumise à des changements majeurs affectant le secteur d'activité. La mondialisation et la croissance rapide de l'activité manufacturière en Chine ont entraîné la disparition de plusieurs industries, au Québec comme dans la plupart des pays développés, plaçant ainsi les employés concernés dans des « situations de transition ».

— C'est ce type de situation auquel ont été confrontés de nombreux employés du secteur textile, avec la mondialisation de l'économie et la délocalisation d'un grand nombre d'activités manufacturières.

— L'intégration dans les « chaînes de valeur »⁴³ de nouveaux pays émergents, offrant une main-d'œuvre abondante, à bon marché et souvent bien formée, entraînera des pressions de même nature dans l'avenir – même si les phénomènes majeurs semblent terminés⁴⁴.

■ Le cas des régions mono-industrielles

Ces raisons économiques conjoncturelles ou structurelles ont un impact particulièrement important lorsque les difficultés du secteur affectent des industries représentant la principale ou la seule activité rémunérée, dans une région donnée. Dans le passé, des employés du secteur forestier perdant leur emploi et placés dans une « situation de transition » se sont ainsi trouvés confrontés à des difficultés majeures, lorsqu'ils résidaient dans des régions où l'activité forestière assurait l'essentiel de la vie économique. Il devenait crucial pour eux d'avoir accès à de la formation dans d'autres domaines d'activité.

⁴³ On appelle « chaîne de valeur » un ensemble d'activités interdépendantes dont la poursuite permet de créer de la valeur identifiable, et si possible mesurable. La chaîne de valeur d'un produit donné intègre donc toutes les étapes d'élaboration du produit, depuis l'approvisionnement en matières premières jusqu'à la consommation finale, et même le service après-vente. Ce concept a été proposé par l'économiste américain Michael Porter, spécialiste de la stratégie d'entreprise.

⁴⁴ Voir le volume 2, page 240.

■ Les changements dans les activités

Une personne peut être placée dans une « situation de transition » en raison des changements survenant dans les activités elles-mêmes. Ici, on fait référence aux modifications touchant le contenu des professions.

Les transformations peuvent être graduelles ou plus subites.

■ Les changements technologiques

C'est dans cette catégorie que l'on doit classer toutes les « situations de transition » survenant en raison des changements technologiques⁴⁵.

Tous les chercheurs estiment que les changements technologiques en cours et à venir exerceront d'importantes pressions sur le marché du travail, ces changements conduisant néanmoins à l'apparition de nouveaux métiers. L'automatisation et la robotisation des emplois rendent particulièrement à risque le « travail manuel routinier » et le « travail cognitif routinier »⁴⁶.

Les employés dans les domaines de la santé, de l'éducation, du droit, de la finance et du transport pourraient ainsi être rapidement placés dans des « situations de transition », leurs tâches étant transférées à des systèmes automatisés.

Ces changements sont déjà en cours : le développement des technologies numériques a ainsi entraîné la disparition complète, dans la presse écrite, des typographes et des pressiers, plaçant les ouvriers spécialisés dans ces domaines dans des « situations de transition » difficiles à gérer.

Face à un avenir difficile à décoder pour ce qui est des emplois futurs, la gestion de la transition passe particulièrement par la formation⁴⁷.

■ Les considérations personnelles

Un troisième groupe de « situations de transition » est lié à des considérations personnelles.

Pour des raisons de santé l'affectant elle-même ou affectant l'un de ses proches, une personne peut être forcée ou peut choisir d'abandonner son emploi ou de réduire considérablement sa charge de travail, se privant ainsi d'une bonne partie de sa rémunération.

Ces « situations de transition » peuvent également survenir en raison des exigences de la conciliation famille-travail. C'est le cas par exemple lorsqu'une personne abandonne son emploi en raison de ses obligations familiales, ou afin de suivre un conjoint dont le lieu d'activité est déplacé.

⁴⁵ Voir le volume 2, pages 232 et suivantes.

⁴⁶ Voir le volume 2, page 241.

⁴⁷ Voir le volume 2, pages 255 et 256.

❑ Certains facteurs aggravants

Cette typologie illustre un éventail de cas où des personnes sont ou peuvent être placées dans des « situations de transition », ce qui les conduit concrètement à une diminution subite de revenus ou même à l'absence de rémunération.

Dans tous les cas, la personne aura d'autant plus de difficultés à sortir de la « situation de transition » si elle est âgée, qu'elle est peu formée ou trop spécialisée, ou si elle habite une région où les activités économiques sont peu nombreuses et peu diversifiées.

La mobilité géographique peut constituer dans plusieurs cas un moyen d'échapper à des situations de transition, mais cette solution ne peut répondre à toutes les situations. Pour des raisons personnelles ou à cause des obstacles à surmonter, les personnes concernées ne sont pas toujours prêtes à déménager, ou en mesure de le faire, pour tenter de sortir de leur « situation de transition ».

❑ **Le manque de flexibilité du système de soutien du revenu**

Pour aider les individus à traverser ces différentes situations, le système de soutien du revenu est normalement en mesure d'offrir une aide monétaire. Dans certains cas cependant, les personnes ne peuvent bénéficier de cette couverture.

Le problème vient du manque de flexibilité du système de soutien du revenu pour répondre aux besoins engendrés par ces situations.

■ **La couverture de l'assurance-emploi**

Les régimes d'assurance, tels que l'assurance-emploi, fournissent un soutien aux travailleurs ayant perdu leur emploi, mais dans un cadre strict⁴⁸.

Les travailleurs doivent avoir perdu leur emploi sans en être responsables. Le soutien s'applique pendant que le travailleur cherche un emploi ou se perfectionne. Les personnes doivent avoir travaillé et cotisé au régime d'assurance-emploi pendant une certaine période.

Le seuil d'accès est déterminé en nombre d'heures travaillées au cours de la période de référence. La durée même de l'aide est limitée, et elle peut varier de 14 à 45 semaines.

Le seuil d'accès et la durée de l'aide sont déterminés en fonction du taux de chômage mensuel observé dans la région de résidence du travailleur et ils varient ainsi dans chacune des douze régions définies.

■ **L'assistance sociale et certaines autres mesures de soutien du revenu**

Les mesures de soutien du revenu sont soumises à des critères d'admissibilité.

Dans le cas de l'aide financière de dernier recours⁴⁹, les biens et avoirs liquides sont pris en compte dans la détermination des ressources⁵⁰ des prestataires. La valeur des biens possédés et des avoirs liquides réduit les aides versées, si cette valeur dépasse le seuil fixé. Par conséquent, même en l'absence de revenu, une personne peut ne pas obtenir d'aide financière de dernier recours.

Les règles existantes font en sorte que l'assurance-emploi ne couvre pas toutes les situations de chômage, et que les personnes non couvertes par l'assurance-emploi ne sont pas forcément couvertes par l'assistance sociale.

Pour ce qui est du crédit d'impôt pour la solidarité⁵¹, le montant octroyé est calculé sur la base du revenu du ménage durant l'année d'imposition précédant l'année durant laquelle débute le versement. Ainsi, l'aide n'est pas toujours synchronisée avec les besoins des bénéficiaires lorsque ceux-ci font face à un changement de situation.

⁴⁸ Voir le volume 2, annexe 1.

⁴⁹ Voir le volume 2, page 31.

⁵⁰ Les ressources comprennent à la fois les revenus et les actifs – soit la valeur des biens possédés ainsi que les avoirs liquides, détenus sous forme d'argent, en espèces ou dans des comptes bancaires.

⁵¹ Voir le volume 2, page 36.

La couverture de l'assurance-emploi

Le comité a pris connaissance d'évaluations effectuées à partir de l'Enquête sur la couverture de l'assurance-emploi, réalisée en 2015.

Le taux de couverture de l'assurance-emploi

En 2015, au Québec, le taux de couverture de l'assurance-emploi¹ pour l'ensemble des chômeurs s'est établi à 47,0 % – ce qui signifie que 53,0 % des chômeurs n'ont pas accès aux prestations régulières de l'assurance-emploi.

Les groupes de chômeurs ayant des taux de couverture plus faibles

Parmi l'ensemble des chômeurs ayant cotisé ou non au régime d'assurance-emploi, on observe que certains groupes ont des taux de couverture plus faibles que l'ensemble des chômeurs, en particulier :

- les jeunes et les personnes immigrantes;
- les personnes ayant une faible scolarité, ainsi que les personnes ayant entrepris une formation postsecondaire sans l'avoir terminée.

Les chômeurs qui occupaient des emplois dans les secteurs primaires, du commerce de détail, de l'hôtellerie et de la restauration ainsi que dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'administration publique ont également des taux de couverture de l'assurance-emploi plus faibles que la moyenne.

C'est également le cas des chômeurs qui occupaient des emplois permanents à temps partiel ou des emplois non permanents autres que saisonniers. Il faut rappeler que les travailleurs indépendants ne sont quant à eux pas couverts par le régime.

Les motifs de cessation d'emploi

Parmi les raisons pouvant expliquer qu'un chômeur ne soit pas admissible aux prestations régulières d'assurance-emploi², on trouve un motif de cessation d'emploi qui n'est pas valable au sens des règles du régime – comme d'avoir laissé volontairement son emploi.

Les cotisants de l'assurance-emploi présentant un motif de cessation non valable représentent une minorité des demandeurs de prestation. En effet, 86 % des cotisants en chômage ont un motif de cessation valable – ce qui ne signifie pas automatiquement qu'ils soient couverts en vertu des autres conditions.

Certains groupes de chômeurs cotisants du régime d'assurance-emploi se distinguent cependant par des proportions plus faibles de motifs de cessation valables. Il s'agit principalement :

- des jeunes de 15-24 ans;
- des étudiants à temps plein;
- des personnes en couple avec deux revenus;
- des personnes dont l'emploi est permanent à temps partiel.

1 Le taux de couverture des chômeurs par l'assurance-emploi représente le nombre de personnes recevant des prestations régulières d'assurance-emploi au cours de la semaine de référence de l'Enquête sur la couverture de l'assurance-emploi, exprimé en tant que proportion de la population au chômage telle que mesurée par l'Enquête sur la population active.

2 L'admissibilité aux prestations régulières d'assurance-emploi est réservée aux chômeurs ayant versé des cotisations au cours des 12 derniers mois, ayant un motif de cessation d'emploi valable et ayant un nombre d'heures de travail assurables suffisant.

Source : Statistique Canada, *Enquête sur la couverture de l'assurance-emploi 2015*, compilation spéciale du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

❑ Trois cas de figure

Les différentes règles d'admissibilité définies dans l'ensemble du système de soutien du revenu s'expliquent par les objectifs de chacune des mesures et par la nécessité de prendre en compte la capacité de payer des gouvernements. Concrètement cependant, elles conduisent à laisser sans protection et sans aide certaines des « situations de transition » identifiées précédemment.

Trois cas de figure permettent d'illustrer de telles « situations de transition », où les personnes concernées se retrouvent sans revenu après un changement de situation et ne peuvent avoir accès à un soutien monétaire.

■ Une situation de transition reliée à des raisons économiques : le cas d'un travailleur de 50 ans dans une usine de sciage

Le premier cas de figure est celui d'un travailleur, célibataire de 50 ans, habitant dans une petite localité du Bas-Saint-Laurent.

Il a travaillé pendant 30 ans dans une usine de sciage de bois comme opérateur de machine à scier. Son salaire était de 23 \$ de l'heure, soit 47 840 \$ par année. Il y a un an, l'usine a fermé ses portes. L'usine de sciage était le principal employeur de sa région.

À la suite de la perte de son emploi, ce travailleur a été admissible à des prestations d'assurance-emploi, qui lui procuraient des prestations équivalant à 55 % de son revenu hebdomadaire de 920 \$.

Ce travailleur détenait plusieurs biens (maison d'une valeur de près de 200 000 \$ sans hypothèque, automobile, camion payé comptant, motoneige, véhicule tout-terrain), mais pas d'avoirs liquides (une marge de crédit de 5 000 \$ déjà pleinement utilisée).

Les prestations d'assurance-emploi étant insuffisantes pour lui assurer le maintien de son train de vie, ce travailleur doit envisager de se départir de certains biens.

■ Le travailleur dépose une demande d'assistance sociale

Après avoir épuisé sa période donnant droit aux prestations d'assurance-emploi, ce travailleur, qui détient une formation professionnelle en sciage, n'a pas réussi à se retrouver un emploi dans sa région en raison du contexte économique difficile. Il dépose alors une demande d'assistance sociale pour subvenir à ses besoins.

Après analyse de sa demande d'aide financière, ce travailleur apprend qu'il est inadmissible à une prestation d'assistance sociale parce qu'il possède encore des actifs qui excèdent les exclusions prévues au programme d'aide sociale.

Ce travailleur devra, pour être admissible au programme d'aide sociale, vendre sa maison, ainsi que son auto ou son camion. Il devra par la suite épuiser ses avoirs liquides ainsi accumulés.

Incapable de vendre rapidement sa maison et se trouvant sans soutien public du revenu, ce travailleur doit envisager diverses avenues qui lui permettraient de disposer de revenus afin de combler ses besoins essentiels : hypothéquer sa maison, trouver un emploi hors de sa région, vendre son automobile sous sa valeur marchande ainsi que d'autres éléments d'actifs (motoneige, véhicule tout-terrain), etc.

■ Une situation de transition liée à des changements survenant dans les activités : le cas d'un travailleur dont l'emploi est appelé à disparaître

Le deuxième cas de figure est celui d'un résident de la région de Québec, caissier dans une institution financière depuis plus de vingt ans.

Cette personne a un emploi stable à temps plein qui lui apporte une rémunération horaire de 23 \$ de l'heure (47 840 \$ par an), ainsi que des avantages sociaux intéressants.

Son entreprise annonce des changements importants à la ligne d'affaires. D'ici peu, l'entreprise prendra le virage numérique et offrira à sa clientèle des services financiers en ligne. En conséquence, les postes de caissiers disparaîtront et feront place à des postes de conseillers en services financiers.

■ L'employé perd son emploi

Il est cependant admissible à des prestations d'assurance-emploi, qui lui procurent un revenu hebdomadaire d'environ 500 \$, soit 55 % de son revenu hebdomadaire de 920 \$. La période maximale donnant droit aux prestations régulières d'assurance-emploi dans la région de Québec est de 36 semaines. Pour couvrir ses besoins, il utilise une partie de son épargne accumulée au fil des années afin d'augmenter les sommes reçues de l'assurance-emploi.

Au terme de cette période, il n'a toujours pas trouvé d'emploi correspondant à son niveau de qualification – les emplois de la nature de celui qu'il occupait se faisant de plus en plus rares.

Il décide donc d'entreprendre une démarche de formation qui pourrait lui permettre de s'inscrire à un examen de l'Autorité des marchés financiers. Cette formation et la réussite de l'examen lui permettraient de retrouver un emploi dans le secteur financier.

Ayant déjà épuisé ses prestations d'assurance-emploi, l'ex-caissier doit puiser dans ses épargnes restantes, notamment dans son régime enregistré d'épargne retraite, afin de combler ses besoins essentiels (logement, alimentation, etc.). Il n'a en effet pas accès à l'assistance sociale en raison des actifs qu'il détient et la formation qu'il suit ne donne pas droit au programme d'aide financière aux études.

■ L'employé interrompt sa formation

À terme, sa situation financière précaire le pousse à interrompre sa formation. Une fois ses actifs pratiquement épuisés, il obtient finalement une prestation d'aide sociale. Il reprend finalement sa formation et la termine avec succès, mais la démarche a été plus longue et plus complexe que prévu initialement, en raison des obstacles rencontrés.

L'ex-caissier occupe finalement un nouvel emploi dans le secteur financier, dans une catégorie d'emploi toujours en demande, et qui lui procure une rémunération plus élevée que son ancien poste de caissier. Cependant, il devra dorénavant épargner davantage et travailler quelques années de plus pour assurer sa retraite, puisqu'il a épuisé l'épargne qu'il avait accumulée.

■ Une situation de transition liée à des considérations personnelles : le cas d'une femme atteinte d'un cancer du sein

Le troisième cas de figure est celui d'une femme célibataire recevant, à 44 ans, un diagnostic de cancer du sein.

Travaillant comme adjointe administrative dans une petite entreprise de services à un taux horaire de 18,50 \$, soit 38 480 \$ par an, cette femme doit laisser son travail pour une période prolongée afin de recevoir des soins médicaux.

L'employeur de cette femme n'a pas adhéré à une assurance collective pour maladie ou invalidité. À titre individuel, cette femme n'a pas adhéré à une assurance invalidité. Elle peut toutefois compter sur les prestations de maladie de l'assurance-emploi (407 \$ par semaine, soit 55 % de son revenu hebdomadaire de 740 \$).

Le Régime d'assurance-emploi prévoit jusqu'à quinze semaines de prestations de maladie pour aider les travailleurs qui doivent s'absenter du travail en raison d'une maladie de courte durée, d'une blessure ou d'une mise en quarantaine.

Les traitements qu'elle a reçus n'ont pas donné les résultats recherchés. Une nouvelle série de traitements plus agressifs est planifiée. À l'instar de près du tiers des bénéficiaires de prestations de maladie de l'assurance-emploi, elle a épuisé les quinze semaines auxquelles elle avait droit.

Ne pouvant pas retourner travailler en raison de son état de santé et des traitements qu'elle doit suivre, elle doit se débrouiller avec les ressources dont elle dispose (économies, RÉER, vente de certains actifs). Comme sa maison est payée, un loyer lui coûterait beaucoup plus cher que de continuer à vivre dans sa maison.

■ Une demande d'aide financière de dernier recours

Un an plus tard, elle est toujours sous traitement. Son état de santé ne lui permet toujours pas de travailler. Cette femme fait alors une demande d'aide financière de dernier recours.

Comme ses biens et avoirs liquides sont supérieurs aux exclusions prévues par règlement, elle ne peut être admise au programme de solidarité sociale.

Sans soutien du revenu, cette femme devra donc se départir de certains actifs et épuiser les avoirs liquides dont elle disposera, incluant ses économies accumulées pour sa retraite, avant d'être admissible au programme de Solidarité sociale.

❑ Pas d'évaluation des personnes touchées

Le comité n'a pas été en mesure de disposer d'informations rigoureuses et précises sur le nombre de personnes placées dans une situation à risque qui les conduirait à une absence ou à une insuffisance de revenus, tout en étant non admissibles au système de soutien du revenu.

■ Deux données

Quelques données permettent cependant de disposer d'un éclairage concernant le nombre de personnes dont le revenu est insuffisant, mais qui ne peuvent se prévaloir des mesures de soutien du revenu.

- Selon l'Enquête sur la sécurité financière (2012) de Statistique Canada, parmi les ménages québécois dont les revenus sont inférieurs aux seuils de sortie de l'assistance sociale, environ 93 000⁵² ménages disposaient d'une résidence dont la valeur nette excédait les exclusions prévues. D'autres ménages dans cette situation de revenu pouvaient aussi avoir d'autres types d'avoirs excédant les exclusions prévues. Leur nombre n'a cependant pas été évalué.
- Par ailleurs, en 2016, parmi les ménages ayant fait une demande d'assistance sociale, 4 005 ménages distincts ont été déclarés non admissibles en raison d'un montant de biens ou d'avoirs liquides excédentaires.

Sans savoir si les personnes concernées vivaient une période de transition, ces deux données fournissent un éclairage sur ce que pourrait être le nombre de ménages dont les revenus sont insuffisants ou nuls, et qui ne peuvent recevoir de soutien au titre de l'assistance sociale en raison des règles du programme.

■ Un éclairage supplémentaire

Une troisième donnée fournit un éclairage supplémentaire : on estime qu'en 2011, à partir de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu de Statistique Canada, près de 94 000 personnes appartenaient à un ménage dont le revenu se situait sous le seuil de faible revenu, selon la mesure du panier de consommation, et avaient par ailleurs vécu dans l'année au moins une « transition » entre l'emploi, le chômage ou l'inactivité. Ces données couvrent les personnes de 16 à 64 ans. Les étudiants à temps plein ont été exclus.

Parmi ces personnes, 23 000 étaient considérés comme le soutien économique principal du ménage et n'avaient pas bénéficié d'un soutien du revenu sous forme d'aide financière de dernier recours ou d'une forme de remplacement de revenu (assurance-emploi, Régime québécois d'assurance parentale, autre régime d'indemnité, etc.).

La notion de transition retenue ici est imprécise, puisqu'elle s'applique à toutes les personnes ayant changé au moins une fois de situation – emploi, chômage, santé ou inactivité – au cours de l'année, sans connaître le sens de ces changements ni leur nombre.

⁵² Incluant 84 000 ménages disposant d'une résidence dont la valeur nette excédait les exclusions prévues à l'aide financière de dernier recours et 9 000 autres ménages disposant à la fois d'une résidence principale dont la valeur nette excédait les exclusions prévues et de REER dont la valeur excédait les exclusions prévues.

❑ Une réalité préoccupante

Bien que l'on ne dispose pas d'informations rigoureuses et précises pour en cerner l'ampleur, les « situations de transition » correspondent à une réalité préoccupante, nécessitant des initiatives appropriées. Les cas de figure présentés donnent quelques illustrations de situations de vulnérabilité non couvertes par le système de soutien du revenu existant au Québec, en raison de la rigidité des programmes en vigueur.

Dans les cas décrits précédemment, les personnes se sont retrouvées placées dans des « situations de transition » pour des raisons économiques, pour un changement dans les activités ou à cause d'un événement de nature personnelle – ici une maladie.

■ Un point commun

Dans les trois cas, le système de soutien du revenu n'a pu aider les personnes concernées en raison des règles liées à la valeur des biens devant être prise en compte dans la détermination des ressources des prestataires. Ces personnes devaient liquider l'essentiel de leurs biens avant de pouvoir bénéficier d'un soutien monétaire.

■ La seule réponse actuelle : le pouvoir discrétionnaire du ministre

À l'heure actuelle, la seule façon d'apporter une solution à ces situations consiste, pour le ministre responsable, à utiliser son pouvoir discrétionnaire⁵³. Il ne s'agit cependant que d'une réponse partielle et imparfaite à des situations dont les causes sont multiples, et qui dans certains cas risquent de se multiplier.

⁵³ Voir le volume 2, page 28.

❑ La réponse à apporter aux « situations de transition »

Dans sa réflexion sur les réponses à apporter aux « situations de transition », le comité n'a pas pris en compte les modifications pouvant être éventuellement apportées aux règles de l'assurance-emploi. Les régimes d'assurance, dont l'assurance-emploi, ne font pas partie du champ d'analyse du comité⁵⁴.

■ Agir dans deux directions

Le comité propose d'agir dans deux directions, soit :

- d'assouplir le système actuel, en modifiant les règles liées aux biens et aux avoirs liquides devant être pris en compte dans la détermination des ressources des prestataires;
- de répondre de façon préventive à certaines « situations de transition », en créant un nouvel outil de soutien à la formation.

■ Mieux connaître les « situations de transition »

Ces deux séries d'initiatives devraient s'accompagner d'efforts permettant d'avoir davantage d'informations sur les personnes vivant une situation de « transition » et ne bénéficiant pas du soutien du revenu.

■ Trois recommandations

Le comité formule trois recommandations à l'égard de ces « transitions », qui visent chacune un objectif distinct, soit :

- l'assouplissement de la comptabilisation des biens et des avoirs liquides pour l'obtention d'une aide temporaire dans le cadre des programmes d'assistance sociale, couplée à des activités d'employabilité – ceci afin de soutenir le revenu des personnes en situation de transition;
- la création d'un compte personnel pour la formation ou la transition permettant de faciliter ces transitions, mais également d'agir de façon préventive;
- le développement d'une banque d'informations accessible afin d'évaluer adéquatement le nombre de personnes touchées et d'en préciser les causes.

⁵⁴ Voir la page 2, note 5.

❑ **L'assouplissement de la comptabilisation des biens et des avoirs liquides**

La première recommandation formulée par le comité pour soutenir le revenu des personnes en situation de « transition » consiste à assouplir la comptabilisation des biens et des avoirs liquides pour l'obtention d'une aide temporaire équivalente à l'assistance sociale, cet assouplissement étant couplé à l'obligation de participer à des activités d'employabilité, comme celles prévues dans le Programme objectif emploi.

À cette fin, le comité a étudié la possibilité d'accorder une aide financière à certaines des personnes ne pouvant actuellement se prévaloir de l'assistance sociale, en raison d'une valeur nette de biens et d'avoirs liquides excédentaires par rapport aux exclusions prévues.

■ **Un programme proposé**

Un programme d'aide temporaire serait mis en place, dont les principales modalités seraient les suivantes.

- Le programme permettrait à des ménages qui vivent une transition et dont les revenus demeurent insuffisants de bénéficier d'une assistance sociale durant une durée cumulative limitée, afin de prévenir leur appauvrissement en raison de la liquidation presque complète de leurs actifs durant leur période de transition.
- À l'égard des exemptions prévues, la valeur des biens autorisés serait plus élevée que pour les programmes actuels d'assistance sociale. La valeur des exemptions pour les autres types d'actifs pourrait également être révisée.
- Cette aide serait conditionnelle à l'élaboration d'un plan d'intégration en emploi analogue à ce qui est prévu dans le Programme objectif emploi pour les personnes sans contraintes à l'emploi.
- Le montant de l'aide devrait être cohérent avec le soutien de base à l'aide financière de dernier recours, de telle sorte que l'aide ne soit pas plus généreuse que l'aide financière de dernier recours.

■ **Certaines dispositions à préciser**

Les règles exactes d'un tel programme devraient être déterminées par le gouvernement. Le comité a réfléchi aux dispositions plus précises qui pourraient être retenues.

- Ce programme aurait par exemple une durée maximale de 12 mois cumulatifs à vie pour une personne donnée.
- Le programme serait offert aux demandeurs d'assistance sociale actuellement refusés en raison de la valeur nette de leur résidence principale ou d'autres actifs. Des plafonds d'actifs plus élevés que dans le cadre des programmes actuels seraient ainsi définis pour ce programme d'aide temporaire. Cette révision porterait principalement sur la valeur de la résidence principale.
- Les demandeurs dépassant ces plafonds devraient d'abord utiliser leurs ressources disponibles, avant d'avoir droit au programme d'aide temporaire.

■ Une aide assortie d'une démarche d'intégration en emploi

L'aide pourrait être égale à la prestation de base du programme d'aide sociale, sans donner droit aux avantages supplémentaires tels que les prestations spéciales.

L'aide serait accompagnée d'un plan d'intégration en emploi et d'une participation obligatoire du prestataire à la démarche, analogues à celles prévues au Programme objectif emploi. Contrairement aux participants du Programme objectif emploi, le prestataire ne bénéficierait pas d'allocations additionnelles.

■ Des modalités additionnelles à définir

L'aide pourrait être offerte en deux temps, soit :

- sous forme d'une aide non remboursable, par exemple pour les trois premiers mois cumulatifs de recours au programme;
- sous forme d'une aide remboursable, prenant donc la forme d'un prêt, pour les mois restants.

Le comité n'a pas été en mesure de préciser le coût que représenterait ce programme, ce coût dépendant des modalités et des règles retenues.

Recommandation n° 4

Il existe des cas où le système de soutien du revenu ne peut aider les personnes placées dans des « situations de transition », soit des situations à risque qui peuvent mener ces personnes à une insuffisance ou à une absence de revenu.

Afin de soutenir le revenu de ces personnes, **le comité recommande** au gouvernement du Québec de mettre en place un programme d'aide temporaire, consistant à assouplir les règles de comptabilisation des biens et des avoirs liquides associées au versement de l'assistance sociale.

Ce programme permettrait de prévenir l'appauvrissement de ces personnes dû à la liquidation presque complète de leurs actifs durant leur période de transition. Les principales modalités de cette aide seraient les suivantes :

- Le programme permettrait à des ménages qui vivent une transition et dont les revenus demeurent insuffisants de bénéficier d'une assistance sociale durant une durée cumulative limitée.
- La valeur des biens autorisés – et principalement la résidence principale – serait plus élevée que pour les programmes actuels d'assistance sociale. La valeur des exemptions pour les autres types d'actifs pourrait également être révisée.
- Cette aide serait conditionnelle à l'élaboration d'un plan d'intégration en emploi analogue à ce qui est prévu dans le Programme objectif emploi pour les personnes sans contraintes à l'emploi.
- Le montant de l'aide devrait être cohérent avec le soutien de base à l'aide financière de dernier recours, de telle sorte que l'aide ne soit pas plus généreuse que l'aide financière de dernier recours.

Le comité a réfléchi à des modalités plus précises concernant la durée maximale du programme, la prise en compte de la résidence principale et des autres actifs et le montant de l'aide. Les règles exactes devraient être précisées par le gouvernement.

❑ La création d'un compte personnel pour la formation et la transition

La formation constitue pour le comité un moyen de répondre de façon préventive à certaines « situations de transition ».

De façon plus générale, face à un avenir difficile à décoder pour ce qui est de la nature des emplois futurs, l'aide à la formation constitue un enjeu majeur pour gérer les situations de transition liées aux changements technologiques, et plus largement à des raisons économiques⁵⁵.

- La formation profite aux travailleurs en leur offrant de nouvelles possibilités, aux employeurs en leur offrant une main-d'œuvre adaptée à leurs besoins et à l'ensemble de la société en permettant une croissance économique accrue.
- La formation permet notamment de s'assurer que les compétences de la main-d'œuvre d'une entreprise suivent l'évolution des tâches à accomplir.

Il s'agit ainsi d'une responsabilité qui doit être partagée.

■ Des applications ailleurs dans le monde

Le comité a analysé la possibilité de créer un compte personnel pour la formation et la transition. Des initiatives de cette nature ont été mises en place dans certains États développés.

■ Singapour

En 2016, Singapour a instauré le compte individuel de perfectionnement des compétences⁵⁶. Il s'agit toutefois d'un système social fort différent de celui du Québec.

Chaque Singapourien a droit à un crédit annuel de 500 S\$ (470 \$ CAN)⁵⁷, qu'il peut utiliser pour un ensemble de cours de formation et d'éducation soutenus par le gouvernement.

■ La France

En janvier 2017, le gouvernement français a créé le compte personnel d'activité. Il s'agit d'un outil destiné à aider les personnes actives sur le marché du travail à construire leur parcours professionnel.

La mise en place de ce compte repose notamment sur l'idée que le travail constitue une voie essentielle d'intégration sociale⁵⁸.

⁵⁵ Voir le volume 2, pages 255 et 256.

⁵⁶ Plus de renseignements sont disponibles à www.skillsfuture.sg.

⁵⁷ En dollars de Singapour (S\$), conversion au taux moyen des neuf premiers mois de 2017.

⁵⁸ COMMISSION COMPTE PERSONNEL D'ACTIVITÉ, *Le compte personnel d'activité, de l'utopie au concret* [Rapport de la commission], Gouvernement français, octobre 2015, p. 58, http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs_rapport_cpa_final_2.pdf.

■ Une idée intéressante pour le Québec

Ce compte personnel pour la formation et la transition serait offert à tous les travailleurs, après avoir d'abord été expérimenté sous forme d'un projet pilote.

Un tel compte, s'il est défini de façon adéquate, constituerait un outil flexible à la disposition de personnes pouvant faire face à une « situation de transition », leur donnant des moyens pour réussir cette transition et ainsi demeurer sur le marché du travail ou le réintégrer.

Un tel compte servirait aussi à prévenir une telle transition, en donnant aux personnes des moyens pour adapter leurs compétences à l'évolution anticipée de leurs tâches.

■ Des mesures déjà existantes au Québec

Le comité constate que le Québec dispose déjà d'un système de financement des activités de formation, avec l'obligation faite aux employeurs dont la masse salariale est supérieure à 2 millions de dollars d'investir au moins 1 % de cette masse salariale dans la réalisation d'activités de développement des compétences de la main-d'œuvre. Les entreprises n'effectuant pas cet investissement doivent verser les sommes équivalentes à Revenu Québec afin d'alimenter un fonds administré par la Commission des partenaires du marché du travail⁵⁹.

Ce système vient de faire l'objet d'améliorations.

⁵⁹ Les entreprises ne déclarant pas ces investissements et celles qui déclarent des investissements inférieurs à 1 % sont également assujetties à ce versement.

■ Un nouveau système ayant quatre caractéristiques

Le nouveau système de financement des activités de formation – le compte personnel pour la formation et la transition – aurait quatre caractéristiques :

■ Le financement

Il ferait l'objet d'un financement reconnaissant la responsabilité partagée entre les travailleurs, les entreprises et le gouvernement en matière de formation.

- Le mode de financement exact devrait être défini après examen du financement actuellement disponible pour la formation et de diverses formules pouvant faire l'objet de projets pilotes.
- Les sommes versées au compte s'accumuleraient au fur et à mesure des versements périodiques qui y seraient effectués.

■ L'utilisation

Son utilisation serait gérée par le travailleur, dans le respect de certaines règles.

- Le cadre serait défini par le gouvernement, selon l'évolution attendue des besoins du marché du travail.
- Les sommes accumulées par le travailleur pourraient financer la formation de base et la formation continue, ainsi que le temps nécessaire pour bénéficier de ces formations – c'est-à-dire le salaire à compenser durant cette période.

■ Une action préventive

Le compte serait destiné à financer la formation en vue de répondre de façon préventive à des situations de transition liées au marché du travail ou de faciliter la réussite de telles transitions.

■ Une large application

Le compte aurait une application plus large que le système actuel de financement des activités de formation, puisqu'il serait accessible à tous les travailleurs – y compris donc aux travailleurs des entreprises dont la masse salariale est inférieure à 2 millions de dollars. Ce faisant, son application devrait tenir compte des contraintes particulières des petites et moyennes entreprises quant à leur capacité à accorder du temps de formation à leurs travailleurs.

■ La mise en place préalable de projets pilotes

Le caractère novateur de la mesure et son arrimage avec les dispositifs actuels nécessitent que l'on procède d'abord à la mise en place de projets pilotes.

Pour le comité, la mise en place d'un compte de formation devrait faire l'objet de deux projets pilotes, touchant respectivement le secteur financier et le secteur des transports de marchandises.

- Les services financiers comme le secteur des transports de marchandises font partie des activités susceptibles d'être touchées par les changements technologiques⁶⁰. Certains chercheurs ont ainsi souligné les possibilités d'automatisation des activités de logistique dans le secteur des transports.
- Les deux secteurs comprennent des travailleurs ayant des niveaux de qualification diversifiés.
- De plus, le secteur des transports de marchandises regroupe de grandes entreprises comme des firmes de plus petite dimension.

■ Un usage qui pourrait être élargi

Ce compte, initialement destiné à la formation, pourrait être éventuellement élargi à d'autres activités, selon les résultats des projets pilotes. Un tel élargissement demanderait cependant la définition de nouvelles modalités, notamment à l'égard du financement.

■ Les caractéristiques d'une allocation universelle ciblée et à petite échelle

Pour le comité, ce compte personnel de formation et de transition aurait la forme d'une allocation universelle à petite échelle, profitant uniquement aux travailleurs.

Le coût d'une telle mesure dépendrait directement des modalités retenues par le gouvernement pour sa mise en œuvre et pour son financement.

⁶⁰ Voir notamment les travaux de David H. Autor, cités dans le volume 2 du rapport final, page 241.

Recommandation n° 5

La formation constitue un moyen de répondre aux « situations de transition » liées aux changements technologiques, et plus largement à des raisons économiques.

Le comité recommande la création d'un nouvel outil de soutien à la formation, soit un compte personnel pour la formation et la transition.

Un tel compte constituerait un outil flexible à la disposition de personnes pouvant faire face à une « situation de transition », leur donnant des moyens pour réussir cette transition et ainsi demeurer sur le marché du travail ou le réintégrer.

Un tel compte servirait aussi à prévenir une telle transition, en donnant aux personnes des moyens pour adapter leurs compétences à l'évolution anticipée de leurs tâches.

Le compte personnel pour la formation et la transition aurait quatre caractéristiques :

- Le compte ferait l'objet d'un financement reconnaissant la responsabilité partagée entre les travailleurs, les entreprises et le gouvernement en matière de formation. Les sommes versées au compte s'accumuleraient au fur et à mesure des versements périodiques qui y seraient effectués.
- Son utilisation serait gérée par le travailleur dans le respect des règles définies par le gouvernement, en fonction de l'évolution attendue des besoins du marché du travail. Les sommes accumulées par le travailleur pourraient financer la formation de base et la formation continue, ainsi que le temps nécessaire pour bénéficier de ces formations – c'est-à-dire le salaire à compenser durant cette période.
- Le compte serait destiné à financer la formation en vue de répondre de façon préventive à des situations de transition liées au marché du travail ou de faciliter la réussite de telles transitions.
- Le compte aurait une application plus large que le système actuel de financement des activités de formation, puisqu'il serait accessible à tous les travailleurs – y compris aux travailleurs des entreprises dont la masse salariale est inférieure à 2 millions de dollars. Ce faisant, son application devrait tenir compte des contraintes particulières des petites et moyennes entreprises quant à leur capacité à accorder du temps de formation à leurs travailleurs.

Étant donné le caractère novateur de la mesure et la nécessité de l'arrimer avec les dispositifs existants, **le comité recommande** que cette initiative fasse d'abord l'objet de deux projets pilotes, dans le secteur financier et le secteur des transports de marchandises. Le choix de ces deux secteurs découle des impacts que les changements technologiques pourraient y avoir sur les tâches et l'emploi.

Les obligations des entreprises québécoises en matière de formation

La Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre vise à améliorer la qualification des travailleurs.

Elle oblige les employeurs dont la masse salariale est de plus de 2 millions de dollars à investir dans la formation.

Au cours d'une même année civile, l'entreprise doit investir l'équivalent d'au moins 1 % de sa masse salariale dans la réalisation d'activités de formation qui visent le développement des compétences de son personnel. Si elle ne le fait pas, ou si elle ne justifie que des dépenses inférieures à 1 % de sa masse salariale, elle devra verser la somme non investie au Fonds de développement et de reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre, par l'intermédiaire de Revenu Québec. Le Fonds sert à subventionner des projets liés à la formation de la main-d'œuvre.

L'entreprise doit ainsi déclarer annuellement à Revenu Québec la somme investie en formation. L'entreprise doit également fournir le détail de ses dépenses en formation à la Commission des partenaires du marché du travail.

❑ Le développement d'une banque d'informations accessible

Le comité a constaté la difficulté de disposer d'informations rigoureuses et précises permettant d'évaluer le nombre de personnes vivant une « transition » et ne bénéficiant pas du soutien du revenu.

Afin de combler ce manque d'informations, le comité recommande que soit développée une banque d'informations accessible permettant de définir le nombre et le profil des personnes concernées par ces situations, ainsi que d'en préciser les causes.

Recommandation n° 6

Le comité a constaté la difficulté de disposer d'informations rigoureuses et précises permettant d'évaluer le nombre de personnes vivant une « transition » et ne bénéficiant pas du soutien du revenu.

Le comité recommande qu'un mandat soit confié à l'Institut de la statistique du Québec, afin d'effectuer une enquête pour constituer une banque d'informations permettant de mieux identifier les personnes vivant des « situations de transition » et ne bénéficiant pas du soutien du revenu, ainsi que leurs caractéristiques.

L'enquête devrait viser à préciser le nombre et le profil des personnes vivant une « situation de transition », les raisons de cette « situation de transition » et la présence ou l'absence de soutien du revenu. L'enquête devrait être longitudinale, c'est-à-dire qu'elle devrait suivre dans le temps les mêmes individus.

Elle devrait également inclure toutes les informations nécessaires pour identifier les personnes en « situation de transition » et le soutien du revenu dont elles bénéficient ou non durant ces périodes, ainsi que diverses autres données pertinentes au suivi de l'évolution de ces personnes, dont leur portrait financier.

Les informations obtenues à la suite de l'enquête devraient être accessibles gratuitement au public, sans déroger aux règles de protection des renseignements personnels.

2. ÉTABLIR UN SEUIL MINIMAL EXPLICITE : LE SOUTIEN AUX PLUS DÉMUNIS

La deuxième série d'améliorations à apporter au système de soutien du revenu afin de respecter la définition de base du revenu minimum garanti concerne l'établissement d'un seuil minimal dans le soutien aux plus démunis.

Le système actuel de soutien du revenu n'est pas défini en fonction d'un seuil minimal explicite, et cette lacune soulève en fait la question du soutien à apporter aux plus démunis⁶¹.

□ Un enjeu abordé en sept volets

La réflexion du comité concernant l'établissement d'un seuil minimal et le soutien aux plus démunis est présentée en sept volets.

Les deux premiers volets sont consacrés à un certain nombre de constats concernant l'état de la pauvreté au Québec.

- Des progrès ont été effectués, notamment du point de vue de la baisse du nombre de prestataires de l'assistance sociale.
- On observe de plus des données encourageantes du côté des inégalités, mais une persistance de la pauvreté.

Dans les quatre volets suivants, le comité présente ses propositions concernant la détermination d'un seuil minimal explicite dans le système de soutien du revenu, ainsi que les améliorations à apporter au système de soutien du revenu afin de le respecter.

- Le comité propose la définition d'un seuil de référence, distinct du seuil de pauvreté, déterminé selon l'aptitude plus ou moins grande des personnes à intégrer le marché du travail.
- Le comité propose ce que pourrait être ce seuil de référence pour certaines catégories de personnes.
- Le comité analyse le revenu disponible observé, en le situant par rapport au seuil de référence proposé.
- Ces observations conduisent le comité à formuler un certain nombre de recommandations concernant les améliorations à apporter au soutien des personnes sans contraintes à l'emploi, des personnes handicapées et des personnes de 65 ans et plus.

Dans le septième volet, le comité traite enfin d'une question abordée régulièrement en matière de soutien aux plus démunis, soit le traitement des couples par rapport à celui des personnes seules à l'assistance sociale et l'enjeu qu'il soulève sur le plan de la liberté individuelle.

⁶¹ La notion de « personnes démunies » fait ici référence à des personnes placées en situation de ressources insuffisantes. Telles que définies, les ressources correspondent aux revenus et aux actifs. Ainsi, on analysera ici le seuil minimal de soutien du revenu uniquement pour les personnes n'ayant pas d'actifs dépassant les exemptions prévues dans les programmes actuels d'assistance sociale.

2.1 La baisse du nombre de prestataires de l'assistance sociale

En mars 2017, on dénombrait au Québec 330 761 adultes prestataires d'assistance sociale⁶² se répartissant pour l'essentiel entre les deux programmes de l'aide financière de dernier recours⁶³ :

- 196 149 adultes – soit 59,3 % – au programme d'aide sociale;
- 134 516 adultes – soit 40,7 % – au programme de solidarité sociale.

Le nombre d'adultes prestataires de l'assistance sociale a fortement diminué au cours des dernières années. Vingt ans plus tôt, en mars 1997, ce nombre était de 543 128. Cette baisse provient de la réduction du nombre de prestataires d'aide sociale, qui représentaient alors 77,2 % de la clientèle.

□ Trois facteurs

Cette évolution s'explique par trois facteurs.

■ L'amélioration du marché du travail

L'amélioration du marché du travail – combinée aux efforts d'accompagnement et d'intégration en emploi mis en place – a conduit un nombre important de prestataires de l'assistance sociale à intégrer le marché du travail et à ne plus dépendre du programme. Cette amélioration du marché du travail a également évité à de nombreuses autres personnes de devoir recourir à l'aide sociale.

Signe de la bonne tenue du marché du travail, on constate que depuis 2002, la proportion de prestataires d'assistance sociale déclarant des revenus de travail a fortement diminué, passant de 9,3 % à 4,7 %. Cette diminution peut refléter la capacité des personnes touchant un revenu de travail à obtenir un revenu suffisant pour ne plus bénéficier d'assistance sociale.

■ Le déplacement vers l'allocation familiale

Le déplacement de la couverture des besoins des enfants des programmes d'assistance sociale vers l'allocation familiale a permis à un certain nombre de familles de sortir de ces programmes.

■ Le vieillissement des prestataires

Le vieillissement des prestataires fait en sorte que les prestataires dépassant 65 ans deviennent admissibles aux programmes fédéraux de soutien du revenu, et sortent en même temps du champ d'application des mesures d'assistance sociale du Québec.

⁶² Voir le volume 2, pages 107 et suivantes, pour un portrait complet des prestataires de l'assistance sociale en date de mars 2017.

⁶³ L'assistance sociale comprend également les prestataires du programme Alternative jeunesse. Ces derniers n'étaient que 96 en mars 2017, soit moins de 0,3 % de l'ensemble des adultes prestataires d'assistance sociale.

2.2 Des données encourageantes du côté des inégalités, mais une persistance de la pauvreté

Du côté des inégalités, les données sont encourageantes – le Québec se comparant favorablement à d'autres juridictions malgré une certaine augmentation des inégalités dans les dernières années.

Par ailleurs, malgré les progrès accomplis pour ce qui est de l'amélioration du marché du travail et de la baisse du nombre de prestataires de l'assistance sociale, on constate une persistance de la pauvreté.

❑ Les inégalités de revenu

La distribution des revenus et les inégalités fournissent un éclairage sur la capacité du système de soutien du revenu et des différentes mesures distributives à répartir la richesse⁶⁴.

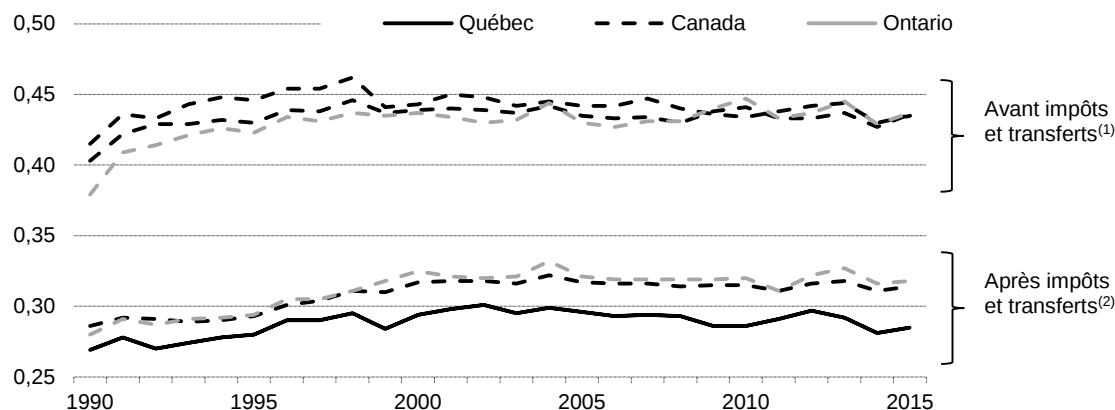
■ Des inégalités en hausse

Au Québec, d'un point de vue historique, les inégalités sont plus élevées qu'au début des années 1990. Elles ont augmenté jusqu'au début des années 2000, pour se stabiliser depuis.

Dans l'ensemble du Canada et en Ontario, on observe une évolution similaire. On remarque cependant qu'au Québec, le coefficient de Gini après impôts et transferts est inférieur à celui de l'ensemble du Canada et à celui de l'Ontario durant toute la période.

GRAPHIQUE 8

Coefficient de Gini, avant impôts et transferts et après impôts et transferts, au Québec, en Ontario et au Canada – 1990 à 2015



Note : Des résultats plus faibles signifient moins d'inégalités.

(1) Correspond au revenu de marché ajusté tel que présenté par Statistique Canada.

(2) Correspond au revenu après impôts ajusté tel que présenté par Statistique Canada.

Source : Statistique Canada (Enquête canadienne sur le revenu, tableau 206-0033).

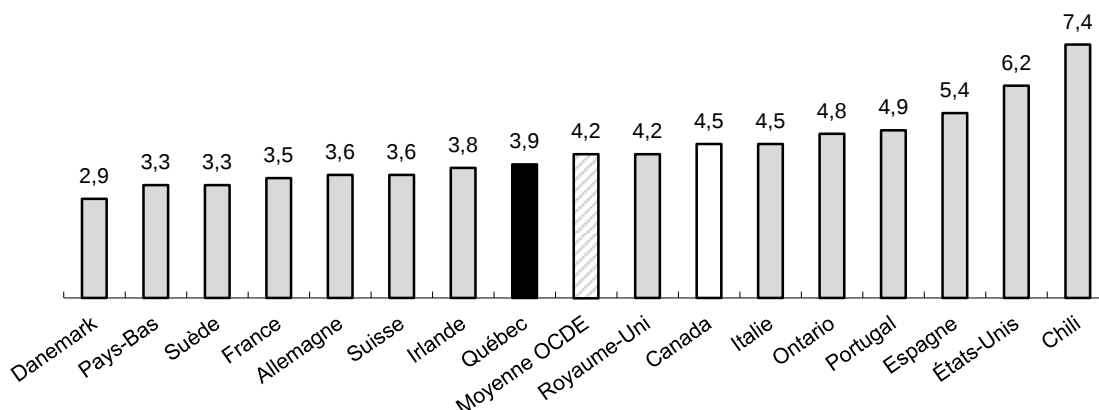
⁶⁴ Voir le volume 2, pages 90 et suivantes.

■ Un classement favorable parmi les pays membres de l'OCDE

Le Québec se classe favorablement parmi les pays membres de l'OCDE, pour ce qui est de la répartition des revenus après impôts et transferts.

GRAPHIQUE 9

Revenu des ménages les plus riches en proportion du revenu des ménages les moins fortunés, au Québec, en Ontario et dans certains pays membres de l'OCDE – 2013
(rapport de la valeur supérieure du neuvième décile à celle du premier décile, après impôts et transferts)



Sources : OCDE pour les données internationales et Statistique Canada pour les données canadiennes.

■ Une première place parmi les régions canadiennes

Au sein du Canada, c'est au Québec que les revenus sont les plus également répartis, notamment grâce au régime de soutien du revenu et aux autres mesures redistributives.

TABEAU 6

Coefficient de Gini au Québec et dans certaines régions du Canada – 2015

Régions	Coefficient de Gini			Rang ⁽⁴⁾
	Avant impôts et transferts ⁽¹⁾	Après transferts (avant impôts) ⁽²⁾	Après impôts et transferts ⁽³⁾	
Québec	0,435	0,330	0,285	1
Provinces de l'Atlantique	0,437	0,334	0,295	2
Colombie-Britannique	0,416	0,343	0,312	3
Ontario	0,437	0,360	0,318	4
Provinces des Prairies	0,424	0,363	0,322	5
Canada	0,436	0,354	0,314	—

Note : Des valeurs plus faibles signifient moins d'inégalités.

(1) Correspond au revenu de marché ajusté tel que présenté par Statistique Canada.

(2) Correspond au revenu total ajusté tel que présenté par Statistique Canada.

(3) Correspond au revenu après impôts ajusté tel que présenté par Statistique Canada.

(4) Le rang est déterminé entre le Québec et les autres régions canadiennes sur la base du coefficient de Gini après impôts et transferts.

Source : Statistique Canada (Enquête canadienne sur le revenu, tableau 206-0033).

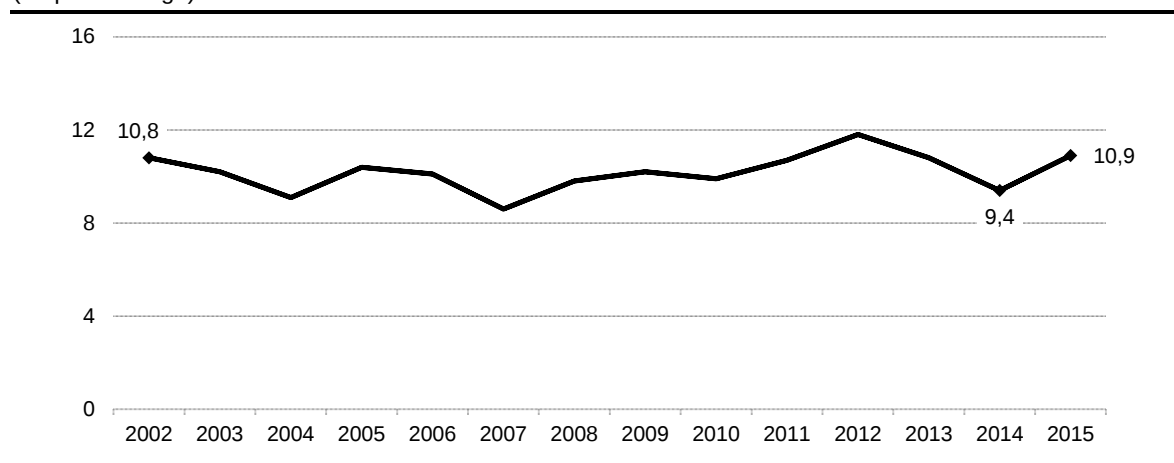
❑ La pauvreté au Québec

Depuis une dizaine d'années, l'incidence de la pauvreté est demeurée relativement stable au Québec⁶⁵. Le taux de personnes à faible revenu dans l'ensemble de la population, calculé selon la mesure du panier de consommation, fluctue depuis dix ans autour de 10 % (9,4 % en 2014 et 10,9 % en 2015).

Les personnes les plus touchées sont les personnes seules et les familles monoparentales.

GRAPHIQUE 10

Taux de pauvreté selon la mesure du panier de consommation au Québec – 2002 à 2015
(en pourcentage)



Source : Statistique Canada (Enquête canadienne sur le revenu, tableau 206-0041).

■ Un classement favorable parmi les provinces canadiennes

Selon ce taux, le Québec fait bonne figure parmi les provinces canadiennes en ce qui concerne le faible taux de pauvreté.

Le Québec se classe en 2015 en troisième position, derrière l'Alberta et la Saskatchewan⁶⁶ relativement au taux de pauvreté selon la mesure du panier de consommation.

Lorsqu'une autre mesure est utilisée, le Québec maintient cette bonne position.

⁶⁵ Voir le volume 2, pages 73 et suivantes, pour un portrait de la pauvreté au Québec.

⁶⁶ Voir le volume 2, page 78 pour les données.

■ Une position moins favorable par rapport à d'autres juridictions

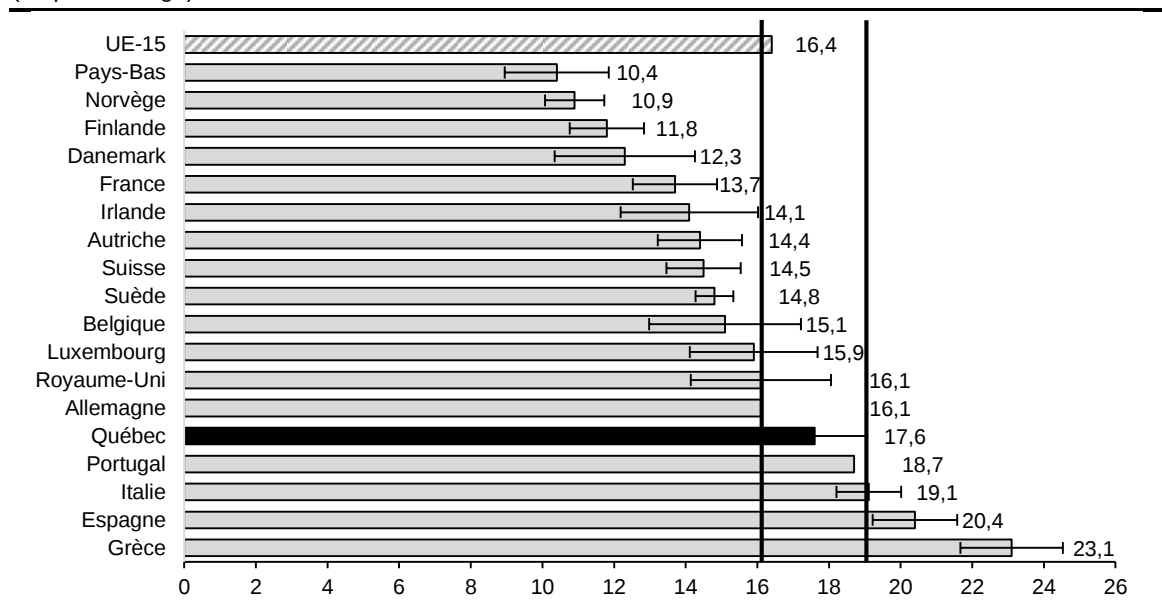
Malgré cette bonne performance à l'échelle canadienne, le Québec obtient de moins bons résultats sur le plan international que plusieurs des « nations industrialisées comptant le moins de personnes pauvres »⁶⁷.

Il faut noter que les comparaisons internationales à l'égard du taux de pauvreté sont limitées par la disponibilité des données. La mesure du panier de consommation n'est pas disponible sur une base internationale. Ainsi, c'est la mesure de faible revenu – une mesure relative au revenu médian de chaque pays – qui est utilisée pour comparer le Québec à 17 pays européens classés parmi les pays les plus économiquement développés⁶⁸.

Sur la base de ces données, le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion en conclut que le Québec n'a pas atteint la cible fixée par la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, soit de se ranger en 2013 au nombre des nations industrialisées comptant le moins de personnes pauvres⁶⁹.

GRAPHIQUE 11

Taux de pauvreté des personnes dans les ménages selon la mesure de faible revenu à 60 % du revenu ajusté médian, au Québec et dans certains pays européens – 2013
(en pourcentage)



Note : Les intervalles de confiance à 95 % sont indiqués sur le graphique. Les deux lignes verticales indiquent l'intervalle pour le Québec.
Source : Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, *La pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale au Québec : État de la situation 2016*, décembre 2016, p. 27 (figure 9).

⁶⁷ Il s'agit des termes utilisés à l'article 4 de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

⁶⁸ CENTRE D'ÉTUDE SUR LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION, *La pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale au Québec : État de la situation 2016*, décembre 2016, p. 25 et suivantes.

⁶⁹ *Ibid.* Dans son rapport, le centre d'étude précise que « le Québec affiche, en 2013, un taux de faible revenu selon la mesure de faible revenu à 60 % qui s'apparente à celui que connaissait le groupe de pays composé de la Belgique, du Luxembourg, du Royaume-Uni, de l'Allemagne, du Portugal et de l'Italie. Ce groupe est devancé de façon statistiquement significative par un premier groupe composé de tous les pays scandinaves, des Pays-Bas, de la France, de l'Irlande, de l'Autriche et de la Suisse ».

❑ Un portrait des personnes pauvres au Québec

Les personnes pauvres, ou à faible revenu, sont les personnes faisant partie d'une unité familiale⁷⁰ à faible revenu, c'est-à-dire les personnes dont le revenu est inférieur au seuil fixé.

Au Québec, la mesure absolue la plus courante pour définir la pauvreté est la mesure du panier de consommation⁷¹. Selon cette mesure, en 2014, 9,4 % des Québécois se trouvaient dans une situation de pauvreté. Cette proportion atteignait 10,0 % chez les femmes, comparativement à 8,8 % chez les hommes.

Au total, le nombre de ces personnes pauvres était estimé, en 2014, à 740 800, en incluant les adultes et les enfants⁷².

■ Les personnes pauvres selon le sexe, l'âge et le niveau de scolarité

En 2014, parmi ces personnes, c'est-à-dire parmi les personnes vivant dans une unité familiale dont le revenu était inférieur au seuil de pauvreté :

- 53,6 % étaient des femmes, alors qu'elles représentaient 50,3 % de la population totale;
- 46,4 % étaient des hommes, alors qu'ils représentaient 49,7 % de la population totale.

Le taux de pauvreté varie en fonction des groupes d'âge. En particulier, pour les personnes de 65 ans et plus, on observe un taux de pauvreté significativement plus bas que pour la population de 15 à 64 ans en raison notamment du soutien du revenu qui leur est octroyé.

Les personnes peu scolarisées sont plus nombreuses parmi les personnes pauvres que dans l'ensemble de la population. Ainsi, en 2014, dans la population des personnes de 25 ans et plus :

- 23,1 % des personnes pauvres étaient sans diplôme d'études secondaires (par rapport à 18,5 % dans l'ensemble de la population);
- 22,1 % des personnes n'avaient obtenu que ce diplôme (par rapport à 19,0 % dans l'ensemble de la population).

⁷⁰ L'expression « unité familiale » regroupe les familles économiques comme les personnes seules. Le concept de « famille économique » de Statistique Canada est défini comme un groupe de deux personnes ou plus qui partagent un même logement et qui sont apparentées par le sang, par alliance, par adoption ou qui vivent en union libre. Les « personnes seules » sont quant à elles les personnes vivant en dehors d'une telle famille économique.

⁷¹ Voir l'encadré de la page 108.

⁷² Voir le volume 2, pages 98 et suivantes, pour un portrait plus complet des personnes pauvres au Québec. Sauf indication contraire, les données utilisées pour établir ce portrait proviennent du fichier de microdonnées à grande diffusion de l'Enquête canadienne sur le revenu de Statistique Canada.

■ Les personnes pauvres selon le type de ménage

Les personnes seules et les familles monoparentales se retrouvent en situation de pauvreté dans une proportion significativement plus grande que les autres types de ménages.

Lorsqu'on décompose les 740 800 personnes pauvres identifiées en 2014, ces personnes se trouvaient :

- à 46,9 % dans un ménage composé d'une personne seule;
- à 14,9 % dans un couple sans enfants;
- à 12,5 % dans une famille monoparentale;
- à 17,7 % dans une famille composée d'un couple et d'au moins un enfant;
- à 7,9 % dans d'autres types d'unités familiales⁷³.

■ La détention d'actifs par les ménages pauvres

À partir de données de 2012⁷⁴, on remarque par ailleurs une certaine proportion de ménages détenant des actifs relativement importants parmi les ménages pauvres (selon la mesure de faible revenu à 50 % du revenu médian⁷⁵) – bien que cette proportion et l'importance des actifs détenus soient moins grandes que dans les ménages dont les revenus sont plus élevés.

■ La situation des travailleurs pauvres

En 2011⁷⁶, on comptait parmi les 833 000 personnes pauvres⁷⁷ dénombrées alors au Québec 75 800 travailleurs pauvres, soit des personnes âgées de 18 à 64 ans n'étant pas aux études, ayant travaillé au moins 910 heures durant l'année de référence et appartenant à un ménage dont le revenu était inférieur à la mesure du panier de consommation⁷⁸.

⁷³ Il s'agit de tous les ménages composés de deux personnes ou plus et qui comportent des personnes qui ne répondent pas à la définition de « famille économique ». C'est par exemple le cas d'un couple, avec ou sans enfants, qui hébergerait un parent.

⁷⁴ Ces données proviennent de l'Enquête sur la sécurité financière 2012 et sont les plus récentes disponibles.

⁷⁵ Les données ne permettent pas de faire cette évaluation sur la base de la mesure du panier de consommation, la mesure de faible revenu à 50 % de la médiane a donc été utilisée.

⁷⁶ Ces données proviennent d'une analyse produite par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale à partir des données de l'Enquête sur la dynamique du travail et du revenu de 2011. L'analyse à partir de données plus récentes n'est pas disponible.

⁷⁷ Ce chiffre se compare aux 740 800 personnes pauvres comptabilisées pour 2014.

⁷⁸ Voir le volume 2, pages 205 et suivantes.

2.3 La définition d'un seuil de référence, distinct du seuil de la pauvreté

En matière de revenu disponible, l'évaluation de l'effet des mesures de soutien du revenu soulève toute la question du seuil de référence à retenir pour qualifier cet effet et en déduire les corrections à apporter au système.

❑ La question du seuil de pauvreté et du seuil de référence

Pour le comité, il importe d'abord de souligner que l'on ne peut retenir directement le seuil de pauvreté comme seuil de référence. Si on le faisait, on irait à l'encontre de l'importance que l'on doit accorder au travail pour contribuer à la sortie de la pauvreté.

■ Deux concepts distincts

En fait, le seuil de pauvreté (ou seuil de faible revenu) et le seuil de référence correspondent à deux concepts différents.

- Le seuil de pauvreté définit le revenu disponible nécessaire pour couvrir les besoins de base, établis en fonction de certains critères. Il sert à évaluer le taux de pauvreté et à en suivre l'évolution dans le temps.
- Le seuil de référence définit le revenu de base que le régime de soutien du revenu doit garantir aux prestataires. Il devrait être utilisé pour établir le niveau d'aide minimal à offrir dans le cadre du régime de soutien du revenu, en tenant compte de la capacité des personnes à gagner des revenus du travail.

Pour les personnes ayant la capacité d'intégrer le marché du travail, le seuil de référence est forcément inférieur au seuil de pauvreté, afin de maintenir une incitation au travail. C'est l'accroissement du revenu par l'intégration au marché du travail qui permettra au prestataire de dépasser le seuil de pauvreté.

Cette incitation au travail s'applique également aux personnes déjà sur le marché du travail. Il faut éviter que ces personnes ne soient incitées à se retirer du marché du travail en raison de l'absence d'écart de revenu disponible – ou d'un écart de revenu disponible trop faible – avec une personne ne travaillant pas.

■ Une distinction fondamentale

Cette distinction entre les deux concepts est fondamentale.

Le régime de soutien du revenu doit permettre aux personnes les plus démunies de se rapprocher du seuil de la pauvreté, mais il ne peut à lui seul assurer le revenu nécessaire pour que tous sortent de la pauvreté.

L'écart entre le seuil de pauvreté et le seuil de référence est lié à la capacité d'intégrer le marché du travail, et il est évident que cette capacité diminue considérablement pour les personnes subissant des contraintes sévères à l'emploi.

Il est donc essentiel de bien distinguer le seuil de pauvreté du seuil de référence, utilisé pour déterminer le soutien du revenu minimum à assurer aux personnes et rejoignant ainsi la notion de seuil présente dans la définition du revenu minimum garanti.

■ L'analyse du comité

Le comité aborde ci-après la question de la détermination du seuil de pauvreté, avant de traiter de façon plus détaillée de la question du seuil de référence.

❑ La détermination du seuil de pauvreté

Pour ce qui est du seuil de pauvreté, le comité prend acte du fait que la mesure du panier de consommation est l'outil adopté au Québec et au Canada pour le définir⁷⁹.

Cette mesure est diffusée par Statistique Canada, à partir des travaux effectués par Emploi et Développement social Canada⁸⁰.

Cette mesure permet notamment de dresser des comparaisons interprovinciales.

⁷⁹ Il existe d'autres mesures de la pauvreté. Voir le volume 2, pages 74 et 75, pour la présentation de quelques mesures utilisées au Canada.

⁸⁰ Michael HATFIELD, Wendy PYPER et Burton GUSTAJTIS. *Premier examen complet de la mesure du faible revenu fondée sur un panier de consommation*, Ressources humaines et Développement des compétences Canada, SP-953-06-10F, 2010, 88 p., https://www.bibliotheque.assnat.qc.ca/DepotNumerique_v2/AffichageFichier.aspx?id=39088.

Les mesures de la pauvreté telles que présentées par le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion

La mesure du panier de consommation

D'après la mesure du panier de consommation¹, une unité familiale est considérée comme étant à faible revenu si son revenu disponible à la consommation est inférieur à la valeur d'un panier de biens et de services calculée pour sa collectivité ou pour une collectivité de même taille.

Ce panier comprend les éléments suivants : nourriture, vêtements et chaussures, logement, transports (transports en commun en milieu urbain, automobile en milieu rural), autres biens et services (ex. : ameublement, téléphone, produits domestiques, frais scolaires, loisirs).

Les mesures du revenu en usage considèrent notamment le « revenu total » (revenu de marché et d'autres sources, y compris les transferts gouvernementaux, avant impôts) et le « revenu disponible » (après le paiement des impôts sur le revenu).

Les concepteurs de la mesure du panier de consommation ont innové en proposant un autre concept de revenu afin de ne retenir que le revenu effectivement disponible pour se procurer des biens et des services, soit le revenu moins les dépenses non discrétionnaires suivantes :

- les impôts, les cotisations au Régime de rentes, les cotisations à l'assurance-emploi;
- les soins de santé non assurés, les soins dentaires, les soins de la vue;
- la garde des enfants;
- la pension alimentaire, les paiements de soutien aux enfants;
- les cotisations au régime de retraite, les cotisations syndicales.

Il s'agit ainsi du « revenu disponible à la consommation aux fins du calcul de la mesure du panier de consommation », un concept différent du revenu disponible après impôts et transferts qui est souvent utilisé aux fins de la mesure, de la recherche et du débat public. Ce concept constitue une avancée dans l'appréciation du revenu à des fins de mesure du niveau de vie.

La mesure du panier de consommation est calculée à partir d'un panier prévu pour une famille de deux adultes et de deux enfants. Elle varie selon la taille et la composition de l'unité familiale.

Le coût du panier varie selon la province et la taille de l'agglomération, ce qui permet des comparaisons interprovinciales.

La mesure du panier de consommation laisse voir un coût de la vie plus élevé dans les régions rurales et les grandes villes, et légèrement moins élevé dans les villes de petite et de moyenne taille.

L'accessibilité à des logements moins chers en région ne compense pas les coûts du transport, des coûts incontournables pour le travail ou l'accès à la consommation et aux services.

À l'inverse, l'accessibilité au transport en commun dans les grandes villes ne compense pas les coûts du logement, beaucoup plus élevés que dans les régions rurales, si bien que le coût de la vie serait plus élevé à la fois dans les régions rurales et dans les grandes villes, en comparaison du coût dans les villes de petite ou de moyenne taille.

1 Ressources humaines et Développement économique Canada *Le faible revenu au Canada de 2000 à 2006 selon la mesure du panier de consommation*, Direction générale de la recherche appliquée, document n° SP-864-10-08F, 2008, 81 p.

Source : Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, *Prendre la mesure de la pauvreté – proposition d'indicateurs de pauvreté, d'inégalités et d'exclusion sociale afin de mesurer les progrès réalisés au Québec* [Avis au ministre], 2009.

■ Des améliorations à apporter à la mesure du panier de consommation

Le comité estime cependant que la mesure du panier de consommation pourrait être améliorée.

■ Mieux expliquer

D'abord, elle devrait être mieux expliquée.

La mesure du panier de consommation est souvent mal comprise ou mal interprétée. L'interprétation des résultats obtenus est parfois incorrecte, en raison d'une présentation sommaire et manquant de détails.

Il serait notamment intéressant qu'une distinction soit effectuée dans les éléments qui la composent. Certains de ces éléments correspondent à la couverture des besoins minimaux. D'autres éléments du panier de consommation visent à répondre à des besoins supplémentaires, liés par exemple à l'intégration sociale.

■ Réévaluer régulièrement

Ensuite, la mesure devrait être réévaluée régulièrement.

Le panier de consommation à retenir pour définir la pauvreté évolue rapidement, en fonction de l'évolution même de ce qui est reconnu comme essentiel par la société. On devrait donc analyser et adapter régulièrement le panier de consommation, afin d'adapter la mesure retenue à ces évolutions.

Une telle réévaluation régulière soulève le problème de la cohérence des données dans le temps, et des bris de série qui en résulteraient⁸¹. Le comité est d'avis que la réévaluation régulière de la mesure du panier de consommation devrait s'accompagner systématiquement d'une réconciliation systématique et rétroactive des données, pour assurer la cohérence des séries dans le temps.

Recommandation n° 7

Le comité prend acte du fait que la mesure du panier de consommation est l'outil adopté au Québec et au Canada pour définir le seuil de pauvreté.

Le comité recommande d'apporter les améliorations suivantes à la présentation et au mode de détermination de la mesure du panier de consommation.

- Statistique Canada devrait 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.
- La mesure devrait être réévaluée périodiquement, par exemple tous les cinq ans, afin de prendre en compte l'évolution de ce qui est reconnu comme essentiel par la société.
- Cette réévaluation devrait s'accompagner systématiquement d'une réconciliation rétroactive et systématique de la mesure, afin d'assurer la cohérence de la série dans le temps.

⁸¹ La composition du panier de consommation a changé au cours des années sans que les séries ne soient systématiquement révisées rétroactivement pour l'ensemble des modifications.

❑ La détermination du seuil de référence

Comme précisé précédemment, le seuil de pauvreté sert à évaluer différents taux de pauvreté et à en suivre l'évolution dans le temps.

■ Un seuil distinct du seuil de pauvreté

Le niveau d'aide minimal à offrir dans le cadre du régime de soutien du revenu ne correspond pas au seuil de pauvreté, mais à un seuil de référence permettant d'octroyer une aide suffisante, tout en maintenant une incitation au travail. Pour les personnes qui en ont la capacité, c'est l'accroissement du revenu par l'intégration au marché du travail qui permettra au prestataire de dépasser le seuil de pauvreté.

Cette incitation au travail s'applique également aux personnes déjà sur le marché du travail – c'est-à-dire que le soutien du revenu offert ne doit pas les inciter à se retirer du marché du travail en raison d'un écart trop faible de revenu disponible.

■ Un seuil minimal renvoyant à la définition de base du revenu minimum garanti

Le seuil de référence correspond ainsi au seuil minimal auquel renvoie la définition de base du revenu minimum garanti.

Selon la définition retenue par le comité, un système de revenu minimum garanti est « un système offrant une garantie de ressources monétaires pour tous, le montant de ces ressources étant relié à un seuil minimal »⁸².

Le système de soutien du revenu existant au Québec n'est pas défini en fonction d'un seuil minimal explicite. L'adoption d'un seuil de référence contribuerait à faire tendre le système de soutien du revenu existant au Québec vers un système de revenu minimum garanti, tel que défini par le comité.

■ Deux éléments à prendre en compte

Ce seuil de référence devrait être déterminé en prenant en compte deux éléments.

■ La capacité à augmenter le revenu par le travail

En premier lieu, il est essentiel que le seuil de référence tienne compte de la capacité des individus à augmenter leur revenu disponible par le travail.

Il va de soi que l'aide octroyée à des personnes n'ayant pas la capacité à intégrer le marché du travail devrait atteindre un seuil plus élevé que pour les personnes sans contraintes à l'emploi. Cela signifie donc que le gouvernement ne devrait pas déterminer un seuil de référence unique, mais des seuils variables selon la capacité à intégrer le marché du travail.

■ Les besoins immédiats

En deuxième lieu, il paraît logique de considérer que le seuil de référence le plus bas – celui applicable aux personnes sans contraintes à l'emploi – devrait permettre à ces personnes de combler l'ensemble de leurs besoins immédiats.

Ces besoins représentent une partie des besoins pris en compte dans la mesure du panier de consommation. Pour une personne sans contraintes au travail, la couverture des autres besoins ne pourrait être assurée qu'en intégrant le marché du travail.

⁸² Voir la page 15.

■ Une contrainte d'application éventuelle

Dans son application, le seuil de référence devrait de plus tenir compte du coût que sa mise en œuvre représenterait pour le gouvernement, incluant un éventuel effet d'attractivité. Si la fixation du seuil de référence à un certain niveau dépasse la capacité de payer du gouvernement, il faudrait envisager une application graduelle du seuil déterminé.

Recommandation n° 8

Le comité constate l'absence d'un seuil de référence explicite dans le système de soutien du revenu en place au Québec.

Le comité recommande au gouvernement d'établir un seuil de référence déterminant de façon explicite le soutien du revenu minimum à assurer aux personnes, ce seuil devant être fixé en fonction des critères suivants.

- Il devrait être clairement établi que le seuil de référence est distinct du seuil de pauvreté, afin de maintenir une incitation au travail pour les personnes ayant la capacité d'intégrer le marché du travail, et de ne pas inciter les personnes déjà présentes sur le marché du travail à le quitter.
- Le seuil de référence retenu devrait être défini en prenant en compte deux éléments.
 - Le seuil de référence devrait tenir compte de la capacité des individus à augmenter leur revenu disponible par le travail, et pour cette raison, différer selon la capacité à intégrer le marché du travail.
 - Dans le cas des personnes sans contraintes à l'emploi, le seuil de référence devrait leur permettre de combler l'ensemble de leurs besoins immédiats.
- Dans son application, le seuil de référence devrait de plus respecter la capacité de payer du gouvernement, en incluant un éventuel effet d'attractivité, et pour cette raison, sa définition pourrait s'accompagner d'une proposition d'application graduelle.

Le comité recommande que pour déterminer le seuil de référence répondant à ces critères, le gouvernement s'appuie notamment sur des travaux permettant la définition d'un panier permettant de répondre aux besoins immédiats. Ce panier pourrait correspondre à un sous-ensemble du panier utilisé dans la mesure du panier de consommation, si cela s'avère possible.

L'Institut de la Statistique du Québec pourrait être associé à ces travaux.

2.4 La proposition d'un seuil de référence pour certaines catégories de personnes

Afin d'aller aussi loin que possible dans ses recommandations, le comité a défini l'ordre de grandeur que pourrait avoir le seuil de référence retenu par le gouvernement du Québec pour déterminer le soutien qu'il apporte aux personnes sans contraintes à l'emploi.

Pour la suite de son analyse et de ses recommandations, le comité exprime ce seuil en pourcentage de la mesure du panier de consommation, afin d'en faciliter l'illustration.

❑ Un premier point de repère : l'actualisation de travaux réalisés dans les années 1980

Afin d'établir l'ordre de grandeur que devrait avoir le seuil de référence, on dispose d'un premier point de repère avec les travaux effectués en 1985 par deux experts, Denis Fugère et Pierre Lanctôt⁸³.

■ La méthodologie développée

Ces deux experts ont proposé une méthodologie pour élaborer des seuils de référence appelés « seuils de revenu minimum », desquels le gouvernement pourrait s'inspirer pour déterminer les montants des prestations de l'aide financière de dernier recours.

À partir des habitudes de consommation de travailleurs à revenus modestes, les auteurs ont élaboré des paniers de consommation représentant les besoins essentiels que devraient pouvoir satisfaire les ménages. Les données servant à estimer la valeur des différents paniers de consommation ont été produites selon plusieurs groupes de référence et différents types de ménages.

À partir d'un panier restreint, on obtient un « seuil de revenu minimum » correspondant au seuil de référence qui s'appliquerait aux personnes sans contraintes à l'emploi.

■ Les résultats obtenus à l'époque

Selon Fugère et Lanctôt, le « seuil de revenu minimum » calculé à partir du panier restreint pour une personne seule était de 440 \$ par mois en 1985. Toujours selon eux, il s'agissait d'un montant équivalent au montant de la prestation d'aide sociale pour une personne seule en juillet 1985.

À cette époque, le montant des prestations d'aide sociale combiné à ceux d'autres mesures de soutien du revenu permettait donc aux personnes seules, aux couples avec ou sans enfants ainsi qu'aux familles monoparentales d'atteindre ou de dépasser ce « seuil de revenu minimum ».

⁸³ Denis FUGÈRE et Pierre LANCTÔT. *Méthodologie de détermination des seuils de revenu minimum au Québec*, Québec, 1985.

■ L'actualisation de ces résultats

En première estimation, le comité a actualisé le « seuil de revenu minimum » calculé à partir du panier restreint de Fugère et Lanctôt en indexant annuellement la valeur de ce panier tel que défini en 1985. En utilisant l'indice des prix à la consommation sans alcool ni tabac pour le Québec⁸⁴, on établit le seuil de revenu minimum pour une personne seule à 858 \$ par mois, ou à 10 302 \$ par an.

Il s'agit d'une première évaluation, ne tenant pas compte de l'évolution qu'aurait dû suivre la composition du panier lui-même ni de l'inflation réelle observée dans les catégories de biens qu'il contient.

■ Le taux de couverture du seuil actualisé

Par rapport à ce « seuil de revenu minimum », le soutien du revenu versé à une personne seule inscrite au programme d'aide sociale s'établit en 2017 à 781 \$ par mois, soit à 91,0 % du seuil de référence.

Le soutien du revenu octroyé aujourd'hui à une personne seule sans revenus et sans contraintes à l'emploi ne permet pas d'atteindre le seuil indexé. Pour atteindre le « seuil de revenu minimum » de Fugère et Lanctôt, la personne seule devrait ainsi disposer d'un soutien additionnel de 930 \$ par an.

TABLEAU 7

Seuil de revenu minimum de Fugère et Lanctôt actualisé à 2017 et comparaison au soutien du revenu octroyé pour une personne seule sans contraintes à l'emploi (en dollars courants)

	\$ par mois	\$ par an
Seuil de revenu minimum (seuil de référence)		
– Seuil de revenu minimum de Fugère et Lanctôt calculé en 1985	440	5 280
– Seuil actualisé à 2017 (selon l'IPC sans alcool ni tabac)	858	10 302
Soutien du revenu pour une personne seule sans contraintes à l'emploi et sans revenus en 2017		
– Aide sociale (incluant le supplément pour personne seule)	678	8 136
– Crédit d'impôt pour la solidarité	80	960
– Crédit d'impôt pour la TPS	23	276
– Total du soutien du revenu (2017)	781	9 372
Taux de couverture du seuil de revenu minimum en 2017 (en %)	91,0 %	91,0 %
Manque à gagner	77	930

Note : Les montants indiqués pour le crédit d'impôt pour la solidarité et le crédit d'impôt remboursable pour la TPS sont ceux en vigueur au 1^{er} janvier 2017. Ces montants, ajustés au 1^{er} juillet 2017, sont respectivement de 973 \$ et de 280 \$.

Source : Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

⁸⁴ Il s'agit du taux utilisé par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale depuis 2005 pour l'indexation de ses programmes d'assistance sociale.

■ **57 % de la mesure du panier de consommation**

Calculé par rapport à la mesure du panier de consommation, le soutien actuel représente 52 % du seuil de la pauvreté, et il devrait être porté à 57 % pour correspondre aux biens et aux services essentiels – la différence pouvant être atteinte en intégrant le marché du travail.

Ce taux de 57 % par rapport à la mesure du panier de consommation représente le premier point de repère utilisé par le comité pour déterminer quelques pistes quant à la fixation du seuil de référence pour une personne sans contraintes à l'emploi.

TABLEAU 8

Taux de couverture de la mesure du panier de consommation pour une personne seule sans contraintes à l'emploi – 2017

(en dollars et en pourcentage)

	Montant	Taux de couverture de la mesure du panier de consommation
<i>Seuil de la pauvreté selon la mesure du panier de consommation, personne seule 2017 (Montréal)</i>	18 125	—
Soutien du revenu octroyé en 2017	9 372	52 %
Seuil de revenu minimum de Fugère et Lanctôt actualisé à 2017	10 302	57 %

Source : Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

❑ **Un deuxième point de repère : le parallèle avec la couverture dans un régime d'assurance chômage**

Le deuxième point de repère est de nature plus théorique et provient des travaux effectués concernant le taux de remplacement du salaire dans un système d'assurance chômage.

■ **La théorie du taux de remplacement pour l'assurance-chômage**

Selon ces travaux, un taux de remplacement de 50 %⁸⁵ devrait être retenu sur la base des coûts et des bénéfices de l'assurance chômage⁸⁶.

Appliqué au salaire minimum, le taux de remplacement déterminé par un système d'assurance-chômage représente le plafond que devrait atteindre le soutien du revenu, pour une personne sans contraintes à l'emploi.

Il serait en effet inéquitable qu'une personne sans contraintes à l'emploi reçoive davantage du système de soutien du revenu que le montant d'assurance-chômage versé à un travailleur au salaire minimum ayant perdu son emploi.

■ **50 % de la mesure du panier de consommation**

Il existe une analogie entre le salaire minimum et le seuil de pauvreté selon la mesure du panier de consommation. En effet, un emploi à temps plein au salaire minimum permet d'obtenir un revenu s'approchant de la mesure du panier de consommation ou la dépassant.

Ainsi, on peut appliquer le taux de 50 % à la mesure du panier de consommation pour obtenir un deuxième point de repère, que le comité utilise pour préciser ce que pourrait être le seuil de référence pour une personne sans contraintes à l'emploi.

⁸⁵ Voir notamment :

- Martin Neil BAILY, *Unemployment Insurance as Insurance for Workers*, *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 30 n° 40, juillet 1977, pp. 495 à 504.
- Martin Neil BAILY, *Some Aspects of Optimal Unemployment Insurance*, *Journal of Public Economics*, vol. 10, n° 3, décembre 1978, pp. 379 à 402.
- John Stanton FLEMMING, *Aspects of optimal unemployment Insurance – Search, leisure, savings and capital market imperfections*, *Journal of Public Economics*, vol. 10, n° 3, décembre 1978, pp. 403 à 425.

⁸⁶ Les coûts correspondent aux pertes de production découlant de l'allongement du chômage, alors que les bénéfices découlent de la satisfaction que procure une consommation plus stable.

❑ **La fourchette identifiée par le comité : de 50 % à 60 % de la mesure du panier de consommation**

À partir de ces deux points de repère, le comité estime que le seuil de référence utilisé par le gouvernement pour déterminer le montant du soutien apporté aux personnes sans contraintes à l'emploi devrait être compris entre 50 % et 60 % de la mesure du panier de consommation⁸⁷.

■ **La fixation temporaire d'un seuil à 55 %**

Pour la suite de ses analyses et de ses recommandations, et en attendant qu'une étude plus approfondie permette de fixer plus précisément ce seuil, le comité a retenu comme seuil de référence 55 % de la mesure du panier de consommation pour une personne seule sans contraintes à l'emploi. Ce seuil de 55 % respecte l'ordre de grandeur établi avec les deux points de repère retenus précédemment.

De l'avis du comité, ce seuil de référence retenu pour une personne seule sans contraintes à l'emploi constitue un point de départ adéquat en attendant la réalisation d'une évaluation plus complète, ce qui laisse par ailleurs une marge de manœuvre pour les ajustements supplémentaires qui pourraient en résulter. Comme proposé précédemment, cette évaluation complète pourrait impliquer l'Institut de la statistique du Québec.

Ce montant permettrait à une personne seule sans revenu d'obtenir un revenu disponible équivalant à 55 % de la mesure du panier de consommation. Le comité propose, par souci de cohérence, que le seuil pour un couple sans enfants permette ce même taux de couverture de la mesure du panier de consommation.

■ **Des adaptations pour différentes situations**

Les ménages avec enfants, pour leur part, doivent bénéficier du même soutien, mais bonifié par les mesures d'aide à la famille.

En ce qui concerne les personnes ayant des contraintes à l'emploi, le comité reconnaît qu'elles doivent obtenir un soutien du revenu fondé sur un seuil de référence plus élevé. La question du soutien du revenu à apporter aux personnes handicapées est abordée plus loin.

Pour les personnes de 65 ans et plus, le seuil devrait ainsi être explicitement fixé à 100 % de la mesure du panier de consommation. La politique de soutien du revenu du gouvernement fédéral concernant les personnes de 65 ans et plus considère effectivement et de façon implicite ce seuil comme la mesure à retenir, considérant que pour ces personnes, le travail ne peut être pris en compte pour atteindre le seuil de la pauvreté.

⁸⁷ Un taux de remplacement théorique du revenu de 50 %, tel que proposé pour un système d'assurance chômage, correspond à une fourchette entre 50 % et 60 % du revenu disponible.

Recommandation n° 9

En attendant que le gouvernement établisse un seuil de référence déterminant de façon explicite le soutien du revenu minimum à assurer aux personnes, **le comité recommande** un seuil de référence pour certaines catégories de personnes. Le comité exprimera ce seuil en pourcentage de la mesure du panier de consommation, pour en faciliter l'illustration.

- Pour les personnes sans contraintes à l'emploi, personnes seules ou couples sans enfants, **le comité recommande** que le seuil de référence utilisé par le gouvernement pour déterminer le montant du soutien apporté soit compris entre 50 % et 60 % de la mesure du panier de consommation. Pour la suite de ses analyses et de ses recommandations, le comité retient, comme seuil de référence, 55 % de la mesure du panier de consommation. Une évaluation plus approfondie devrait être effectuée par le gouvernement, cette évaluation impliquant l'Institut de la statistique du Québec.
- **Le comité recommande** que les ménages avec enfants sans contraintes à l'emploi bénéficient du même soutien, mais bonifié grâce aux mesures d'aide à la famille.
- Pour les personnes ayant des contraintes à l'emploi, **le comité recommande** que le soutien du revenu soit fondé sur un seuil de référence plus élevé.
- Pour les personnes de 65 ans et plus, **le comité recommande** que le seuil soit fixé à 100 % de la mesure du panier de consommation, puisqu'à compter de cet âge, le travail ne doit plus être pris en compte pour atteindre le seuil de pauvreté.

2.5 Le revenu disponible observé par rapport au seuil de référence proposé

Afin d'évaluer les ressources monétaires effectivement assurées aux plus démunis dans le cadre du système de soutien du revenu, le comité a évalué le revenu disponible selon certains cas types⁸⁸, ce revenu disponible étant comparé au seuil de pauvreté – soit la mesure du panier de consommation – et au seuil de référence proposé par le comité lorsque ce dernier s'applique.

Pour chaque cas type, le comité a calculé le taux de couverture⁸⁹ de la mesure du panier de consommation des ménages proposé grâce au soutien du revenu et aux revenus de travail.

Les cas présentés sont ceux :

- de ménages sans enfants (personnes seules ou couples);
- de ménages avec enfants (familles monoparentales ou couples avec enfants);
- de personnes avec contraintes sévères à l'emploi (personnes seules);
- de personnes de 65 ans et plus (personnes seules ou couple).

⁸⁸ Dans tous les cas, les ménages sans emploi sont considérés comme ayant des actifs inférieurs aux exemptions prévues dans les programmes d'assistance sociale.

⁸⁹ Le taux de couverture compare le revenu disponible d'un individu avec le seuil de faible revenu calculé par la mesure du panier de consommation. Un taux inférieur à 100 % signifie un revenu disponible inférieur au seuil, un taux de 100 % signifie un revenu disponible égal au seuil et un taux supérieur à 100 % signifie que le ménage a un revenu disponible supérieur au seuil de faible revenu.

❑ Les ménages sans enfants

Chez les ménages de moins de 65 ans, sans enfants et sans contraintes à l'emploi, on observe que le soutien minimum octroyé à une personne sans revenus de travail se situe juste au-dessus de 50 % (52 % pour une personne seule et 54 % chez un couple). Ce soutien est ainsi inférieur au seuil de référence de 55 % de la mesure du panier de consommation proposé par le comité.

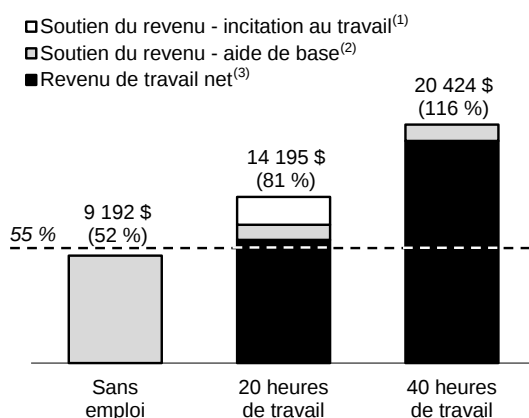
Pour ces personnes, le revenu disponible atteint plus de 80 % de la mesure du panier de consommation pour un revenu de travail équivalant au seuil de sortie de l'aide sociale – soit 20 heures par semaine au salaire minimum pour une personne seule ou 30 heures pour un couple au sein duquel un seul conjoint occupe un emploi (81 % pour les personnes seules et 85 % pour les couples).

Le revenu disponible dépasse 100 % de la mesure du panier de consommation avec un travail à temps plein (soit 40 heures par semaine) au salaire minimum (116 % pour une personne seule et 101 % pour un couple sans enfants au sein duquel un seul conjoint occupe un emploi) – ce qui constitue une sortie de la pauvreté.

GRAPHIQUE 12

Revenu disponible par rapport à la mesure du panier de consommation et au seuil de référence, personne de moins de 65 ans vivant seule – 2016

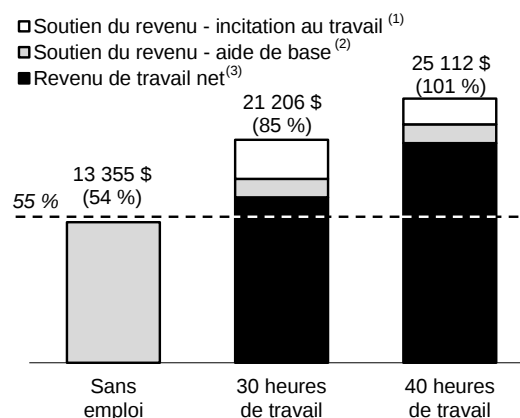
(en dollars et en pourcentage de la mesure du panier de consommation)



GRAPHIQUE 13

Revenu disponible par rapport à la mesure du panier de consommation et au seuil de référence, couple de personnes de moins de 65 ans sans enfants – 2016

(en dollars et en pourcentage de la mesure du panier de consommation)



Notes : Le seuil de sortie de l'aide sociale est généralement atteint à un revenu équivalant à environ 20 heures de travail pour une personne seule et à 30 heures pour un couple. Les heures de travail sont rémunérées au taux du salaire minimum de 10,75 \$ sur une pleine année, soit le taux effectif au 1^{er} mai 2016. Pour un couple, un seul des conjoints occupe un emploi.

Le seuil de la mesure du panier de consommation pour 2016 est calculé à partir de la mesure du panier de consommation de 2014 indexée à 2016 selon l'évolution de l'indice des prix à la consommation pour le Québec.

(1) Comprend la Prestation fiscale pour le revenu de travail et la prime au travail générale.

(2) Comprend le crédit d'impôt remboursable pour la TPS, les prestataires d'aide sociale et le crédit d'impôt pour la solidarité.

(3) Le revenu de travail net équivaut au revenu de travail moins les impôts et les cotisations obligatoires à payer.

Source : Ministère des Finances du Québec.

❑ Les ménages avec enfants

Lorsque des enfants sont présents dans le ménage, le taux de couverture par rapport à la mesure du panier de consommation augmente, en raison de l'importance des mesures d'aide à la famille.

Une famille monoparentale, tout comme un couple avec deux enfants, bénéficie d'un taux de couverture d'au moins 85 % en l'absence de revenu de travail (85 % pour une famille monoparentale avec un enfant et 87 % pour un couple avec deux enfants).

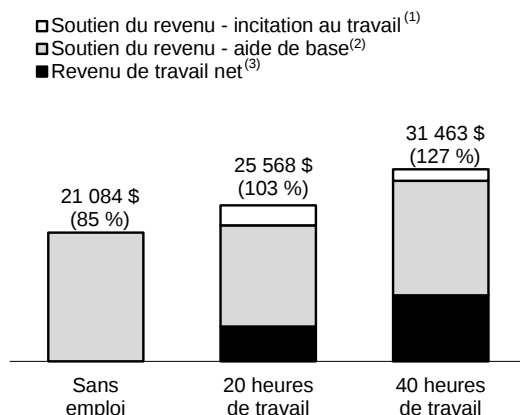
Ce soutien est supérieur au seuil de référence de 55 % de la mesure du panier de consommation proposé par le comité pour les personnes seules sans contraintes à l'emploi. Dans leur cas, comme ils bénéficient du soutien aux enfants dont l'objectif est différent du soutien du revenu de base, on ne peut comparer directement ce revenu disponible au seuil de 55 %.

Avec un revenu de travail équivalant au seuil de sortie de l'aide sociale (20 heures pour la famille monoparentale et 30 heures pour le couple), le taux de couverture dépasse les 100 % (103 % pour la famille monoparentale et 110 % pour le couple avec deux enfants).

GRAPHIQUE 14

Revenu disponible par rapport à la mesure du panier de consommation pour une famille monoparentale avec un enfant – 2016

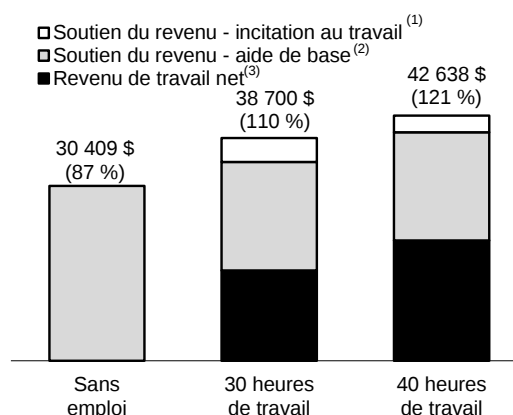
(en dollars et en pourcentage de la mesure du panier de consommation)



GRAPHIQUE 15

Revenu disponible par rapport à la mesure du panier de consommation pour un couple avec deux enfants – 2016

(en dollars et en pourcentage de la mesure du panier de consommation)



Notes : Le seuil de sortie de l'aide sociale est généralement atteint à un revenu équivalant à environ 20 heures de travail pour une famille monoparentale et à 30 heures pour un couple ayant des enfants. Les heures de travail sont rémunérées au taux du salaire minimum de 10,75 \$ sur une pleine année, soit le taux effectif au 1^{er} mai 2016. Pour un couple, un seul des conjoints occupe un emploi.

Le seuil de la mesure du panier de consommation pour 2016 est calculé à partir de la mesure du panier de consommation de 2014 indexée à 2016 selon l'évolution de l'indice des prix à la consommation pour le Québec.

- (1) Comprend la Prestation fiscale pour le revenu de travail et la prime au travail générale.
- (2) Comprend les mesures d'aide financière de base et les mesures d'aide à la famille, soit : la Prestation fiscale canadienne pour enfants, le Supplément de la prestation nationale pour enfants, la Prestation universelle de garde des enfants, l'Allocation canadienne pour enfants, le soutien aux enfants, le crédit d'impôt remboursable pour la TPS, les prestataires d'aide sociale, l'Allocation-logement, le crédit d'impôt pour frais de garde d'enfants et le crédit d'impôt pour la solidarité.
- (3) Le revenu de travail net équivaut au revenu de travail moins les impôts, les cotisations obligatoires à payer et les frais pour la garde non subventionnée dans le cas de la famille monoparentale. Le couple n'a pas de frais de garde.

Source : Ministère des Finances du Québec.

❑ Les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi

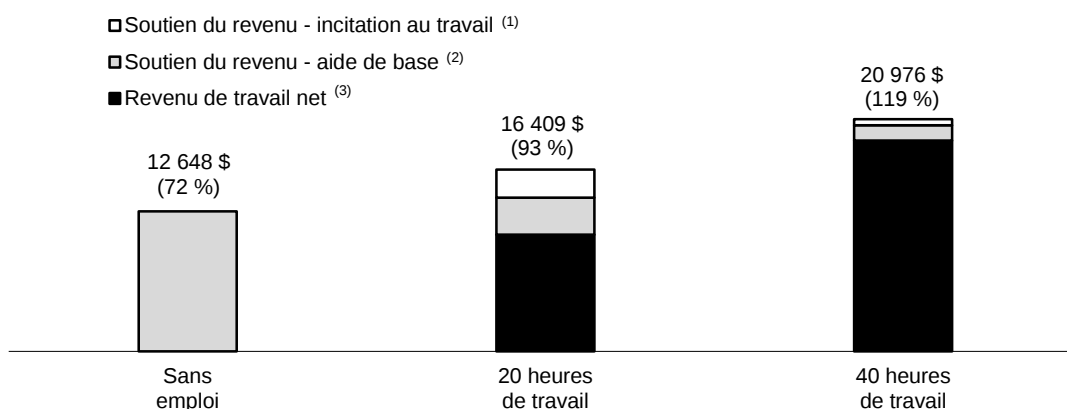
Les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi bénéficient d'un soutien du revenu plus élevé.

Pour une personne seule ayant des contraintes sévères à l'emploi et ne touchant aucun autre revenu, le taux de couverture est de 72 % par rapport à la mesure du panier de consommation, comparativement à 52 % pour une personne seule sans contraintes à l'emploi.

Ce soutien est supérieur au seuil de référence de 55 % de la mesure du panier de consommation proposé par le comité pour les personnes seules sans contraintes à l'emploi. Le seuil de référence devant s'appliquer à ces personnes demeure cependant à établir. Il doit tenir compte de l'incapacité ou de la capacité moindre de ces personnes à aller sur le marché du travail.

GRAPHIQUE 16

Revenu disponible par rapport à la mesure du panier de consommation, personne seule ayant des contraintes sévères à l'emploi – 2016 (en dollars et en pourcentage de la mesure du panier de consommation)



Notes : Le seuil de sortie de l'aide sociale est généralement atteint à un revenu équivalant à environ 20 heures de travail pour une personne seule. Les heures de travail sont rémunérées au taux du salaire minimum de 10,75 \$ sur une pleine année, soit le taux effectif au 1^{er} mai 2016. Pour un couple, un seul des conjoints occupe un emploi.

Le seuil de la mesure du panier de consommation pour 2016 est calculé à partir de la mesure du panier de consommation de 2014 indexée à 2016 selon l'évolution de l'indice des prix à la consommation pour le Québec.

(1) Comprend la Prestation fiscale pour le revenu de travail et la prime au travail adaptée.

(2) Comprend le crédit d'impôt remboursable pour la TPS, les prestations de solidarité sociale, l'Allocation-logement et le crédit d'impôt pour la solidarité.

(3) Le revenu de travail net équivaut au revenu de travail moins les impôts et les cotisations obligatoires à payer.

Source : Ministère des Finances du Québec.

❑ Les personnes de 65 ans et plus

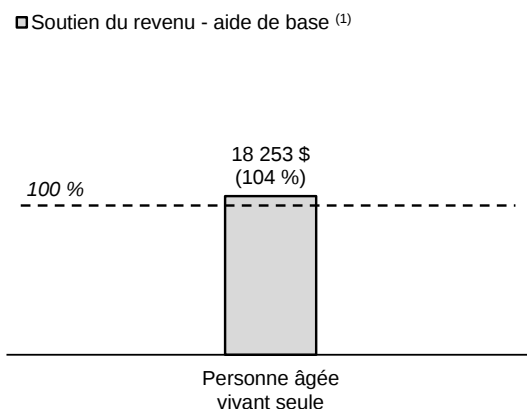
Les personnes de 65 ans et plus bénéficient également d'un soutien du revenu plus élevé.

Chez les personnes de 65 ans et plus, sans autres revenus, le taux de couverture dépasse les 100 % – soit le taux de référence identifié pour ces personnes par le comité et retenu de façon implicite par le gouvernement fédéral.

GRAPHIQUE 17

Revenu disponible par rapport à la mesure du panier de consommation et au seuil de référence, personne de 65 ans ou plus vivant seule et sans autres revenus

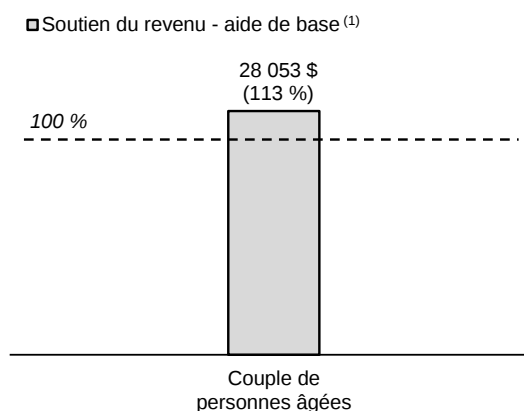
(en dollars et en pourcentage de la mesure du panier de consommation)



GRAPHIQUE 18

Revenu disponible par rapport à la mesure du panier de consommation et au seuil de référence, couple de personnes de 65 ans ou plus sans autres revenus

(en dollars et en pourcentage de la mesure du panier de consommation)



Note : Le seuil de la mesure du panier de consommation pour 2016 est calculé à partir de la mesure du panier de consommation de 2014 indexée à 2016 selon l'évolution de l'indice des prix à la consommation pour le Québec.

(1) Comprend le crédit d'impôt remboursable pour la TPS, l'Allocation-logement et le crédit d'impôt pour la solidarité ainsi que la pension de la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti.

Source : Ministère des Finances du Québec.

❑ Un constat global

On constate globalement que l'effet des mesures de soutien du revenu sur le revenu disponible diffère notamment selon l'âge, la situation familiale et la capacité à intégrer le marché du travail.

- Le soutien du revenu accordé est plus important pour les personnes de 65 ans et plus que pour le reste de la population, ainsi que pour les ménages avec enfants par rapport aux ménages sans enfants.
- Les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi bénéficient également d'un soutien plus important que celles ne subissant pas de telles contraintes.

2.6 Les améliorations à apporter au soutien des personnes sans contraintes à l'emploi, des personnes handicapées et des personnes de 65 ans et plus

Comme on vient de le constater, le système actuel ne permet pas d'atteindre le seuil de référence fixé dans tous les cas.

Le comité présente ainsi ses recommandations successivement pour :

- les personnes sans contraintes à l'emploi;
- les personnes handicapées.

Le comité présente par ailleurs des recommandations visant à permettre d'atteindre le seuil de référence pour un plus grand nombre de personnes âgées.

❑ Les personnes sans contraintes à l'emploi

En premier lieu, il existe un écart entre le seuil de référence proposé par le comité et le soutien effectivement accordé aux personnes seules et aux couples sans enfants sans contraintes à l'emploi.

Le soutien accordé représente respectivement, pour ces ménages, 52 % et 54 % de la mesure du panier de consommation, alors qu'il devrait atteindre 55 % selon le seuil de référence proposé par le comité.

■ Une situation à corriger

Pour le comité, il importe de corriger cette situation.

Le comité a étudié la possibilité de bonifier le revenu disponible des ménages sans enfants (personnes seules et couples sans enfants) sans contraintes à l'emploi, afin de faire en sorte que le taux de couverture de la mesure du panier de consommation corresponde au seuil de référence proposé par le comité, soit 55 %.

Le comité a simulé un scénario, consistant à apporter un supplément aux prestations d'aide sociale⁹⁰, applicable aux ménages sans contraintes à l'emploi. Ce scénario apparaît intéressant à plus d'un titre.

Selon le scénario simulé, le gouvernement majore les montants versés dans le cadre du programme d'aide sociale pour les ménages sans contraintes à l'emploi. Les règles du programme d'aide sociale s'appliquent, ce qui signifie que le supplément n'est versé qu'aux personnes admissibles au programme et respectant donc les critères d'actifs et d'avoirs liquides.

Afin que les ménages sans enfants atteignent un taux de couverture de la mesure du panier de consommation de 55 %, la majoration serait de 472 \$ par an pour une personne seule et de 311 \$ par an pour un couple sans enfants. Les ménages avec enfants (familles monoparentales et couples avec enfants) sans contraintes à l'emploi bénéficieraient également de cette majoration.

■ Une approche respectant les principes adoptés

Par rapport aux principes retenus par le comité, la mesure serait équitable et efficiente.

La mesure atteindrait le but recherché, en portant à 55 % le taux de couverture de la mesure du panier de consommation pour les personnes seules et les couples sans enfants et sans contraintes à l'emploi.

Les ménages avec enfants sans contraintes à l'emploi bénéficieraient du même soutien, mais bonifié grâce aux mesures d'aide à la famille.

Elle serait simple d'application, puisqu'elle s'intégrerait dans le mécanisme actuel de soutien du revenu. Par contre, la mesure pourrait diminuer légèrement l'incitation au travail.

■ Le coût estimé de la mesure

Le coût de la mesure serait relativement limité, soit 86,4 millions de dollars.

⁹⁰ Voir le volume 3, scénario 11.

Recommandation n° 10

Le comité constate que pour les personnes seules et les couples sans enfants sans contraintes à l'emploi, il existe un écart entre le seuil de référence proposé et le soutien effectivement accordé.

Pour combler cet écart, **le comité recommande** la majoration des montants versés dans le cadre du programme d'aide sociale pour les ménages sans contraintes à l'emploi, afin que le revenu disponible des ménages sans enfants, en l'absence de revenus de travail, atteigne le seuil de référence, soit 55 % de la mesure du panier de consommation.

Le comité recommande que cette majoration soit de 472 \$ par an pour une personne seule et de 311 \$ par an pour un couple sans enfants.

Les ménages avec enfants et sans contraintes à l'emploi bénéficieraient également de cette majoration.

■ Une alternative examinée

Comme solution alternative pour corriger l'écart constaté entre le seuil de référence proposé et le soutien effectivement accordé aux personnes seules et aux couples sans enfants et sans contraintes à l'emploi, le comité a étudié un scénario de « fiscalisation partielle ».

Selon ce scénario, le supplément de revenu serait versé par un nouveau crédit d'impôt remboursable. Le scénario de « fiscalisation partielle » a semblé avoir plus d'inconvénients que d'avantages.

Le scénario consisterait à créer un nouveau crédit d'impôt remboursable, réductible en fonction du revenu, ce crédit d'impôt n'étant offert qu'aux ménages sans enfants.

Comme les autres mesures fiscales de même nature, ce crédit d'impôt serait versé sans condition quant aux actifs ou aux avoirs liquides détenus. La difficulté vient de ce que ce crédit d'impôt, créé pour ajuster l'aide sociale de base, profiterait en fait à un nombre important de ménages non admissibles à cette aide sociale.

Il soulève ainsi d'importants problèmes de logique et d'équité. Le scénario s'éloigne de la raison pour laquelle il a été imaginé, soit l'ajustement du soutien du revenu apporté par rapport au seuil considéré comme le seuil de référence. Plusieurs ménages qui ne sont pas réellement démunis pourraient bénéficier du crédit d'impôt, soit les ménages ayant un revenu net faible, mais possédant des actifs supérieurs aux seuils prévus à l'aide sociale.

La mise en place de ce crédit d'impôt entraînerait un coût de 266,5 millions de dollars annuellement pour le gouvernement.

❑ Les personnes handicapées

Parmi les plus démunis, les personnes handicapées nécessitent une attention particulière en raison de leur difficulté ou de leur impossibilité à intégrer le marché du travail.

Pour ces personnes, et comme on l'a vu précédemment, le comité recommande que le seuil de référence soit plus élevé que pour les personnes n'ayant pas de contraintes à l'emploi.

De plus, le comité est d'avis que la situation de ces personnes justifie que l'aide qui leur est versée le soit selon des modalités moins contraignantes et plus simples.

■ Des paramètres à définir pour établir le seuil de référence applicable

Pour le comité, il importe d'abord que le gouvernement définisse les paramètres permettant de déterminer le niveau de capacité des personnes handicapées à participer au marché du travail.

Les définitions concernant les personnes handicapées sont multiples, et les critères définis pour bénéficier des différentes aides disponibles varient selon les mesures⁹¹.

- La Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale définit une personne handicapée comme « toute personne ayant une déficience entraînant une incapacité significative et persistante et qui est sujette à rencontrer des obstacles dans l'accomplissement d'activités courantes »⁹².
- Chez les bénéficiaires du programme de solidarité sociale, la notion de contraintes sévères à l'emploi se définit comme « un état physique ou mental déficient ou altéré pour une durée permanente ou indéfinie et qui, compte tenu des caractéristiques psychosociales et socioprofessionnelles de l'individu, entraîne des limitations fonctionnelles significatives »⁹³.

En offrant une aide additionnelle aux personnes handicapées, le gouvernement reconnaît que cet état limite leur possibilité d'accroître leur revenu disponible par le travail.

Le gouvernement devrait ainsi établir des paramètres clairs afin de définir des niveaux de capacité à intégrer le marché du travail. Le ministère de la Santé et des Services sociaux pourrait être impliqué dans cette démarche.

■ Un seuil précis et une aide correspondante

Une fois ces paramètres établis, le gouvernement devrait fixer le seuil de référence définissant le soutien du revenu minimum à garantir aux personnes handicapées, en fonction de leur capacité à augmenter leur revenu disponible par le travail.

Le seuil de référence retenu devrait ainsi différer selon l'effet du handicap sur la capacité à participer au marché du travail.

Le gouvernement devrait ensuite évaluer le revenu disponible assuré actuellement aux personnes handicapées en fonction du seuil de référence retenu, et éventuellement améliorer ce soutien du revenu si un écart est observé.

⁹¹ Voir le volume 2, annexe 4.

⁹² Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale, article 1.

⁹³ Selon la définition du programme de solidarité sociale.

Recommandation n° 11

Parmi les plus démunis, les personnes handicapées nécessitent une attention particulière, en raison de leur difficulté ou de leur impossibilité à intégrer le marché du travail.

Pour ces personnes, **le comité recommande** que le seuil de référence soit plus élevé que pour les personnes n'ayant pas de contraintes à l'emploi.

Afin de déterminer ce seuil de référence, **le comité recommande** au gouvernement de définir les paramètres permettant de déterminer le niveau de capacité des personnes handicapées à participer au marché du travail. Le ministère de la Santé et des Services sociaux pourrait être impliqué dans cette démarche.

Une fois ces paramètres établis, **le comité recommande** au gouvernement de fixer le seuil de référence définissant le soutien du revenu minimum à assurer aux personnes handicapées, en fonction de leur capacité à augmenter leur revenu disponible par le travail. Le seuil de référence devrait ainsi différer selon l'effet du handicap sur la capacité à participer au marché du travail.

Le comité recommande au gouvernement d'évaluer l'écart existant éventuellement entre le revenu disponible actuellement assuré aux personnes handicapées et le seuil de référence retenu, et d'améliorer ce revenu disponible si un écart est observé.

■ Des modalités d'accès à l'aide moins contraignantes et plus simples

Le comité est d'avis que le gouvernement devrait faire en sorte que l'aide assurée aux personnes handicapées soit moins contraignante et plus simple.

Les données concernant les prestataires du programme de solidarité sociale, soit des personnes avec contraintes sévères à l'emploi, montrent qu'il s'agit majoritairement de personnes demeurant bénéficiaires de cette aide à long terme. La proportion de personnes s'y trouvant actuellement depuis dix ans ou plus, sans interruption, est de plus de 54,0 % et le taux de sortie avant 65 ans est très faible.

Pour le comité, ces personnes, en raison de leur état, devraient être soumises à des règles moins strictes et à des modalités d'accès à l'aide simplifiées. Il s'agit notamment de réduire les irritants que peuvent subir ces personnes handicapées et d'alléger les démarches qu'elles doivent effectuer, notamment les vérifications exigées pour l'obtention de l'aide et son maintien.

■ La mise en place d'une mesure distincte

Pour ce faire, le comité a analysé la création d'une mesure distincte et moins contraignante que le programme actuel de solidarité sociale.

Cette mesure s'appliquerait aux personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi et qui sont prestataires du programme de solidarité sociale depuis une certaine période.

Une telle mesure pourrait prendre la forme :

- d'un nouveau programme budgétaire, avec des règles assouplies,
- d'une mesure fiscale.

■ L'option de la fiscalisation

Le comité a étudié la deuxième de ces deux options, soit la fiscalisation, pour une partie des prestataires de l'aide actuellement accordée par le programme de solidarité sociale.

Une telle fiscalisation permettrait de simplifier l'aide apportée aux personnes concernées, et de concentrer les ressources du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale sur l'intégration en emploi.

Selon l'analyse effectuée, l'aide fiscalisée serait accessible uniquement à des bénéficiaires répondant à des critères additionnels liés à la lourdeur de leurs besoins et de leur handicap et à l'incapacité à occuper un emploi.

Elle serait assortie de moins de conditions que l'actuel programme de solidarité sociale.

- Les revenus de travail gagnés ne seraient plus sujets à une déclaration mensuelle, mais seulement à une déclaration annuelle. L'exemption de revenus de travail permis serait dorénavant annuelle plutôt que mensuelle.
- La limite de séjour hors Québec de sept jours serait notamment assouplie.

Des balises pourraient être définies, consistant à établir un délai au-delà duquel l'aide serait fiscalisée – par exemple, un délai de deux ans après que la personne soit devenue prestataire du programme de solidarité sociale.

- **Le maintien de conditions liées aux actifs**

Normalement, une fiscalisation de l'aide la rend inconditionnelle aux actifs, en raison de la nature même du régime fiscal. Le comité est cependant d'avis que dans ce cas, et pour des raisons d'équité, l'aide fiscalisée devrait rester conditionnelle aux actifs ou aux avoirs liquides détenus.

Cette condition ne serait ensuite vérifiée qu'à des intervalles de quelques années – par exemple de cinq ans.

L'aide demeurerait également conditionnelle au revenu, mais sur une base annuelle plutôt que mensuelle, cette condition étant vérifiée lors de la déclaration de revenus.

- **Une aide s'inscrivant dans la perspective de l'instauration d'un revenu minimum garanti inspiré des formes absolues ou complètes**

En raison de la diminution des conditions requises, cette mesure s'inscrirait dans la perspective de l'instauration d'un revenu minimum garanti inspiré des formes absolues ou complètes, pour ces personnes présentant un handicap plus important. Étant de nature fiscale et située en dehors des programmes d'assistance sociale, cette forme d'aide serait moins source d'irritants pour cette catégorie de bénéficiaires.

En parallèle, des modalités devraient être prévues pour que les prestations spéciales soient toujours versées en dehors du régime fiscal.

Recommandation n° 12

La situation des personnes handicapées justifie que l'aide qui leur est assurée soit rendue moins contraignante et plus simple, afin de réduire les irritants qu'elles peuvent subir et d'alléger les démarches qu'elles doivent effectuer.

Le comité recommande la création d'une mesure distincte et moins contraignante que le programme actuel de solidarité sociale, pour les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi et prestataires du programme de solidarité sociale depuis une certaine période. La mesure pourrait prendre la forme d'un nouveau programme budgétaire, avec des règles assouplies, ou d'une mesure fiscale.

Le comité recommande d'évaluer la deuxième de ces deux options, soit la fiscalisation de l'aide financière pour une partie des personnes handicapées – il s'agirait des personnes handicapées répondant à des critères liés à la lourdeur de leurs besoins et de leur handicap, ainsi qu'à l'incapacité à occuper un emploi.

Les modalités de cette nouvelle mesure fiscale pourraient être les suivantes :

- Des balises seraient définies, consistant à établir un délai au-delà duquel l'aide serait fiscalisée – par exemple, un délai de deux ans après que la personne soit devenue prestataire du programme de solidarité sociale.
- Pour des raisons d'équité, l'aide fiscalisée devrait rester conditionnelle aux actifs ou aux avoirs liquides détenus. L'exemption de revenus de travail permis serait dorénavant annuelle plutôt que mensuelle.
- Cette condition ne serait vérifiée qu'à des intervalles de quelques années – par exemple de cinq ans.
- L'aide demeurerait également conditionnelle au revenu, cette condition étant vérifiée lors de la déclaration de revenus.

En raison de la diminution des conditions requises, cette mesure s'inscrirait dans la perspective de l'instauration d'un revenu minimum garanti inspiré des formes absolues ou complètes, pour ces personnes présentant un handicap plus important.

En parallèle, des modalités devraient être prévues pour que les prestations spéciales soient toujours versées en dehors du régime fiscal.

❑ Les personnes de 65 ans et plus

Parmi les personnes les plus démunies, les personnes de 65 ans et plus nécessitent également une attention particulière.

Comme on l'a vu précédemment, le comité propose, pour ces personnes, un seuil de référence des mesures de soutien du revenu de 100 % de la mesure du panier de consommation, parce que dans leur cas, le travail ne doit pas être pris en compte pour l'atteinte du seuil de pauvreté.

Ce seuil est globalement atteint ou dépassé, mais le comité constate malgré cela la persistance de situations de pauvreté parmi les personnes de 65 ans et plus. Le comité formule une recommandation afin d'apporter une réponse à l'une des raisons de cette situation.

Par ailleurs, la situation du marché du travail et les changements démographiques en cours imposent que l'on reconnaisse les efforts consentis par les personnes de 65 ans et plus pour se maintenir en emploi. C'est le sens d'une autre recommandation formulée par le comité, concernant cette fois-ci le maintien sur le marché du travail des personnes de 65 ans et plus.

■ Une réponse à la persistance de situation de pauvreté chez les personnes de 65 ans et plus

Dans le système de soutien du revenu existant au Québec, le soutien du revenu des personnes de 65 ans et plus est assuré principalement par le gouvernement fédéral dans le cadre de la pension de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti. Pour ces personnes, le gouvernement fédéral reconnaît de façon implicite que le travail ne doit pas être pris en compte pour l'atteinte du seuil de pauvreté.

En raison des programmes fédéraux, les personnes de 65 ans et plus bénéficient d'un soutien du revenu plus important que les personnes plus jeunes⁹⁴. L'aide de base octroyée aux personnes de 65 ans et plus sans autres revenus est plus importante que le soutien octroyé à des personnes de moins de 65 ans dans la même situation financière.

Il existe ainsi une hausse importante dans le soutien du revenu à l'âge de 65 ans, marquant un changement entre les systèmes mis en place par le gouvernement du Québec et par le gouvernement fédéral.

Le niveau du soutien apporté par le gouvernement fédéral explique que la proportion de personnes considérées comme pauvres soit moins importante chez les personnes de 65 ans et plus que dans l'ensemble de la population.

En 2015, au Québec, le taux de faible revenu selon la mesure du panier de consommation s'établissait à 3,6 % pour les personnes de 65 ans et plus, comparativement à 10,9 % pour la population en général⁹⁵. Cette proportion est préoccupante, étant donné la difficulté des personnes de 65 ans et plus à se maintenir sur le marché du travail.

⁹⁴ Voir les graphiques 17 et 18, page 122.

⁹⁵ Voir le volume 2, pages 73 et 81. Les données proviennent de l'Enquête canadienne sur le revenu de Statistique Canada.

■ Les causes identifiées

La pauvreté chez les personnes de 65 ans et plus s'explique essentiellement par trois raisons⁹⁶ :

- Certaines personnes âgées de 65 ans et plus ne se prévalent pas du Supplément de revenu garanti, bien qu'elles y aient droit.
- Compte tenu des règles d'admissibilité des programmes fédéraux, les immigrants nouvellement arrivés n'ont pas droit au plein montant.
- Il se produit ce que l'on appelle des « effets de seuil » lorsque les montants de la pension de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti sont proches des seuils de faible revenu selon la mesure du panier de consommation.

Les « effets de seuil » sont des décalages se produisant dans le temps entre l'évolution de la mesure du panier de consommation et l'indexation des montants versés par le gouvernement fédéral. Des retards se produisent entre l'augmentation de la mesure du panier de consommation et l'ajustement des sommes versées dans le cadre des programmes fédéraux.

■ Le « non-recours » : des gestes déjà posés

Le fait que certaines personnes âgées de 65 ans et plus ne se prévalent pas du Supplément de revenu garanti rejoint la problématique des « non-recours ».

Dans certains cas, des personnes admissibles au Supplément de revenu garanti n'en font pas la demande par méconnaissance du programme ou en raison de difficultés à remplir les formalités. Le gouvernement fédéral a déjà mis en place des mesures afin de corriger la situation⁹⁷.

■ Les règles d'admissibilité à l'égard des immigrants : des gestes à poser par le gouvernement fédéral

Pour être admissible à la pleine pension de la Sécurité de la vieillesse et au Supplément de revenu garanti, il faut satisfaire certaines conditions reliées à la durée de présence au Canada⁹⁸. Ces règles ont pour effet qu'un certain nombre de personnes immigrantes ayant atteint l'âge de 65 ans ne peuvent bénéficier d'un soutien complet. Le comité est préoccupé par le problème.

Sur le fond, il revient au gouvernement fédéral de réviser ses règles ou de mettre en place des mesures visant à réduire le taux de pauvreté des personnes de 65 ans et plus.

⁹⁶ Voir le volume 2, pages 82 et 83.

⁹⁷ Voir le volume 2, page 82.

⁹⁸ Voir le volume 2, pages 41 et 82.

■ Les effets de seuil : une réponse possible par une indexation adéquate

Le comité a porté son attention sur les effets de seuil, et recommande que les moyens appropriés soient pris afin d'assurer le maintien d'une aide adéquate dans le temps.

L'indexation des prestations de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti sur la mesure du panier de consommation est logique, puisque ces prestations doivent permettre de sortir de la pauvreté.

Dans la lettre de mandat du ministre fédéral de la Famille, des Enfants et du Développement social, le premier ministre du Canada reconnaissait le problème des « effets de seuil » et de l'ajustement des sommes versées aux personnes de 65 ans et plus dans le cadre des programmes fédéraux⁹⁹.

Une modification du processus d'indexation des prestations de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti corrigerait la situation.

Recommandation n° 13

Le comité constate la persistance de pauvreté parmi les personnes de 65 ans et plus. Même si

Le comité recommande d'apporter une réponse à l'une des causes de cette situation, en demandant au gouvernement du Québec d'effectuer des représentations auprès du gouvernement fédéral afin que l'indexation des prestations de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti soit effectuée selon la mesure du panier de consommation. Le montant de l'aide devrait être revu périodiquement, en même temps que la révision de la mesure du panier de consommation.

Pour ce qui est des situations de pauvreté imputables aux règles d'admissibilité à l'égard des immigrants pour la pension de la Sécurité de la vieillesse et pour le Supplément de revenu garanti, **le comité recommande** au gouvernement du Québec d'effectuer des représentations auprès du gouvernement fédéral afin que des mesures correctrices appropriées soient appliquées.

⁹⁹ CABINET DU PREMIER MINISTRE DU CANADA, *Lettre de mandat du ministre de la Famille, des Enfants et du Développement social*, 2015, <http://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-du-ministre-de-la-famille-des-enfants-et-du-developpement-social>.

■ Reconnaître les efforts de travail des personnes de 65 ans et plus

Dans son analyse de l'état actuel du marché du travail au Québec, le comité a porté une attention particulière aux personnes âgées de 65 ans et plus¹⁰⁰.

On constate au Québec une baisse marquée du taux d'emploi à partir de 65 ans : en 2016, le taux d'emploi s'établissait ainsi à 45 % pour les personnes de 60 à 64 ans, et à 19 % pour les personnes de 65 à 69 ans.

Cette baisse est moins marquée en Ontario et dans l'ensemble du Canada. Toujours en 2016, le taux d'emploi pour les personnes de 65 à 69 ans s'établissait à 27 % en Ontario et à 25 % dans l'ensemble du Canada. Cette différence s'explique en partie par l'écart de formation et d'éducation existant encore parmi les cohortes les plus âgées entre le Québec et le reste du Canada.

■ Permettre à ceux qui le peuvent et le désirent d'améliorer leur revenu

En raison de l'allongement de l'espérance de vie, des travailleurs proches de la retraite risquent de constater que leur épargne accumulée est insuffisante pour financer cette retraite, alors même qu'elle est susceptible de se prolonger sur une période plus longue que prévu¹⁰¹.

Même si le travail ne devrait plus être pris en compte pour l'atteinte du seuil de pauvreté pour ces personnes, le maintien en emploi à un âge plus avancé constitue pour les personnes dont la santé le permet une manière de bonifier leur revenu disponible au-delà de ce seuil – tout en contribuant à répondre au besoin de main-d'œuvre du marché du travail.

Pour le Québec, la possibilité d'augmenter le taux d'emploi des personnes âgées de 65 ans et plus constitue l'un des moyens envisageables pour contribuer à réduire l'impact des changements démographiques sur la croissance économique.

■ Un obstacle à lever

Le soutien du revenu défini par le gouvernement fédéral pour les personnes âgées de 65 ans et plus ne favorise pas le maintien de ces personnes sur le marché du travail.

Les personnes âgées de 65 ans et plus ayant peu de revenus sont peu incitées à travailler pour accroître leur revenu disponible, en raison du fort taux de réduction du Supplément de revenu garanti. Ce taux peut atteindre 75 %.

Afin de ne pas dissuader les personnes de 65 ans et plus à demeurer sur le marché du travail lorsqu'elles en ont la capacité et de s'assurer que ces personnes puissent accroître leur revenu disponible, il faudrait diminuer le taux de réduction applicable au Supplément de revenu garanti.

Une telle décision appartient au gouvernement fédéral, responsable de ce supplément.

¹⁰⁰ Voir le volume 2, pages 180 et 181. Les données proviennent de l'Enquête sur la population active de Statistique Canada.

¹⁰¹ Voir le volume 2, page 239.

Recommandation n° 14

Les paramètres actuels du Supplément de revenu garanti peuvent conduire à dissuader les personnes de 65 ans et plus de demeurer sur le marché du travail, alors qu'elles en ont la capacité. Pour le comité, il faut s'assurer que ces personnes puissent accroître leur revenu disponible par un maintien sur le marché du travail si elles le désirent.

À cette fin, **le comité recommande** au gouvernement du Québec d'effectuer des représentations auprès du gouvernement fédéral pour qu'il diminue le taux de réduction applicable au Supplément de revenu garanti pour les revenus de travail.

■ Une alternative envisagée

Le comité a étudié la possibilité de mettre en place une nouvelle prime au travail additionnelle pour les personnes de 65 ans et plus. Cette prime viendrait diminuer l'effet de réduction du Supplément de revenu garanti. Son coût a été évalué à 187 millions de dollars par année.

Ce scénario pourrait être examiné comme une alternative à la diminution du taux de réduction applicable au Supplément de revenu garanti pour les revenus de travail.

Dans ce cas se poserait le problème du financement de la mesure. Puisque cette prime au travail viendrait corriger un problème créé par une mesure fédérale, il serait logique que le gouvernement fédéral assure son financement.

2.7 Le traitement des couples par rapport aux personnes seules à l'assistance sociale

Le caractère individuel ou par ménage du soutien du revenu soulève la question de la liberté individuelle – une propriété de l'allocation universelle – par rapport au traitement des ménages selon leurs besoins.

Pour un couple, l'aide octroyée dans le cadre de l'assistance sociale est versée conjointement aux deux personnes. Il peut ainsi s'agir d'une certaine limitation de la liberté individuelle des deux conjoints, même si cette liberté est souhaitable¹⁰².

L'aide octroyée sur la base du ménage tient compte des économies d'échelle que représente le fait de vivre à deux par rapport à vivre seul. Ainsi, une personne seule bénéficie d'une aide supplémentaire, étant donné le fait qu'elle doit supporter des dépenses additionnelles.

❑ Mieux respecter la liberté individuelle tout en reconnaissant les besoins respectifs des personnes seules et des couples

Le comité a étudié la possibilité de mieux respecter la liberté individuelle tout en tenant compte de la réalité économique différente des personnes seules par rapport aux personnes en couple, en répartissant l'aide d'un couple entre chacun des deux conjoints. Le montant de l'aide demeurerait inchangé, mais son mode de versement serait modifié pour les couples. Pour les personnes seules, il n'y aurait aucun changement dans l'aide versée.

Cette modification ne limiterait cependant pas la responsabilité conjointe du couple dans le cadre de l'assistance sociale.

■ Un premier pas

Le changement proposé par le comité serait cohérent avec le système de soutien du revenu, même si d'autres mesures de soutien du revenu demeuraient versées à l'un ou à l'autre des membres d'un couple pour des raisons particulières¹⁰³.

Il s'agirait ainsi d'un premier pas pour offrir une plus grande liberté individuelle, dans le cadre du système de soutien du revenu.

Les impacts administratifs ou juridiques de cette proposition devraient être pris en compte avant sa mise en œuvre.

¹⁰² La notion de liberté individuelle, telle que recherchée par l'allocation universelle, est présentée dans le rapport d'étape aux pages 16 et suivantes.

¹⁰³ On fait référence notamment au soutien aux enfants.

Recommandation n° 15

Les modalités de versement de l'assistance sociale soulèvent la question du respect de la liberté individuelle dans le traitement des couples.

Pour assurer une plus grande équité et liberté entre les conjoints, **le comité recommande** que, dans le cas d'un couple, l'aide versée au titre de l'assistance sociale soit répartie également entre les deux membres du couple plutôt que versée conjointement.

Le montant de l'aide demeurerait inchangé, mais son mode de versement serait modifié pour les couples. Pour les personnes seules, il n'y aurait aucun changement dans l'aide versée.

Les impacts administratifs ou juridiques de cette recommandation devraient être pris en compte avant sa mise en œuvre.

3. SOUTENIR LE REVENU PAR L'INTÉGRATION AU MARCHÉ DU TRAVAIL

La troisième série d'améliorations formulées par le comité concernant le système de soutien du revenu a trait à l'intégration au marché du travail : cette intégration constitue un moyen privilégié et durable de lutter contre la pauvreté, et dans le système existant au Québec, plusieurs obstacles viennent s'y opposer, ce qui décourage ainsi les personnes à participer au marché du travail.

Cette série d'améliorations et les recommandations qui en découlent sont présentées en quatre volets.

- L'incitation au travail revêt une double importance : l'intégration au marché du travail permet à la fois de lutter de façon durable contre la pauvreté et de soutenir la croissance économique.
- Au Québec, l'intégration au marché du travail se heurte à des taux effectifs marginaux d'imposition élevés, pour certaines zones précises du revenu disponible.
- Malgré tous les efforts consacrés à l'intégration au marché du travail, le comité constate une dépendance d'un nombre important de prestataires à l'aide sociale, ce qui nécessite des initiatives ciblées.
- La situation de l'endettement de certains prestataires de l'assistance sociale envers le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale représente un autre obstacle à leur intégration au marché du travail.

3.1 L'incitation au travail revêt une double importance : lutter de façon durable contre la pauvreté et soutenir la croissance économique

Pour le comité, il est essentiel que le système de soutien du revenu récompense l'effort accompli en favorisant les initiatives mises en place par les individus pour intégrer le marché du travail et s'y maintenir.

L'incitation au travail revêt une double importance : lutter contre la pauvreté et soutenir la croissance économique.

❑ Un moyen privilégié pour lutter contre la pauvreté

L'intégration d'une personne sur le marché du travail constitue un moyen privilégié et durable de lutter contre la pauvreté, en raison d'une amélioration de son niveau de vie.

L'emploi fournit à terme des revenus supérieurs à ceux que les programmes sociaux peuvent offrir. L'emploi représente ainsi le véhicule le plus sûr et le plus durable de sortie de la pauvreté.

Le travail représente un moyen privilégié d'insertion sociale. Il développe le sentiment d'appartenance. En fait, pour une personne, la valeur du travail va bien au-delà de la rémunération que le travail permet d'assurer. Le travail donne l'occasion de relever des défis. Il contribue ainsi à créer un sentiment de fierté, lorsque l'intégration au marché du travail est réussie.

❑ Un moyen privilégié pour soutenir la croissance économique

L'incitation au travail représente également un moyen privilégié de soutenir la croissance économique et d'accroître la richesse collective.

La participation du plus grand nombre de personnes au marché du travail est essentielle à la croissance de l'activité économique ainsi qu'au financement des mesures de soutien du revenu.

Le Québec fait face à un vieillissement rapide de sa population, qui se répercute directement sur l'importance de la population active, et donc sur la croissance économique¹⁰⁴. Le vieillissement de la population a des conséquences directes sur la croissance économique, par l'intermédiaire du marché du travail. Depuis 2014, la contribution à la croissance économique de l'augmentation du bassin des travailleurs potentiels de 15 à 64 ans est négative, et ce phénomène se poursuivra au cours des prochaines années.

La participation accrue au marché du travail représente donc un moyen essentiel pour soutenir la croissance.

Les personnes occupant un emploi contribuent directement à la richesse collective. Plus les citoyens contribuent à la création de richesse, plus cette société peut offrir un soutien généreux et complet à ceux qui en ont le plus besoin.

¹⁰⁴ Voir le volume 2, pages 173 et 237.

❑ Une action essentielle

En matière de soutien du revenu, le défi est de mettre en place des mesures d'appui aux plus vulnérables qui n'aient pas pour effet d'inciter les personnes aptes à travailler à quitter le marché du travail ou à ne pas y retourner.

Il faut agir à la fois sur la demande de travail des entreprises et sur l'employabilité des personnes souhaitant intégrer le marché du travail.

La bonne tenue du marché du travail coïncide avec l'existence d'un nombre significatif de personnes se situant en dehors de ce marché – le comité cible en particulier les jeunes, les travailleurs plus âgés et les personnes immigrantes.

Le marché du travail connaît une évolution rapide. De nouveaux besoins et de nouveaux métiers apparaissent, soulevant la question de l'adéquation entre la demande d'emploi des entreprises et la qualification de la main-d'œuvre effectivement disponible.

■ L'incitation au travail au sens large

L'incitation au travail doit être comprise au sens large et inclure l'incitation à l'éducation et à la formation, qui constituent sous cet angle des outils pour intégrer le marché du travail.

La formation visant l'adéquation aux besoins du marché du travail contribue directement à l'intégration au marché du travail. L'accompagnement à l'employabilité et à la recherche d'emploi y est également relié.

3.2 Des taux effectifs marginaux d'imposition élevés, dans certaines zones précises du revenu de travail

Le système de soutien du revenu peut constituer un obstacle à l'intégration d'une personne sur le marché du travail, puisqu'il fait apparaître des taux effectifs marginaux d'imposition élevés.

Le taux effectif marginal d'imposition désigne la part d'un dollar additionnel en revenu dont ne dispose pas la personne concernée : cette part d'un dollar additionnel de revenu est récupérée par les gouvernements sous la forme d'augmentation des impôts ou des cotisations additionnelles ou sous la forme d'une réduction des transferts. Ce taux est exprimé pour un accroissement de revenu à un revenu donné.

L'inverse de ce taux correspond donc au revenu disponible additionnel qu'un individu obtient à la marge par un effort additionnel de travail.

Un fort taux effectif marginal d'imposition dissuade une personne de travailler.

❑ L'origine de taux effectifs marginaux d'imposition élevés

Chez les personnes à plus faible revenu, les taux effectifs marginaux d'imposition élevés découlent principalement de l'effet de la réduction des aides versées dans le cadre du soutien du revenu.

Chez les personnes à revenu élevé, le taux effectif marginal d'imposition correspond plutôt au taux d'imposition marginal sur le revenu.

❑ La limite visée

On considère en général qu'un taux effectif marginal d'imposition de plus de 50 % constitue un seuil psychologique, au-delà duquel la personne concernée est incitée à ne pas fournir d'effort de travail additionnel.

Ce seuil peut être considéré plutôt comme un niveau indicatif à surveiller, mais aucune étude rigoureuse ne permet de chiffrer la limite précise qu'un taux effectif marginal d'imposition ne devrait pas dépasser.

❑ Les constats du comité

Le comité a procédé à un examen détaillé des taux effectifs marginaux d'imposition observés au Québec pour différents cas types, pour des revenus allant jusqu'à 100 000 \$, en fonction d'augmentations de revenus par tranches de 1 000 \$. Le comité tire de cet examen plusieurs constats.

■ Les taux effectifs marginaux d'imposition dépassant 60 %

Les taux effectifs marginaux d'imposition dépassant 60 % sont surtout observés chez les personnes à plus faible revenu¹⁰⁵.

On remarque que peu de ménages semblent se trouver dans les zones où les taux effectifs marginaux d'imposition sont les plus élevés : il peut s'agir d'un résultat de l'effet dissuasif de ces taux.

En raison de l'aide plus importante octroyée aux ménages avec enfants, on observe également des taux effectifs marginaux d'impositions plus élevés chez ces derniers que chez les ménages sans enfants.

¹⁰⁵ Voir le volume 2, pages 136 et 137.

■ Des zones stratégiques à surveiller

Dans le parcours entrepris par les personnes à faible revenu pour accroître leur revenu disponible, deux zones stratégiques apparaissent particulièrement sensibles pour le comité, soit :

- la zone de revenu allant de la fin de l'exemption définissant le revenu de travail permis en même temps que la prestation d'aide sociale jusqu'à la sortie du Programme d'aide sociale;
- la zone de revenu entourant la sortie de la pauvreté, soit le moment où le revenu disponible dépasse le seuil de pauvreté.

■ L'illustration de ces zones pour une personne seule

Pour une personne seule, en 2016, ces zones se trouvent respectivement entre 2 400 \$ et 10 464 \$ dans le premier cas et au-delà de 17 570 \$ environ dans le second cas.

Le taux effectif marginal d'imposition associé à ces zones est ici illustré pour un gain de 1 000 \$ sur un revenu de travail initial de 9 000 \$ (première zone) ou de 17 600 \$ (deuxième zone). Les taux effectifs marginaux d'imposition observés sont respectivement de 70,4 % et de 63,4 %.

TABLEAU 9

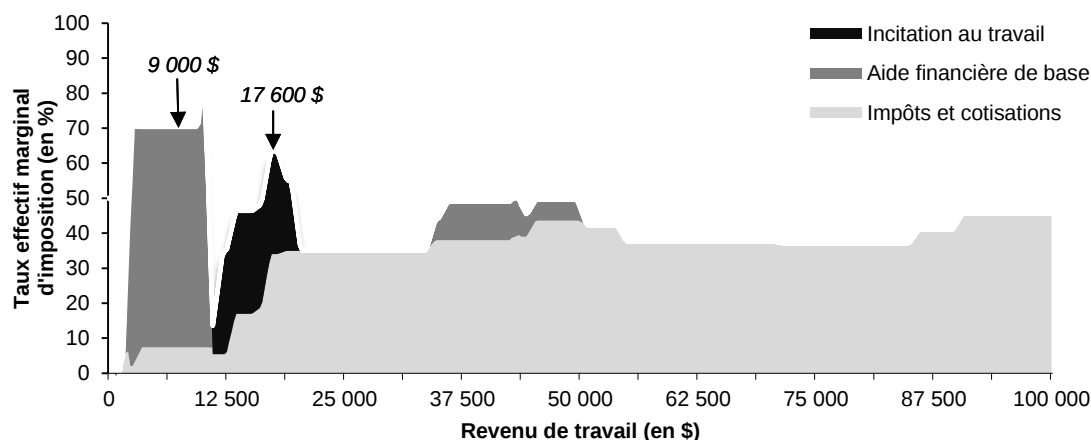
Détail du taux effectif marginal d'imposition pour une personne de moins de 65 ans vivant seule, selon différents niveaux de revenus – 2016
(en pourcentage, pour un gain de 1 000 \$)

	Revenu de travail	
	9 000 \$	17 600 \$
Aide financière de base		
– Aide sociale	92,6	—
– Crédit d'impôt pour la solidarité	—	—
– Crédit d'impôt remboursable pour la TPS	-0,2	—
Sous-total	92,5	—
Incitation au travail		
– Prime au travail	-9,0	9,4
– Prestation fiscale pour le revenu de travail	-20,5	20,0
Sous-total	-29,5	29,4
Impôts et cotisations		
– Impôt du Québec	—	15
– Impôt fédéral	—	11,6
– Cotisations au Régime québécois d'assurance parentale	0,6	0,6
– Cotisations au Régime de rentes du Québec	5,3	5,3
– Cotisations à l'assurance-emploi	1,5	1,5
Sous-total	7,4	34,0
Taux effectif marginal d'imposition	70,4	63,4

Source : Ministère des Finances du Québec.

GRAPHIQUE 19

Taux effectif marginal d'imposition pour une personne de moins de 65 ans vivant seule – 2016
(en pourcentage, pour un gain de 1 000 \$)



Note : Taux effectif marginal d'imposition calculé pour une augmentation de revenu de travail de 1 000 \$.
Source : Ministère des Finances du Québec.

■ **L'enjeu de la perte des prestations spéciales par les prestataires d'assistance sociale**

Il faut ajouter que chez les prestataires de l'assistance sociale, la disparition des prestations et des allocations s'accompagne de la perte de différentes prestations spéciales après un certain délai.

Au Québec, les prestations ou les allocations versées dans le cadre de l'aide financière de dernier recours peuvent s'accompagner de plus d'une centaine de prestations spéciales, généralement liées à la santé ou à des situations de crise.

Le comité constate que la sortie des programmes d'aide sociale ou de solidarité sociale est suivie d'une disparition de ces prestations spéciales après une certaine période, ces prestations spéciales étant cependant remplacées au moins en partie par le crédit d'impôt remboursable pour frais médicaux.

La perte des prestations spéciales ne devrait donc pas avoir pour effet d'aggraver les taux effectifs marginaux d'imposition, mais cette question reste à éclaircir, car le remplacement de ces prestations très visibles par des crédits d'impôt remboursables qui le sont moins a peut-être des conséquences pour ce qui est de la perception des soutiens apportés.

■ **La situation des personnes âgées**

Par ailleurs, les personnes de 65 ans et plus sont également touchées par des taux effectifs marginaux d'imposition élevés dans certaines zones de revenu en raison du taux de réduction très élevé du Supplément de revenu garanti versé par le gouvernement fédéral.

Le comité a précédemment formulé une recommandation permettant de répondre à ce problème (recommandation n° 14).

❑ **Les outils fiscaux mis en place dans le but de réduire les taux effectifs marginaux d'imposition**

Au Québec, la problématique des taux effectifs marginaux d'imposition et la nécessité d'en prendre conscience et d'intervenir dans les situations où ils sont les plus élevés ont été mises en lumière en 1984, lors de la publication du Livre blanc sur la fiscalité des particuliers.

À la suite du Livre blanc, un programme budgétaire, le programme APPORT (programme d'aide aux parents pour leurs revenus de travail), a constitué une première réponse conçue pour réduire les taux effectifs marginaux d'imposition.

En 2005, le gouvernement du Québec a remplacé ce programme par une mesure fiscale, la prime au travail, à laquelle s'est ajouté au cours des dernières années le bouclier fiscal¹⁰⁶.

■ **La prime au travail**

La prime au travail¹⁰⁷ vise à valoriser l'effort de travail et à inciter les personnes prestataires de l'assistance sociale à quitter le programme pour retourner sur le marché du travail. Elle compense ainsi l'important défi qui consiste à concilier le soutien du revenu et l'incitation au travail.

La prime au travail est constituée :

- d'une prime générale;
- d'une prime adaptée aux personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi;
- d'un supplément pour les prestataires de longue durée quittant l'aide financière de dernier recours.

La prime au travail est octroyée sur la base du ménage en fonction du revenu familial et de la présence d'enfants dans le ménage.

Elle offre une aide qui croît avec l'augmentation des revenus de travail et elle atteint un maximum au niveau de revenu à partir duquel un ménage n'a plus droit aux prestations d'aide financière de dernier recours. La prime au travail ne profite donc qu'aux personnes ayant des revenus de travail.

Passé un certain seuil de revenu, elle est cependant réduite en fonction des revenus excédentaires jusqu'à atteindre zéro.

■ **Une mesure fiscale fédérale complémentaire**

La Prestation fiscale pour le revenu de travail offerte par le gouvernement fédéral s'apparente à la prime au travail du Québec. Elle vise à offrir un allègement fiscal aux travailleurs à faible revenu ou à encourager ceux qui ne sont pas en emploi à intégrer le marché du travail.

La Prestation fiscale pour le revenu de travail du gouvernement fédéral fait l'objet d'une application particulière au Québec afin de s'harmoniser à la prime au travail.

¹⁰⁶ Afin de favoriser l'incitation au travail, le gouvernement a également mis en place le crédit d'impôt pour les travailleurs d'expérience, lequel vise les travailleurs de 63 ans et plus.

¹⁰⁷ Voir le volume 2, page 56.

■ Le bouclier fiscal

Le bouclier fiscal¹⁰⁸ vise à permettre aux ménages d'accroître leur revenu disponible à la suite d'un effort additionnel de travail en les protégeant temporairement contre une baisse de leurs transferts liés à la prime au travail ou au crédit d'impôt remboursable pour les frais de garde d'enfants.

L'aide financière est versée sur la base du revenu familial du ménage ayant augmenté ses revenus de travail par rapport à l'année précédente. La mesure est entrée en vigueur en janvier 2016. Le ministère des Finances estime que près de 400 000 ménages pourront en bénéficier au cours d'une pleine année.

■ Des mesures efficaces si elles sont visibles

L'efficacité de ces mesures, en particulier celle de la prime au travail, dépend directement de la visibilité de celles-ci. Le comité estime que la prime au travail et le bouclier fiscal peuvent être mal compris par ceux qui en bénéficient ou pourraient en bénéficier, ce qui soulève des enjeux de visibilité et de lisibilité.

Pour cette raison, plusieurs des recommandations présentées précédemment proposent d'améliorer ou de simplifier l'attribution de la prime au travail et du bouclier fiscal.

Certaines des recommandations formulées par le comité permettraient d'améliorer l'accessibilité à ces deux mesures fiscales et d'améliorer la visibilité de ces aides et leur compréhension pour les personnes qui en bénéficient.

Les différentes propositions concernant la prime au travail et le bouclier fiscal abordées précédemment auraient ainsi toutes pour effet d'améliorer l'incitation au travail. Il s'agit des recommandations visant :

- le versement automatique du bouclier fiscal et des primes au travail (recommandation n° 2);
- le versement unique des primes au travail avec deux autres mesures de soutien du revenu (recommandation n° 3).

¹⁰⁸ Voir le volume 2, page 60.

❑ S'appuyer sur les outils existants pour étendre de façon significative la couverture des prestataires visés

Le comité considère qu'avec la prime au travail et le bouclier fiscal, le gouvernement du Québec dispose des outils appropriés pour s'assurer que le système de soutien du revenu ne constitue pas un obstacle à l'intégration au marché du travail.

Le comité recommande donc de s'appuyer sur ces deux mesures fiscales pour améliorer encore l'incitation au travail et étendre la couverture des prestataires visés.

Spécifiquement, le comité aborde :

- une bonification majeure de la prime au travail;
- à plus long terme, un changement de paradigme;
- le respect d'une condition essentielle, soit la capacité des personnes de trouver un emploi si elles le désirent.

■ Une proposition majeure : un renforcement important de la prime au travail

Le comité formule une proposition majeure, consistant à renforcer de façon importante la prime au travail pour augmenter la bonification qu'elle offre, en étendre la couverture et en faire bénéficier plus de travailleurs.

Le comité a simulé une bonification de la prime au travail, calculée de telle sorte qu'une fois combinée à la Prestation fiscale pour revenu de travail, le total de ces deux mesures offre une bonification du revenu de travail atteignant 50 %¹⁰⁹.

TABLEAU 10

Taux de supplémentation de la prime au travail et de la prestation fiscale pour le revenu de travail selon la modification proposée – 2017

(en pourcentage, sauf indication contraire)

	Situation actuelle			Situation après bonification			
	Prime au travail	Prestation fiscale	Taux combiné	Bonification	Prime au travail	Prestation fiscale	Taux combiné
Personne seule	9,0	20,5	29,5	+20,5 p.p.	29,5	20,5	50,0
Couple sans enfants	9,0	20,5	29,5	+20,5 p.p.	29,5	20,5	50,0
Famille monoparentale	30,0	12,0	42,0	+8,0 p.p.	38,0	12,0	50,0
Couple avec enfants	25,0	8,0	33,0	+17,0 p.p.	42,0	8,0	50,0

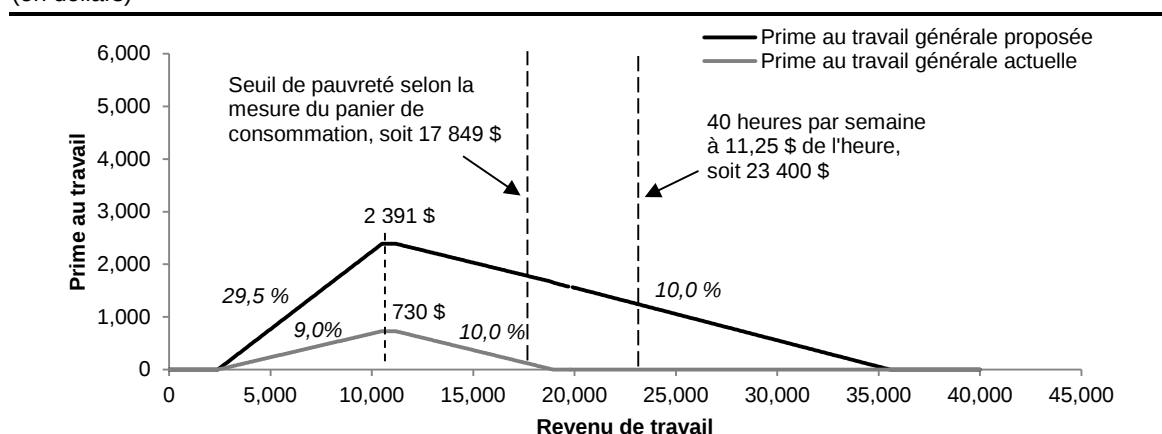
Note : La « Prestation fiscale » correspond à la Prestation fiscale pour le revenu de travail.

p.p. : Points de pourcentage.

GRAPHIQUE 20

Illustration pour une personne seule de la prime au travail proposée (prime au travail générale) – 2017

(en dollars)



Note : Le seuil de sortie de l'aide sociale (10 506 \$) pour les travailleurs au salaire minimum (10,75 \$/h) correspond à 18,8 heures par semaine. À compter de mai 2017, avec un taux de salaire minimum de 11,25 \$, il sera de 18,0 heures par semaine.

Source : Ministère des Finances du Québec.

¹⁰⁹ Voir le volume 3, scénario 12.

■ Des modalités limitant les effets d'interaction avec d'autres mesures

Dans la simulation effectuée, cette bonification a été adaptée et optimisée afin de limiter les modifications apportées à l'effet recherché, soit l'amélioration de l'incitation au travail.

Pour les ménages avec enfants, le taux de réduction de la prime a ainsi été ajusté de telle sorte que l'on maintienne inchangé le seuil de sortie de la mesure. Ce seuil est coordonné avec le seuil de réduction du soutien aux enfants.

Le taux de réduction demeurerait de 10,0 % pour les ménages sans enfants. Il passerait à 12,7 % pour les familles monoparentales et à 16,8 % pour les couples avec enfants.

■ Un effet majeur sur les taux effectifs marginaux d'imposition des ménages à plus faible revenu

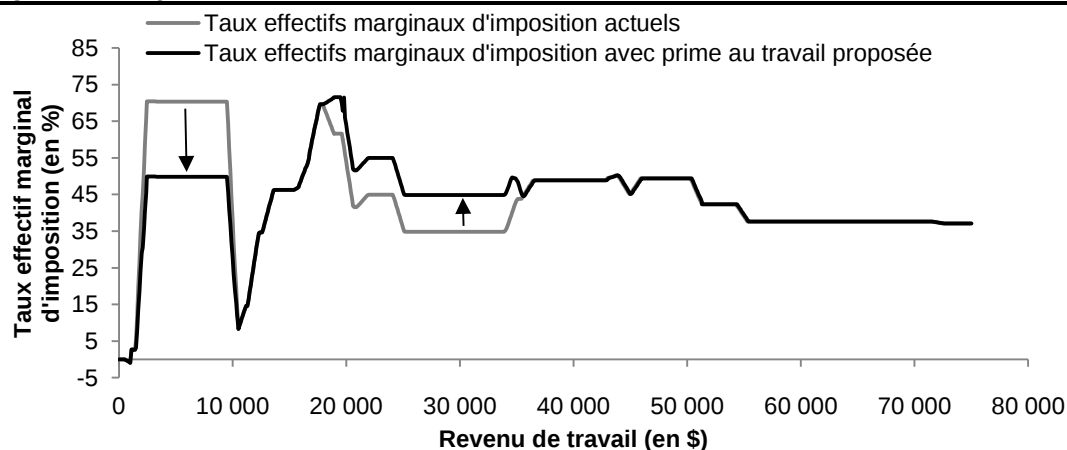
Une telle bonification de la prime au travail diminuerait significativement le taux effectif marginal d'imposition des ménages à plus faible revenu, en le ramenant autour de 50 % dans la zone de réduction de l'aide sociale – soit la première zone stratégique identifiée.

En contrepartie, la réduction de la prime dans les revenus plus élevés aurait pour effet d'augmenter les taux effectifs marginaux d'imposition – notamment dans la deuxième zone stratégique identifiée, soit la zone suivant la sortie de la pauvreté.

Ainsi, la mise en place de la mesure devrait faire l'objet d'un examen attentif par le gouvernement afin qu'il établisse les modalités pouvant limiter cet effet.

GRAPHIQUE 21

Illustration pour une personne seule de l'effet de la proposition sur les taux effectifs marginaux d'imposition – 2017



Source : Ministère des Finances du Québec.

■ Un effet positif sur l'offre de travail chez les personnes visées

Globalement, la baisse des taux effectifs marginaux d'imposition dans la zone de réduction de l'aide sociale, soit la zone stratégique dans laquelle la mesure est conçue pour agir, permettrait d'augmenter l'offre de travail des personnes visées¹¹⁰ de l'ordre de 9 % à 10 % pour les ménages sans enfants et de 3 % à 5 % pour les ménages avec enfants.

■ Une bonification du revenu disponible pour un nombre élevé de ménages

La mesure profiterait principalement aux ménages sans enfants, qui ont accès actuellement à une prime au travail moins généreuse. Les ménages avec enfants en bénéficieraient également.

Plus d'un million de ménages pourraient bénéficier de cette mesure, dont près de 500 000 personnes seules ou de couples sans enfants devenant admissibles à la prime ainsi bonifiée.

■ Le coût estimé de la mesure

Selon les premières évaluations effectuées, cette bonification de la prime au travail représenterait un coût d'un plus de 1,0 milliard de dollars annuellement.

Son coût étant très élevé, la mesure pourrait être considérée comme un objectif à atteindre au terme d'une mise en place graduelle.

Recommandation n° 16

Le système de soutien du revenu peut constituer un obstacle à l'intégration d'une personne sur le marché du travail, en faisant apparaître des taux effectifs marginaux d'imposition élevés : la part d'un dollar additionnel de revenu qui est récupérée par les gouvernements sous forme d'augmentation d'impôts ou de cotisations ou de réduction des transferts peut, dans certains cas, atteindre ou dépasser 70 %.

Pour réduire ces taux marginaux effectifs d'imposition, le gouvernement dispose déjà de la prime au travail. Pour le comité, il s'agit d'un outil approprié pour inciter au travail.

Le comité recommande au gouvernement d'apporter une bonification majeure à la prime au travail, afin de réduire les taux effectifs marginaux d'imposition dans la zone de réduction de l'aide sociale, soit la zone stratégique dans laquelle la mesure est conçue pour agir.

Cette bonification viserait à faire en sorte que tous les ménages bénéficient d'un taux combiné de la prime au travail du Québec et de la Prestation fiscale pour le revenu de travail du gouvernement fédéral atteignant 50 %.

À cette fin, le gouvernement étendrait la couverture de la prime au travail et en ferait bénéficier davantage de travailleurs. Une telle bonification permettrait de réduire les taux effectifs marginaux d'imposition des personnes à plus faible revenu et augmenterait ainsi leur offre de travail.

La mesure devrait être assortie de la mise en place des modalités adéquates pour limiter l'effet à la hausse sur le taux effectif marginal d'imposition résultant de la réduction de la mesure pour les niveaux de revenu plus élevés – en particulier dans la zone stratégique correspondant à la sortie de la pauvreté.

¹¹⁰ Voir le volume 3, annexe 1, pour une présentation théorique des effets sur l'offre de travail calculés par le modèle d'équilibre général du ministère des Finances du Québec.

■ Une première étape dans une application graduelle

Une première étape vers une application graduelle de ce scénario consisterait à bonifier la prime au travail pour les ménages sans enfants¹¹¹.

Il s'agirait, pour ces ménages, d'un « rattrapage » par rapport aux ménages avec enfants, puisque les personnes seules et les couples sans enfants bénéficient actuellement d'un taux de supplémentation du revenu de 29,5 %, alors que les couples avec enfants bénéficient d'un taux de 33,0 % et les familles monoparentales d'un taux de 42,0 %.

Cette bonification ferait en sorte que le taux de supplémentation du revenu octroyé par la prime au travail combinée à la Prestation fiscale pour revenu de travail atteigne 33,0 %.

Au total, 441 000 ménages bénéficieraient de cette bonification, soit 396 000 personnes seules et 45 000 couples sans enfants.

Cette bonification de la prime au travail représente un coût annuel de 109 millions de dollars.

Recommandation n° 17

La bonification de la prime au travail recommandée par le comité dans la recommandation n° 16 représente un coût élevé pour l'État québécois. Pour le comité, cette bonification représente l'objectif à atteindre, un objectif dont la réalisation pourrait être graduelle.

Dans une première étape, la priorité serait de faire bénéficier les personnes seules et les couples sans enfants d'un taux de supplémentation du revenu équivalent à celui qui est offert aux couples avec enfants.

Le comité recommande au gouvernement de bonifier la prime au travail pour les personnes seules et les couples sans enfants, de telle sorte que ces ménages bénéficient d'un taux combiné de la prime au travail atteignant le même niveau que celui qui est offert aux couples avec enfants, soit 33,0 %.

Les familles monoparentales continueraient de bénéficier d'un taux de supplémentation plus élevé, soit 42,0 %.

¹¹¹ Voir le volume 3, scénario 13.

■ À plus long terme, un changement de paradigme

La prime au travail actuelle est conçue pour s'harmoniser pleinement avec le programme d'aide financière de dernier recours. La vision à la base de la prime au travail est de réduire les taux marginaux d'imposition dans la zone de réduction de l'aide financière de dernier recours.

Ce faisant, on cherche à améliorer l'incitation au travail pour chaque augmentation à la marge du revenu de travail.

■ Un encouragement plus fort pour une intégration plus grande au marché du travail

Le comité a analysé la possibilité d'ouvrir une nouvelle voie dans les incitations à l'intégration au marché du travail, en réfléchissant à ce que pourrait être une nouvelle prime au travail, fondée sur une vision différente de la prime actuelle.

Ce nouveau paradigme consisterait à offrir un encouragement très important aux personnes prestataires d'assistance sociale pour entrer sur le marché du travail à temps plein ou à temps partiel pour un nombre d'heures significatif par semaine.

L'encouragement ne se ferait plus à la marge, c'est-à-dire en cherchant à réduire les taux effectifs marginaux d'imposition dans la zone de réduction de l'aide financière de dernier recours.

■ Réduire le « taux d'imposition à la participation »

Il s'agirait plutôt de réduire le « taux d'imposition à la participation »¹¹² – soit le taux d'imposition effectif observé pour une personne qui passe de l'inactivité ou du chômage à un emploi à temps partiel ou à temps plein.

Le taux d'imposition à la participation est calculé sur une variation importante de revenu et non pas à la marge – ce qui correspond beaucoup plus à la réalité d'une personne intégrant le marché du travail.

Selon les travaux effectués à la demande du comité, le taux d'imposition à la participation pour une personne seule passant d'une situation sans emploi à un travail à temps partiel (20 heures par semaine) au salaire minimum était égal à 55,3 % en 2016. Cette personne ne conservait effectivement que 44,7 % du revenu additionnel gagné, en tenant compte des impôts et des cotisations à acquitter et des transferts diminués.

Une personne seule passant d'une situation sans emploi à un travail à temps plein (emploi de 40 heures par semaine pendant 52 semaines) au salaire minimum ne conservait que 50,0 % de son revenu additionnel gagné.

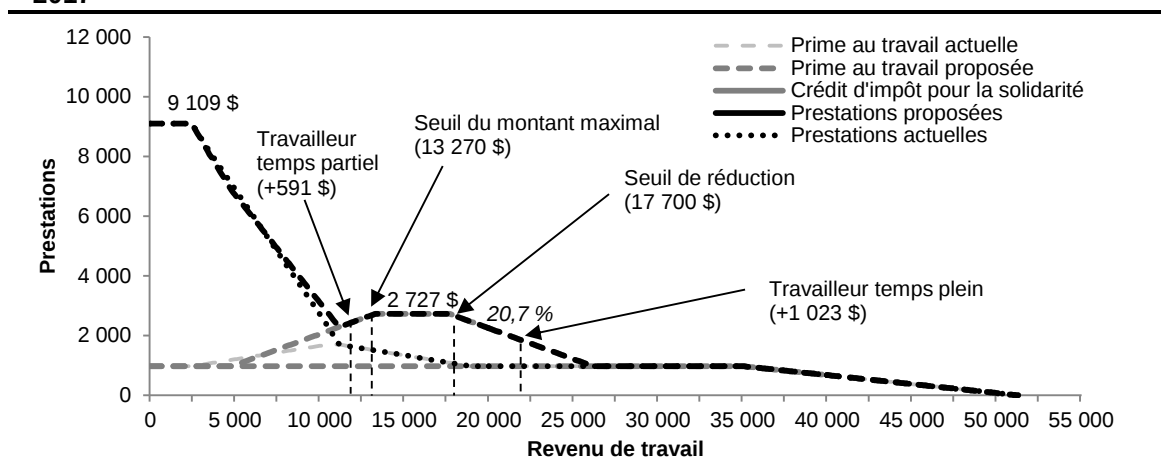
¹¹² Voir la page 27 pour la définition du taux d'imposition à la participation ainsi que le volume 2, page 140, pour une description plus complète des taux d'imposition à la participation.

■ La nouvelle prime au travail proposée

Le scénario étudié par le comité consiste à mettre en place une nouvelle prime au travail, remplaçant la prime au travail actuelle. La nouvelle prime agirait beaucoup plus loin dans l'échelle des revenus, et de façon majeure.

GRAPHIQUE 22

Illustration pour une personne seule de l'effet de la mesure proposée sur l'aide versée – 2017



Source : Ministère des Finances du Québec.

Ce scénario permet de réduire le taux d'imposition à la participation.

- Si on reprend l'exemple d'une personne seule passant d'une situation sans emploi à un travail à temps partiel, son taux d'imposition à la participation passerait de 55,3 % à 50,0 %. La part des revenus qu'elle conserverait en intégrant le marché du travail passerait donc de 44,7 % à 50,0 %.
- Dans le cas d'une personne seule passant d'une situation sans emploi à un emploi à temps plein, son taux d'imposition à la participation passerait de 49,8 % à 45,2 %. La part des revenus qu'elle conserverait en intégrant le marché du travail passerait dans ce cas de 50,2 % à 54,8 %.

TABLEAU 11

Exemple de taux effectif d'imposition à la participation pour une personne seule suivant une modification à la prime au travail – 2016

(revenu et soutien en dollars et taux en pourcentage)

	Situation actuelle			Situation après modification		
	Revenu de travail	Revenu disponible	Taux effectif d'imposition ⁽¹⁾	Revenu de travail	Revenu disponible	Taux effectif d'imposition ⁽¹⁾
Sans emploi	—	9 192	—	—	9 192	—
Temps partiel au salaire minimum ⁽²⁾	11 180	14 195	55,3	11 180	14 786	50,0
Temps plein au salaire minimum ⁽³⁾	22 360	20 424	49,8	22 360	21 447	45,2

(1) Taux effectif d'imposition pour un ménage sans emploi qui entrerait sur le marché du travail (temps partiel ou temps plein).

(2) Emploi de 20 heures par semaine pendant 52 semaines au taux horaire de 10,75 \$ de l'heure.

(3) Emploi de 40 heures par semaine pendant 52 semaines au taux horaire de 10,75 \$ de l'heure.

Source : Ministère des Finances du Québec.

■ **Un scénario illustratif visant à amorcer une réflexion**

Ce scénario ne constitue qu'un premier pas dans la réflexion. Il n'a d'ailleurs été évalué pour l'instant que pour les personnes seules.

Les modalités précises de la mesure envisagée devraient être élaborées en tenant compte des différents enjeux concernant les taux de réduction et l'intégration des mesures entre elles, notamment pour les ménages avec enfants.

Pour le comité, ce scénario est avant tout illustratif. Dans une éventuelle mise en œuvre, la mesure pourrait être définie différemment afin de s'adapter à la situation d'autres types de ménages.

Recommandation n° 18

Le comité a analysé la possibilité d'ouvrir une nouvelle voie dans les incitations à l'intégration au marché du travail, en réfléchissant à ce que pourrait être une prime au travail offrant un encouragement très important aux personnes prestataires d'assistance sociale pour entrer sur le marché du travail à temps plein ou à temps partiel avec un nombre d'heures important par semaine.

Le scénario étudié par le comité consiste à mettre en place une nouvelle prime au travail, qui remplacerait la prime au travail actuelle et agirait beaucoup plus loin dans l'échelle des revenus – et de façon significative – pour réduire le taux d'imposition à la participation.

Le comité recommande au gouvernement de poursuivre la réflexion entamée par le comité en tenant compte des différents enjeux concernant les taux de réduction et l'intégration des mesures entre elles, notamment pour adapter la mesure à la situation d'autres types de ménages.

■ Le respect d'une condition essentielle

Une réduction des taux effectifs marginaux d'imposition lèvera un obstacle important à l'intégration au travail.

Les différentes mesures visant à renforcer l'incitation au travail supposent cependant, pour atteindre leur but, que les personnes cherchant de l'emploi en trouvent – ce qui demande que les personnes soient en mesure de répondre aux besoins des entreprises, c'est-à-dire qu'il y ait adéquation entre leurs compétences et les besoins du marché du travail.

■ Une conjoncture favorable

Pour ce qui est de la demande de travail des entreprises, la conjoncture prévalant actuellement au Québec est favorable. La plupart des indicateurs du marché du travail révèlent une amélioration de la situation au Québec, avec un petit recul lors de la crise de 2008 et un retour à la normale depuis¹¹³.

- Le taux d'emploi du Québec s'est significativement amélioré au cours des dernières années, principalement chez les 15 à 64 ans.
- Le taux de chômage a fortement diminué et la durée moyenne du chômage a également diminué de la fin des années 1990 à 2008, mais elle semble suivre depuis une légère tendance à la hausse.
- Plus récemment, l'écart de salaire observé avec l'ensemble du Canada semble rétrécir depuis la dernière année.

¹¹³ Voir le volume 2, pages 153 et suivantes.

■ Des transformations à prévoir

Le marché du travail connaît cependant différentes transformations qui pourraient s'amplifier dans l'avenir, en raison notamment des changements technologiques.

- On risque d'assister à des suppressions d'emplois en raison de la robotisation et de l'automatisation, les catégories de travail les plus à risque étant le « travail manuel routinier » et le « travail cognitif routinier »¹¹⁴.
- Simultanément, de nouveaux besoins et de nouveaux métiers apparaîtront, soulevant un autre défi – celui de l'adéquation entre la demande d'emploi des entreprises et les qualifications de la main-d'œuvre effectivement disponible.
- La polarisation entre les emplois « automatisables » et les emplois non touchés par l'automatisation pourrait accroître l'écart entre les employables et les inemployables, et ainsi entre les riches et les pauvres¹¹⁵.

Pour ce qui est de l'employabilité des personnes souhaitant intégrer le marché du travail, on observe un nombre important de personnes se situant en dehors du marché du travail, malgré sa bonne tenue. Le comité est particulièrement préoccupé par la situation de trois catégories de citoyens directement concernés, soit les jeunes de 15 à 24 ans, les personnes de 55 ans et plus et les personnes immigrantes¹¹⁶.

Les différentes études concernant les changements technologiques à venir – et en particulier l'automatisation et la robotisation – sont convergentes sur un point : on ne peut qu'être gagnant en améliorant la formation des travailleurs actuels et futurs, pour leur permettre de s'adapter rapidement aux évolutions annoncées¹¹⁷.

■ Un contexte de changement démographique à prendre en compte

Dans un contexte de vieillissement de la population, cette formation est d'autant plus importante qu'elle peut également permettre une meilleure intégration des jeunes au marché du travail une fois leurs études terminées, le maintien de travailleurs plus âgés sur le marché du travail, ainsi que l'intégration sur le marché du travail des personnes immigrantes.

Le comité a présenté précédemment une recommandation visant à soutenir la formation, soit la création d'un compte personnel pour la formation et la transition des travailleurs (recommandation n° 5).

Ce compte mettrait à la disposition des travailleurs un outil pour terminer leur formation de base ou assurer leur formation continue, et relever ainsi les défis liés aux transformations du marché du travail.

¹¹⁴ Voir le volume 2, page 241.

¹¹⁵ Voir le volume 2, page 244.

¹¹⁶ Voir le volume 2, pages 175 et suivantes.

¹¹⁷ Voir le volume 2, page 256.

■ Une démarche déjà enclenchée par le gouvernement

Le Rendez-vous national sur la main-d'œuvre organisé par le gouvernement du Québec les 16 et 17 février 2017 a abordé de façon approfondie les questions de l'inadéquation entre la demande de travail des entreprises et la qualification de la main-d'œuvre, ainsi que les problématiques particulières des jeunes, des personnes de plus de 55 ans et des personnes immigrantes.

Les propositions issues du Rendez-vous national sur la main-d'œuvre donneront lieu à un certain nombre d'initiatives gouvernementales, mises en place dans le cadre de la Stratégie nationale sur la main-d'œuvre en cours d'élaboration.

Le comité s'attend à ce que cette stratégie gouvernementale mette l'accent sur la formation générale et sur la formation continue, moyens privilégiés pour intégrer au marché du travail les personnes qui en sont actuellement exclues.

■ La gestion des ressources humaines dans les petites et moyennes entreprises

Le comité formule une recommandation spécifique concernant la gestion des ressources humaines dans les entreprises, et particulièrement dans les petites et moyennes entreprises.

L'intégration au marché du travail se heurte souvent aux limites imposées par la dimension même de ces entreprises. Les entreprises, et notamment les plus petites d'entre elles, appliquent des formes d'organisation du travail qui ne répondent pas aux nouveaux besoins des travailleurs.

Les employeurs doivent être incités à rendre l'organisation du travail plus flexible :

- en mettant en place une gestion des ressources humaines plus souple, notamment pour ce qui est des horaires de travail – un tel effort concernant en particulier les petites et moyennes entreprises qui ne disposent souvent pas des ressources nécessaires;
- en faisant preuve d'ouverture sur la diversité quant à leur politique d'embauche, notamment par le recrutement de personnes âgées et d'immigrants ainsi que par l'intégration de personnes handicapées ou de personnes prestataires de l'assistance sociale.

Il s'agit ici de lutter concrètement contre les préjugés formulés à l'encontre de certaines catégories de la population et vécus lorsque ces personnes cherchent à intégrer le marché du travail.

Pour le comité, il importe ainsi que la future Stratégie nationale sur la main-d'œuvre aborde la question de la gestion des ressources humaines dans l'entreprise, dans le but de stimuler le développement de nouvelles formes organisationnelles plus souples, en particulier dans les petites et moyennes entreprises.

Recommandation n° 19

Les différentes mesures visant à renforcer l'incitation au travail supposent, pour atteindre leur but, que les personnes cherchant de l'emploi en trouvent – ce qui demande que les personnes soient en mesure de répondre aux besoins des entreprises, c'est-à-dire qu'il y ait adéquation entre leurs compétences et les besoins du marché du travail.

Pour s'en assurer, **le comité recommande** au gouvernement du Québec d'intégrer, dans la future Stratégie nationale sur la main-d'œuvre, une bonification des initiatives actuelles ou de nouvelles mesures visant à appuyer les employeurs par un soutien de l'État pour les inciter à rendre l'organisation du travail plus flexible.

Il peut notamment s'agir de services d'accompagnement leur étant offerts.

Ces initiatives favoriseraient l'implantation, dans les entreprises, d'une gestion des ressources humaines plus souple, notamment pour ce qui est des horaires de travail, ainsi que d'une politique d'embauche ouverte sur la diversité en facilitant le recrutement des personnes âgées et des immigrants ainsi que l'intégration de personnes handicapées ou de personnes prestataires de l'assistance sociale.

Ces initiatives s'adresseraient en particulier aux petites et moyennes entreprises.

3.3 La dépendance à l'aide sociale

S'ajoutant aux taux effectifs marginaux d'imposition élevés, le comité constate un autre obstacle à l'intégration au marché du travail des personnes bénéficiant des programmes d'assistance sociale – soit le développement d'un phénomène de dépendance à l'aide sociale chez des personnes pourtant en mesure d'intégrer le marché du travail.

❑ L'existence d'un nombre important de prestataires de long terme

Malgré la réduction du nombre de personnes bénéficiant des programmes d'assistance sociale, on observe l'existence d'un nombre important de prestataires à l'aide sociale sur une très longue période, même si ces prestataires sont sans contraintes au travail¹¹⁸.

En date de mars 2017, environ 107 000 adultes prestataires d'assistance sociale l'étaient depuis au moins 120 mois consécutifs. Parmi eux, un peu plus de 20 000 étaient prestataires de l'aide sociale et étaient sans contraintes à l'emploi.

■ Certains facteurs

Les données disponibles permettent de mieux cerner le phénomène de dépendance à l'aide sociale pour ces personnes.

- Le fait d'être présent durant une longue période à l'aide sociale se traduit généralement par une baisse de l'employabilité et de la capacité à occuper un emploi, rendant la sortie de l'aide sociale d'autant plus difficile.
- Le fait d'intégrer l'aide sociale au début de la vie adulte augmente le risque d'y rester à plus long terme. Il semble par ailleurs exister des facteurs sociaux favorisant une présence intergénérationnelle à l'aide sociale.
- Les jeunes de moins de 25 ans prestataires du Programme d'aide sociale proviennent pour environ les trois quarts de familles ayant déjà bénéficié d'assistance sociale.

■ Une intervention dans deux directions

Le comité recommande des initiatives dans deux directions, afin de lutter contre ce phénomène de dépendance à l'aide sociale, soit :

- une action préventive en ajustant les modalités du supplément de la prime au travail;
- une meilleure compréhension du phénomène pour offrir un soutien adapté, dont le développement des habiletés sociales.

¹¹⁸ Voir le volume 2, pages 112 et suivantes.

❑ Une action préventive : l'ajustement du supplément de la prime au travail

Le comité a évalué une mesure consistant à prévenir l'accroissement du nombre de prestataires de l'assistance sociale¹¹⁹ de longue durée en modifiant les modalités du supplément de la prime au travail.

Un supplément de 200 \$ par mois, pour une durée maximale de 12 mois, est actuellement versé aux prestataires d'aide financière de dernier recours ayant cumulé une présence à l'aide d'au moins 36 mois au cours des 42 mois précédents et quittant l'aide financière de dernier recours en raison de revenus de travail gagnés.

■ Les modalités suggérées

La modification ferait passer la période de présence à l'aide financière de dernier recours pour être admissible au supplément de 36 mois au cours des 42 derniers mois à 24 mois au cours des 30 derniers mois. Cette modification permettrait d'intervenir plus rapidement auprès des prestataires à risque de demeurer à long terme à l'assistance sociale.

Les nouvelles modalités permettraient de rejoindre les prestataires non admissibles au Programme objectif emploi et ainsi d'arrimer les efforts à ceux consentis dans le cadre de ce programme.

Le coût de cette mesure est évalué à 2,4 millions de dollars selon le rythme actuel de sortie de l'assistance sociale. Son coût réel dépendra du nombre de prestataires actuels qui seraient réintégrés au marché du travail.

Même si un nombre relativement petit de personnes sont rejointes chaque année, il s'agit d'une mesure dont les bénéfices peuvent être importants à long terme, dans la mesure où les personnes quitteraient de manière durable l'assistance sociale.

Recommandation n° 20

Le fait d'être présent durant une longue période à l'aide sociale se traduit généralement par une baisse de l'employabilité et de la capacité à occuper un emploi, rendant la sortie de l'aide sociale d'autant plus difficile.

Afin de prévenir l'accroissement du nombre de prestataires de l'assistance sociale de longue durée, **le comité recommande** une modification des modalités du supplément de la prime au travail.

La modification ferait passer la période de présence à l'aide financière de dernier recours pour être admissible au supplément de 36 mois au cours des 42 derniers mois à 24 mois au cours des 30 derniers mois. Cette modification permettrait d'intervenir plus rapidement auprès des prestataires à risque de demeurer à l'assistance sociale à long terme.

¹¹⁹ Ce sont principalement les prestataires de l'aide sociale qui sont ciblés.

❑ **Mieux comprendre les besoins des personnes prestataires de longue durée de l'aide sociale et leur offrir des outils adaptés**

Pour le comité, l'incitation au travail seule n'est pas suffisante pour au moins une partie de cette clientèle de bénéficiaires de longue durée sans contraintes au travail.

Pour intégrer en emploi ces personnes qui sont actuellement plus éloignées du marché du travail, il faut également leur permettre de développer les outils nécessaires. Leur absence du marché du travail depuis une longue période pose à leur réintégration des défis plus importants.

■ **Des besoins à mieux comprendre**

Cependant, on connaît mal leur situation et par conséquent les moyens à mettre en œuvre pour leur permettre de se rapprocher du marché du travail. Ces personnes peuvent se trouver dans des situations personnelles fort diverses demandant des interventions variées et possiblement allant au-delà de la formation ou des démarches de recherche d'emploi.

Recommandation n° 21

La situation et les besoins des prestataires de longue durée à l'aide sociale, notamment en matière de santé ou de services sociaux, sont mal connus, rendant difficile l'identification des moyens à mettre en œuvre pour leur permettre de se rapprocher du marché du travail.

Le comité recommande que des études additionnelles soient menées sur les besoins de cette clientèle et les services à mettre en œuvre pour les soutenir.

En plus d'identifier les mesures à mettre en place pour soutenir cette clientèle, les études devraient notamment :

- porter sur les motifs pour lesquels ces personnes demeurent à l'extérieur du marché du travail pendant une longue période;
- identifier les facteurs permettant de réduire ce risque, notamment en lien avec les différentes problématiques ayant affecté leur parcours.

Le ministère de la Santé et des Services sociaux pourrait être associé à cette démarche.

■ Un outil au potentiel intéressant

Parmi les outils offerts par les services publics d'emplois et visant le développement des compétences, le comité souligne les nouvelles mesures visant le développement des habiletés sociales que le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale prévoit offrir dans le cadre du Programme objectif emploi.

Il s'agit de permettre aux participants de se prévaloir de services de développement des habiletés sociales existant dans la communauté, tels que des services juridiques, des services psychosociaux et des services de toxicomanie.

Selon l'évaluation des résultats qui sera faite de l'efficacité de ces mesures, le gouvernement pourrait considérer de les offrir à l'ensemble de la clientèle et particulièrement aux personnes prestataires de l'aide sociale de longue durée. En effet, il semble que de tels outils puissent être adaptés à leur situation.

Recommandation n° 22

Le comité souligne l'importance des nouvelles mesures visant le développement des habiletés sociales que le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale prévoit offrir dans le cadre du Programme objectif emploi.

Le comité recommande d'évaluer les résultats qui seront obtenus par ces nouvelles mesures de développement des habiletés sociales.

Si les résultats obtenus grâce aux mesures de développement des habiletés sociales sont positifs, ces mesures pourraient être offertes aux autres prestataires d'assistance sociale, en particulier aux prestataires de longue durée de l'aide sociale, après avoir été adaptées à leur situation particulière.

3.4 L'endettement des prestataires ou des anciens prestataires de l'assistance sociale

L'endettement des prestataires ou des anciens prestataires de l'assistance sociale envers le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale peut représenter un obstacle à l'intégration ou au maintien des personnes concernées sur le marché du travail¹²⁰.

❑ Un phénomène en hausse

Les données concernant l'endettement des prestataires ou des anciens prestataires de l'assistance sociale mettent en lumière l'ampleur de l'endettement envers le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale d'un grand nombre de personnes bénéficiant ou ayant bénéficié de l'assistance sociale, ainsi que l'aggravation de ce phénomène au cours des dernières années.

Au 31 mars 2017, le solde du compte débiteur du ministère était de 734,3 millions de dollars – soit un solde 25 % plus élevé qu'il ne l'était cinq ans plus tôt. Ceci représente une croissance annuelle moyenne de près de 5 %. Au 31 mars 2017 toujours, cette dette concernait 134 365 personnes. En cinq ans, le nombre de personnes concernées s'est accru de 21 %.

Il faut noter qu'un changement aux critères de radiation de la dette intervenu en 2013 a eu pour effet de faire augmenter à lui seul de 61,9 millions de dollars le solde du compte.

Cette explication n'est que partielle : la croissance de l'endettement est un phénomène réel et la croissance des dettes accumulées dépasse le recouvrement effectué d'environ 15 millions de dollars annuellement.

¹²⁰ Voir le volume 2, pages 118 et suivantes.

❑ Le portrait des personnes touchées

On dispose d'un portrait assez précis des personnes débitrices du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité dans le cadre du Programme d'assistance sociale.

Au 31 mars 2017, 81,9 % des montants réclamés par le ministère correspondaient à de fausses déclarations. Cette dette concernait cependant 39,3 % de l'ensemble des personnes ayant une dette envers le ministère¹²¹.

Toujours au 31 mars 2017, un peu plus de 58 % de l'ensemble des personnes ayant une dette envers le ministère n'étaient plus prestataires de l'assistance sociale, soit notamment parce qu'elles avaient réintégré le marché du travail, ou qu'elles avaient atteint l'âge de 65 ans et étaient devenues admissibles aux programmes de soutien du revenu du gouvernement fédéral.

Le montant des dettes accumulées par les personnes concernées varie significativement. Ainsi, dans la majorité des cas, la dette à rembourser est relativement petite. Dans 64,2 % des cas, elle est inférieure à 3 000 \$. À l'opposé, un nombre plus restreint (14,7 %) de personnes ont une dette qui dépasse les 12 000 \$.

Bien que les personnes ayant accumulé une dette importante (12 000 \$ et plus) soient moins nombreuses, leur dette, en dollars, représente tout près de 70 % de l'ensemble des sommes dues.

¹²¹ Les autres motifs sont les remboursements dus en raison d'une aide versée conditionnellement ou le remboursement d'une aide versée à une personne n'y ayant pas droit sans qu'il y ait eu volontairement de fausses déclarations ou la production de faux documents.

❑ **Les règles de remboursement en place**

Le comité constate que les règles de remboursement des sommes dues, mises en place et appliquées par le ministère, sont équilibrées.

■ **Les personnes toujours prestataires de l'assistance sociale**

Lorsque la personne est toujours prestataire de l'assistance sociale, le ministère applique des règles de recouvrement directement liées au motif ayant conduit au versement en trop.

- En cas d'un versement en trop ne découlant pas d'une fausse déclaration, le montant de la retenue mensuelle est limité à 56 \$ par mois.
- La retenue mensuelle augmente en cas de fausse déclaration (112 \$), et elle double s'il y a eu deux fausses déclarations ou plus (224 \$).

Seules les fausses déclarations conduisent à l'imposition d'intérêts sur les sommes dues, le taux d'intérêt étant fixé trimestriellement en vertu de l'article 28 de la Loi sur l'administration fiscale¹²².

■ **Les personnes n'étant plus prestataires de l'assistance sociale**

Pour les personnes n'étant plus prestataires de l'assistance sociale, le montant mensuel à rembourser est dans la mesure du possible convenu avec la personne, le ministère s'assurant que le montant n'incite pas à quitter le marché du travail pour retourner à l'assistance sociale.

Il s'agit donc d'une approche permettant de fixer le montant des paiements mensuels de manière satisfaisante pour les deux partis.

Si la personne refuse de conclure une entente ou n'effectue pas ses paiements, d'autres démarches peuvent être entreprises, notamment par la retenue directe à partir d'autres transferts gouvernementaux auxquels la personne pourrait avoir droit.

¹²² Le taux d'intérêt applicable était de 6 % pour le trimestre débutant le 1^{er} juillet 2017 et se terminant le 30 septembre 2017.

❑ L'enjeu spécifique du surendettement

Ces règles permettent généralement d'entamer un processus réel de remboursement de la dette, sans risquer de conduire les personnes débitrices à quitter le marché du travail ou à renoncer à y retourner.

■ Une dette qui ne diminue pas

Toutefois, cette approche conduit dans certains cas à des remboursements inférieurs aux intérêts s'accumulant sur la dette. Ainsi, bien que ces personnes entament un processus de remboursement, leur dette continue de grossir. Cette situation concerne 4,2 % des personnes ayant une dette envers le ministère. Cet enjeu a été soulevé dans le dernier rapport annuel d'activités du protecteur du citoyen.

On peut y lire :

« [...] les paiements se limitent, dans plusieurs cas, à rembourser une part minime du capital ou uniquement les intérêts générés par la dette. Au fil des années, des personnes peuvent dès lors avoir remboursé plus que le montant de leur dette étant donné les intérêts courus. Et si le tout perdure, pendant plus de 25 ans parfois, ces personnes atteignent un âge avancé sans jamais voir l'extinction de leur dette »¹²³.

■ Un obstacle à l'intégration au marché du travail ou à l'accroissement de l'effort de travail

Dans tous les cas, malgré les efforts effectués pour faciliter le remboursement, il va de soi que cet endettement pour des personnes bénéficiant de peu de ressources financières constitue un obstacle additionnel à l'entrée sur le marché du travail ou à l'accroissement des efforts de travail, sachant qu'une partie de ces efforts devra servir à rembourser la dette accumulée.

¹²³ LE PROTECTEUR DU CITOYEN, *Rapport annuel d'activités 2016-2017*, septembre 2017, p. 59.

❑ Une intervention dans deux directions

Le comité a évalué la possibilité d'agir dans deux directions.

■ Agir de façon préventive

En premier lieu, le comité soulève l'importance d'agir de façon préventive pour stopper la croissance de l'endettement et du nombre de personnes débitrices.

Il s'agirait de poursuivre les efforts du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale en matière de prévention et de conformité, par exemple en informant davantage les personnes sur l'importance de la justesse de leurs déclarations et sur les conséquences de fausses déclarations. En effet, les droits et responsabilités des prestataires doivent leur être expliqués le plus clairement possible en s'assurant que les règles soient bien comprises.

Par ailleurs, le programme de déclaration volontaire que prévoit mettre en place sous peu le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale est une avenue intéressante pour permettre aux prestataires en défaut et qui s'en rendent compte de régulariser leur situation en évitant les intérêts et les pénalités.

■ Diminuer le fardeau que représente cette dette

En deuxième lieu, le comité propose d'agir pour diminuer le fardeau que représente cet endettement pour les personnes concernées qui se trouvent en situation de pauvreté.

Le but est d'encourager l'adoption d'habitudes de remboursement régulier, la réduction de la dette accumulée, la réintégration au marché du travail ou l'accroissement des efforts de travail pour les prestataires d'assistance sociale. Les mesures pouvant être mises en place à cet égard sont limitées.

- Réduire directement la dette de personnes concernées irait à l'encontre de l'équité envers ceux qui ont respecté les règles établies et contreviendrait aux règles gouvernementales en matière de saine gestion des fonds publics.
- Alléger le taux d'intérêt s'appliquant à ces dettes ne profiterait qu'aux personnes ayant fait de fausses déclarations, parfois à répétition, puisque les personnes ayant une dette pour d'autres motifs ne sont pas soumises à ces intérêts. De plus, le taux d'intérêt appliqué est le même que celui appliqué par les autres ministères ou organismes. Un changement visant uniquement les dettes envers le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale viendrait briser cette cohérence.

Le comité propose une troisième voie, soit d'inciter les personnes endettées à conclure une entente permettant d'étaler les remboursements, en s'assurant que cette entente soit révoquée en cas de nouvelle fausse déclaration. L'objectif serait d'encourager les personnes concernées à maintenir des habitudes de remboursement régulier, tout en intégrant le marché du travail ou en entreprenant des démarches à cette fin.

Recommandation n° 23

L'endettement des bénéficiaires ou des anciens bénéficiaires de l'assistance sociale envers le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale peut représenter un obstacle à l'intégration ou au maintien des personnes concernées sur le marché du travail. Cet endettement est important, et le phénomène s'est aggravé au cours des dernières années.

Pour des personnes bénéficiant de peu de ressources financières, cet endettement nuit à l'accroissement des efforts de travail, étant donné qu'une partie de leurs efforts devra servir à rembourser la dette accumulée.

En premier lieu, **le comité recommande** au gouvernement que les efforts déjà entrepris afin de prévenir les fausses déclarations à l'assistance sociale soient poursuivis. Ces efforts devraient viser à s'assurer d'une bonne compréhension par les prestataires de leurs droits et responsabilités ainsi que des conséquences d'une fausse déclaration.

Le programme de déclaration volontaire qui sera mis en place sous peu par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale permettrait à ces prestataires de régulariser leur situation lorsqu'ils se rendent compte d'une irrégularité dans leur dossier.

En deuxième lieu, **le comité recommande** au gouvernement d'inciter les personnes endettées à conclure une entente permettant d'étaler les remboursements, en s'assurant que cette entente soit révocable en cas de nouvelle fausse déclaration. L'objectif serait d'encourager les personnes concernées à maintenir des habitudes de remboursement régulier, tout en intégrant le marché du travail ou en entreprenant des démarches à cette fin.

**Le nouveau programme de déclaration volontaire
du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale**

Une disposition a été intégrée à la Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi (projet de loi n° 70 sanctionné le 10 novembre 2016), afin de permettre au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale d'établir un programme à l'intention des personnes qui veulent régulariser leur situation après avoir fait une fausse déclaration.

Des modifications au Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles, qui devraient être mises en œuvre prochainement, permettront à un déclarant volontaire de se prévaloir de ce nouveau programme et de bénéficier des avantages suivants par rapport à une situation où ce dernier se retrouverait en situation de fausse déclaration :

- les intérêts sur la dette ne seraient pas facturés, comme c'est le cas lorsqu'il n'y a pas de fausse déclaration (article 192 du règlement);
- les frais de recouvrement de 100 \$ prévus dans les cas de fausse déclaration ne seraient pas réclamés (article 193 du règlement);
- le montant minimum remboursable correspondrait à celui applicable lorsqu'il n'y a pas de fausse déclaration, soit de 56 \$ par mois pour l'aide financière versée sur une base mensuelle et de 13 \$ par semaine pour l'aide versée sur une base hebdomadaire (articles 185 à 189);
- les exemptions de revenus de travail pourraient être appliquées, alors qu'elles ne sont pas applicables lorsqu'il y a fausse déclaration (articles 114 et 162 du règlement).

Le programme s'adresserait aux prestataires ou ex-prestataires d'un programme d'aide financière prévu à la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles et qui ont :

- omis de déclarer leur situation réelle, en tout ou en partie;
- effectué une déclaration incomplète ou erronée de leur situation.

Source : Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

UNE VISION D'ENSEMBLE DU SYSTÈME DE SOUTIEN DU REVENU PROPOSÉ

Les recommandations formulées par le comité forment un tout cohérent. Elles correspondent à une vision d'ensemble de ce que devrait être le système de soutien du revenu au Québec, soit :

- un système de soutien du revenu transformé et amélioré pour correspondre à la définition de base d'un revenu minimum garanti et faisant en sorte que l'intégration au marché du travail soit mieux soutenue;
- un système de soutien du revenu pouvant évoluer vers une forme encore plus complète de revenu minimum garanti.

☐ **Un système de soutien du revenu transformé et amélioré**

Les recommandations formulées au gouvernement par le comité ont toutes comme but de transformer et d'améliorer le système de soutien du revenu existant au Québec, afin que ce système corresponde à la définition de base d'un revenu minimum garanti – soit offrir « une garantie de ressources monétaires pour tous, le montant de ces ressources étant relié à un seuil minimal ».

☒ **Une garantie de ressources monétaires pour tous**

Dans le système de soutien du revenu proposé par le comité, des initiatives supplémentaires sont mises en œuvre pour que toutes les personnes ayant droit aux mesures en bénéficient effectivement.

Le système proposé prévoit le versement automatique de certains crédits d'impôt, ainsi que le paiement de différents soutiens au moyen d'un chèque unique, ce qui réduit la complexité des démarches à effectuer et améliore la lisibilité des mesures.

Le système proposé par le comité offre une couverture supplémentaire aux personnes confrontées à des « situations de transition » et ne pouvant se prévaloir de l'assistance sociale, en raison des règles actuelles. Ces personnes, placées dans des situations à risque, peuvent faire appel à un programme d'aide temporaire. De plus, tous les travailleurs ont accès à un compte personnel pour la formation et la transition, leur permettant de se préparer adéquatement à traverser les transitions liées aux changements technologiques, et plus largement à des raisons économiques.

■ Une garantie de ressources liée à un seuil minimal

Le système de soutien du revenu proposé par le comité garantit des ressources monétaires en fonction d'un seuil minimal.

Dans ce système, le gouvernement établit un seuil de référence déterminant de façon explicite le soutien du revenu minimum à assurer aux personnes, en fonction de la capacité des individus à augmenter leur revenu disponible par le travail, ce qui explique qu'il soit distinct du seuil de pauvreté. Il permet au moins de répondre à la totalité des besoins immédiats.

En attendant que le gouvernement établisse ce seuil de référence, le comité retient un seuil de référence pour les personnes sans contraintes à l'emploi ainsi que pour les personnes de 65 ans et plus, et en déduit un certain nombre de recommandations quant aux modifications à apporter aux soutiens versés. Pour ce qui est des personnes handicapées, le comité recommande que le seuil de référence soit plus élevé que pour les personnes ayant la capacité d'intégrer le marché du travail, des bonifications étant éventuellement apportées aux soutiens actuels en fonction du seuil retenu.

■ Un soutien renforcé à l'intégration au marché du travail

Le système de soutien du revenu proposé par le comité apporte un soutien renforcé à l'intégration au marché du travail, à l'éducation et à la formation. L'intégration au marché du travail, et plus globalement l'intégration sociale, constitue en effet le moyen de lutter de façon durable contre la pauvreté, tout en renforçant la croissance économique.

Le système proposé récompense mieux les efforts de travail, au moyen d'une bonification majeure de la prime au travail. Le comité ouvre la voie à une nouvelle approche allant beaucoup plus loin que dans le système en vigueur dans l'échelle des revenus, afin d'encourager les personnes prestataires d'assistance sociale passant d'une situation sans emploi à un travail à temps partiel ou à temps plein.

Les différentes mesures visant à renforcer l'incitation au travail s'accompagnent de nouvelles initiatives concernant l'organisation du travail dans les entreprises et les politiques d'embauche, pour en accroître la flexibilité et l'ouverture, ainsi que l'intégration sociale des personnes demeurant à l'extérieur du marché du travail.

□ Évoluer vers une forme encore plus complète de revenu minimum garanti

Deux recommandations du comité ouvrent des perspectives quant à une évolution ultérieure du système de soutien du revenu vers une forme encore plus complète de revenu minimum garanti.

- La création d'un compte personnel de formation et de transition aurait la forme d'une allocation universelle ciblant les travailleurs.
- La fiscalisation de l'aide financière pour une partie des personnes handicapées, envisagée par le comité, correspondrait également à un revenu minimum garanti inspiré des formes absolues ou complètes. Cette fiscalisation consisterait en effet à faire un pas vers l'inconditionnalité du soutien apporté, pour les personnes présentant un handicap important.

CONCLUSION

Le rapport d'étape et les trois volumes du rapport final sont l'aboutissement des travaux effectués par le Comité d'experts sur le revenu minimum garanti, à la suite du mandat confié par le gouvernement. Le rapport répond à des enjeux immédiats, mais prend également en compte des défis à venir. Il s'inscrit dans un projet de société concernant les citoyens d'aujourd'hui comme les générations futures.

❑ Les choix méthodologiques

Dans le déroulement de ses travaux, le comité a effectué un certain nombre de choix méthodologiques que l'on peut regrouper autour de trois points.

■ Disposer d'un état des lieux aussi complet que possible

En premier lieu, le comité considérait comme essentiel de disposer du maximum d'informations sur le système de soutien du revenu et sur le marché du travail.

Le comité a voulu établir ses analyses sur la base d'un état des lieux aussi complet et rigoureux que possible du système de soutien du revenu, en s'appuyant à cette fin sur les informations transmises par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et par le ministère des Finances. Ces informations ont porté sur les mesures et programmes existants – dans le champ d'analyse du comité – mais également sur un certain nombre d'indicateurs, liés aux propriétés attribuées aux différentes formes de revenu minimum garanti. Avec l'appui des deux ministères, le comité a pu dresser un portrait complet et à jour du système de revenu existant au Québec. Le rapport final du comité présente des données et des informations nouvelles sur le profil des personnes à l'aide sociale, sur le portrait des personnes pauvres et sur l'application du soutien du revenu au cours du « cycle de vie ».

Cet effort d'information a également concerné les principales caractéristiques du marché du travail, ainsi que les évolutions qu'il est possible d'anticiper en raison de plusieurs tendances prospectives.

Lors de cet exercice, le comité s'est souvent heurté aux limites liées à la disponibilité des données, ce qui l'a conduit à formuler des recommandations particulières à cet égard.

■ Tester les mesures envisagées au moyen de simulations

En deuxième lieu, le comité a mis l'accent sur les simulations.

À partir des constats et des diagnostics qu'il a dégagés, le comité a réfléchi aux modifications à apporter afin d'améliorer le système actuel de soutien du revenu. Pour les modifications de nature quantitative, le comité a privilégié l'approche des simulations, consistant à tester des hypothèses quant aux mesures à prendre selon un processus permettant de prendre en compte les principes retenus.

Le comité rend publiques la majeure partie de ces simulations, dans un souci de transparence et afin de faciliter les discussions auxquelles donneront lieu les recommandations présentées.

■ Peu d'analyses comportementales

En troisième lieu, le comité a dû limiter les analyses de type comportemental.

On fait ici référence aux analyses visant à prendre en compte les changements de comportements des individus, les comportements des acteurs du marché du travail, les politiques des entreprises et, de façon plus globale, les effets sur les flux migratoires à la suite de certaines des mesures étudiées. Les analyses de cette nature nécessitent des outils et un savoir-faire que le comité pouvait difficilement mobiliser dans le cadre de ses travaux.

❑ Trois réalités

Dès le début de ses travaux, le comité a pris conscience de trois réalités majeures.

■ La complexité des mesures existantes

Première de ces réalités, le comité a eu le mandat d'analyser un domaine des politiques publiques particulièrement complexe et sophistiqué. Le système de soutien du revenu existant au Québec est constitué d'un ensemble de mesures budgétaires et fiscales comprenant de multiples dispositions. Cette complexité s'explique par le souci de l'État de définir des mesures adaptées le plus étroitement possible à des besoins et à des situations d'une très grande diversité, et ainsi de mieux rejoindre les personnes à soutenir. Elle résulte également de la nécessité de tenir compte de la capacité de payer du gouvernement, ce qui conduit à cibler avec précision les mesures retenues, afin que les ressources disponibles soient octroyées à ceux qui en ont le plus besoin.

Pour le comité, il a tout de suite été évident qu'il ne pouvait être question de faire table rase de cet ensemble complexe de soutiens et d'appuis. Il fallait plutôt définir ce que l'on pouvait considérer comme des acquis et déterminer à partir de cette base les améliorations à apporter, à partir de ce que l'on doit considérer comme des étapes déjà franchies.

La complexité du système existant a par ailleurs conduit le comité à apporter beaucoup de soin à la prise en compte des impacts éventuels de certaines initiatives envisagées sur le système actuel et sur les multiples dispositions existantes.

■ La place du gouvernement fédéral

Le comité a été immédiatement sensibilisé à une deuxième réalité, celle de la place occupée par le gouvernement fédéral dans le système de soutien du revenu existant au Québec. Le gouvernement fédéral assume presque exclusivement le soutien du revenu aux personnes âgées de 65 ans et plus. Il joue également un grand rôle dans l'aide aux familles et, dans une moindre mesure, dans l'incitation au travail.

La difficulté venait de ce que le comité a reçu son mandat du gouvernement du Québec, et c'est donc au gouvernement du Québec que devaient s'adresser les différentes recommandations formulées.

La réalité de la présence du gouvernement fédéral devait toutefois être prise en compte. Le comité a donc inclus les différentes mesures fédérales dans son analyse du système de soutien du revenu existant au Québec. Lorsque cette analyse a conduit à des conclusions impliquant le gouvernement fédéral, le comité a choisi d'utiliser le gouvernement du Québec comme un intermédiaire et un relais, en recommandant au gouvernement du Québec de réclamer du gouvernement fédéral les transformations souhaitées.

■ Des dispositifs de soutien du revenu hors du champ d'analyse

Une troisième réalité provient de l'existence, en périphérie du système de soutien du revenu tel que défini, d'un grand nombre de dispositifs dont le but est également d'apporter un appui aux personnes vulnérables.

Ces dispositifs interagissent avec les mesures budgétaires et fiscales de soutien du revenu étudiées, et le comité ne pouvait les ignorer, même s'ils sont situés en dehors du champ d'analyse du comité. Parmi ces dispositifs, on fait notamment référence aux régimes d'assurance – et particulièrement à l'assurance-emploi et au Régime de rentes du Québec – ainsi qu'aux aides non monétaires.

Lorsque nécessaire, le comité a fait référence à ces modes d'aide et en a même présenté, dans certains cas, les principales caractéristiques.

❑ **Un effort conceptuel**

Dès le début de ses travaux, le comité a pris la mesure de l'enjeu conceptuel lié à l'ensemble des réflexions concernant le revenu minimum garanti.

■ **Proposer une définition du revenu minimum garanti**

Le terme de revenu minimum garanti est employé pour définir des formes de soutien du revenu différant entre elles sur des points importants. La notion même de revenu minimum garanti est devenue au cours des dernières années un enjeu politique dans plusieurs pays, sans que l'on précise toujours à quel système de soutien du revenu on faisait explicitement référence.

Le comité a donc consenti un premier effort conceptuel, en effectuant une revue aussi claire que possible des formes de revenu minimum garanti faisant l'objet de discussions ou de débats, et en les classant en trois catégories, selon qu'il s'agissait d'une allocation universelle, d'un impôt négatif sur le revenu ou de régimes de base de soutien du revenu. Ce classement a été effectué en définissant les propriétés de chaque forme, leurs avantages et les questionnements qu'elles suscitent.

■ **Une définition ouverte et inclusive**

Le comité a conclu ce premier effort conceptuel en proposant une définition à la fois ouverte, opérationnelle et inclusive du concept de revenu minimum garanti, le comité dénommant ainsi « tout système offrant une garantie de ressources monétaires pour tous, le montant de ces ressources étant lié à un seuil minimal ».

Comme le comité l'explique dans son rapport d'étape, cette définition a permis de tenir compte de ce qui existe déjà, sans dénaturer le concept. La définition retenue a joué un rôle essentiel dans la suite des travaux du comité, puisqu'elle a permis de guider l'évaluation du système existant au Québec, puis de déterminer le sens des améliorations à y apporter, à la suite de cette évaluation.

Pour le comité, l'allocation universelle ou l'impôt négatif sur le revenu dans sa forme complète sont ainsi des exemples de revenu minimum garanti, mais on ne peut limiter le concept de revenu minimum garanti à ces seules formes.

■ **La notion d'inconditionnalité**

La définition du comité a permis notamment d'ouvrir les possibilités concernant la propriété d'inconditionnalité. Cette propriété, qui constitue l'une des bases de l'allocation universelle, est captée dans la définition retenue par le comité lorsque l'on parle de « garantie pour tous ». Par contre, la formulation retenue par le comité permet de dégager des possibilités de conciliation entre l'idée de l'inconditionnalité et les questionnements que cette idée entraîne.

■ **Prendre en compte ce qui se fait ailleurs**

L'effort conceptuel du comité quant à la définition du concept de revenu minimum garanti a pu s'appuyer sur un recensement, le plus représentatif possible, d'applications et d'expérimentations du revenu minimum garanti engagées à travers le monde au cours des dernières années. Pour certaines applications recensées, plus proches des réalités québécoises, le comité a analysé de façon plus approfondie les travaux effectués, en reliant chaque fois ces travaux à sa réflexion conceptuelle.

■ Identifier des principes de base

La définition du terme de revenu minimum garanti n'était pas le seul enjeu conceptuel à relever. Sur le fond, le comité voulait s'interroger sur la capacité des systèmes de soutien du revenu existants ou envisagés à améliorer la redistribution du revenu. Pour le comité, il n'était pas acquis qu'un revenu minimum garanti puisse à coup sûr obtenir une telle amélioration.

Le comité a ainsi retenu trois principes – l'équité, l'incitation au travail et l'efficience –, devant être idéalement tous les trois respectés dans un système de soutien du revenu. Le comité a précisé la signification et les implications de ces principes. Le comité a également défini une démarche permettant d'arbitrer entre ces différents principes et de prendre en compte une préoccupation de nature transversale, soit l'accessibilité. Globalement, le respect de ces principes et de cette préoccupation est essentiel à l'acceptabilité sociale.

Comme pour ce qui est de la définition du revenu minimum garanti, la détermination des principes a joué un grand rôle dans la suite des travaux du comité : les différentes initiatives envisagées ont été analysées en fonction d'indicateurs reliés directement à chacun des trois principes retenus.

La définition du revenu minimum garanti proposée par le comité a permis de remplacer l'idée de l'inconditionnalité – caractéristique de l'allocation universelle – par une propriété plus souple, soit la garantie pour tous, et ainsi d'ouvrir des possibilités de conciliation avec les principes d'équité, d'efficience et d'incitation au travail.

■ Des recommandations de différentes natures

Les recommandations formulées par le comité sont de natures très diverses.

Certaines d'entre elles sont quantitatives, ce qui signifie que dans certains cas, le comité a défini des mesures budgétaires ou fiscales comprenant des paramètres précis, dont il était possible d'évaluer les impacts. Dans d'autres cas, les recommandations sont plus qualitatives et prennent la forme d'orientations ou de directions à prendre.

Les recommandations présentées visent des horizons différents. Avec plusieurs recommandations, le comité souhaite une action à court terme, tandis que dans d'autres cas, les initiatives recommandées s'inscrivent dans le long terme. Parmi les actions à court terme, le comité identifie une amélioration des mesures de soutien en faveur des personnes seules et des ménages sans enfants, recevant actuellement un soutien moins important par rapport aux autres personnes vulnérables.

Les précisions mêmes des recommandations varient. Certaines recommandations pourraient être mises en œuvre immédiatement, si le gouvernement y donnait suite, alors que d'autres recommandations sont plutôt des pistes de réflexion, correspondant à de nouvelles voies d'action pour le futur.

■ Une vision d'ensemble

Toutes les recommandations, quelle qu'en soit la nature, s'intègrent dans une vision d'ensemble de ce que serait le système de soutien du revenu proposé par le comité. La mise en œuvre des différentes recommandations formulées au gouvernement ferait en sorte que le système de soutien du revenu transformé et amélioré corresponde à la définition de base d'un revenu minimum garanti, et qu'il soutienne davantage l'intégration au marché du travail.

Deux des recommandations du comité ouvriraient de plus une voie d'évolution vers une forme encore plus complète de revenu minimum garanti. Avec ces recommandations, le comité a voulu trouver un équilibre entre l'introduction d'une certaine inconditionnalité – ce qui est l'une des propriétés fondamentales de l'allocation universelle – et le respect des principes d'équité, d'incitation au travail et d'efficience.

■ La philosophie du comité quant à la pauvreté

Au-delà de la définition de base retenue par le comité, les recommandations transmises au gouvernement et l'ensemble du travail effectué correspondent à une philosophie de fond quant à la pauvreté et aux réponses à y apporter. Le comité souhaite une société sans pauvreté, mais ce souhait ne pourra être réalisé qu'en aidant les personnes pauvres qui en ont la capacité à rejoindre le marché du travail, à s'éduquer, à se former, ou plus globalement à mieux s'intégrer socialement.

Pour le comité, la pauvreté n'est pas un statut, mais une situation dont il faut aider les personnes concernées à se soustraire. Le système de soutien du revenu doit garantir un minimum de ressources pour permettre aux personnes vulnérables de répondre à leurs besoins immédiats. Il doit surtout faire tomber les obstacles empêchant les personnes pauvres de sortir de la pauvreté. Le marché du travail est le moyen principal pour y parvenir, pour ceux qui en ont la capacité. Il faut également faire en sorte que les personnes présentes sur le marché du travail ne soient pas incitées à en sortir, en raison d'effets indésirables des mesures mises en place.

■ La nécessité d'investir dans une meilleure information

Toujours concernant les recommandations présentées, il est un dernier point sur lequel le comité a insisté à plusieurs reprises : dans ce domaine des politiques publiques, il existe un important besoin d'informations. Les analyses du comité se sont heurtées, dans plusieurs cas, à des problèmes de données, rendant les interprétations difficiles.

Les trois membres du comité d'experts sont tous trois des universitaires. À ce titre, le comité attache une très grande importance à l'existence de données rigoureuses et fiables, à leur disponibilité et à la possibilité de les valider.

Plusieurs des pistes d'action proposées au gouvernement supposent ainsi qu'un investissement important et préalable soit consacré à une meilleure connaissance des phénomènes et des situations en cause. Dans la poursuite des réflexions concernant la mise en place d'un revenu minimum garanti plus complet, l'accès à des données fiables et rigoureuses constitue un prérequis.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Des acquis à sécuriser

☐ Une reconnaissance formelle

Recommandation n° 1

Le comité constate que le système de soutien du revenu existant au Québec est en bonne voie de correspondre à un revenu minimum garanti, soit à un système offrant une garantie de ressources monétaires pour tous, le montant de ces ressources étant lié à un seuil minimal.

Le comité recommande au gouvernement du Québec de reconnaître formellement dans un document :

- que les Québécois bénéficient d'un système de soutien du revenu défini de façon complémentaire par le gouvernement du Québec et par le gouvernement fédéral;
- que ce système est formé d'un ensemble de dispositions s'arrimant les unes aux autres, afin de garantir des ressources monétaires à la plupart des citoyens en fonction des situations de vulnérabilité pouvant survenir tout au long du cycle de vie.

Le comité recommande que dans les politiques à venir, le gouvernement tienne compte de ces acquis et les considère comme une base, avant toute modification additionnelle visant à correspondre plus complètement à un revenu minimum garanti, tel que défini précédemment.

Cette reconnaissance formelle et cet engagement pourraient par exemple être inscrits dans une loi-cadre ou dans un autre document de même nature.

Les améliorations à apporter au système de soutien du revenu pour tendre vers un revenu minimum garanti

☐ Faire en sorte que le système offre une garantie de ressources monétaires pour tous : les non-recours

■ Le versement automatique de certains crédits d'impôt

Recommandation n° 2

Des personnes vulnérables ayant droit aux prestations fiscales offertes ne les réclament pas, soit parce qu'elles ne connaissent pas ces aides, soit parce qu'il s'avère trop complexe pour elles de remplir les formalités fiscales.

Le comité recommande le versement automatique de certains crédits d'impôt aux personnes produisant une déclaration de revenus, afin de rendre accessibles certaines mesures de soutien du revenu de nature fiscale aux personnes n'en bénéficiant pas actuellement, même si elles y ont droit.

Le comité recommande ainsi que le versement du bouclier fiscal, des primes au travail et de la composante TVQ du crédit d'impôt pour la solidarité soit effectué automatiquement par Revenu Québec, à la condition que Revenu Québec dispose de l'information nécessaire pour procéder à un tel versement.

Le comité recommande de plus de poursuivre ou d'accroître les efforts visant à rejoindre les personnes ne produisant pas de déclaration de revenus.

■ Le regroupement des versements de trois mesures de soutien du revenu

Recommandation n° 3

Plusieurs personnes ayant droit à l'assistance sociale ou aux mesures fiscales de soutien du revenu ne demandent pas cette aide, en raison de la complexité des démarches à effectuer, de la crainte des préjugés et du manque de lisibilité de certaines des mesures.

Le comité recommande que le gouvernement du Québec attribue, au moyen d'un versement unique, les prestations d'assistance sociale, le crédit d'impôt pour la solidarité et la prime au travail.

❑ **Faire en sorte que le système offre une garantie de ressources monétaires pour tous : les « situations de transition »**

■ **L'assouplissement de la comptabilisation des biens et des avoirs liquides**

Recommandation n° 4

Il existe des cas où le système de soutien du revenu ne peut aider les personnes placées dans des « situations de transition », soit des situations à risque qui peuvent mener ces personnes à une insuffisance ou à une absence de revenu.

Afin de soutenir le revenu de ces personnes, **le comité recommande** au gouvernement du Québec de mettre en place un programme d'aide temporaire, consistant à assouplir les règles de comptabilisation des biens et des avoirs liquides associées au versement de l'assistance sociale.

Ce programme permettrait de prévenir l'appauvrissement de ces personnes dû à la liquidation presque complète de leurs actifs durant leur période de transition. Les principales modalités de cette aide seraient les suivantes :

- Le programme permettrait à des ménages qui vivent une transition et dont les revenus demeurent insuffisants de bénéficier d'une assistance sociale durant une durée cumulative limitée.
- La valeur des biens autorisés – et principalement la résidence principale – serait plus élevée que pour les programmes actuels d'assistance sociale. La valeur des exemptions pour les autres types d'actifs pourrait également être révisée.
- Cette aide serait conditionnelle à l'élaboration d'un plan d'intégration en emploi analogue à ce qui est prévu dans le Programme objectif emploi pour les personnes sans contraintes à l'emploi.
- Le montant de l'aide devrait être cohérent avec le soutien de base à l'aide financière de dernier recours, de telle sorte que l'aide ne soit pas plus généreuse que l'aide financière de dernier recours.

Le comité a réfléchi à des modalités plus précises concernant la durée maximale du programme, la prise en compte de la résidence principale et des autres actifs et le montant de l'aide. Les règles exactes devraient être précisées par le gouvernement.

■ La création d'un compte personnel pour la formation et la transition

Recommandation n° 5

La formation constitue un moyen de répondre aux « situations de transition » liées aux changements technologiques, et plus largement à des raisons économiques.

Le comité recommande la création d'un nouvel outil de soutien à la formation, soit un compte personnel pour la formation et la transition.

Un tel compte constituerait un outil flexible à la disposition de personnes pouvant faire face à une « situation de transition », leur donnant des moyens pour réussir cette transition et ainsi demeurer sur le marché du travail ou le réintégrer.

Un tel compte servirait aussi à prévenir une telle transition, en donnant aux personnes des moyens pour adapter leurs compétences à l'évolution anticipée de leurs tâches.

Le compte personnel pour la formation et la transition aurait quatre caractéristiques :

- Le compte ferait l'objet d'un financement reconnaissant la responsabilité partagée entre les travailleurs, les entreprises et le gouvernement en matière de formation. Les sommes versées au compte s'accumuleraient au fur et à mesure des versements périodiques qui y seraient effectués.
- Son utilisation serait gérée par le travailleur dans le respect des règles définies par le gouvernement, en fonction de l'évolution attendue des besoins du marché du travail. Les sommes accumulées par le travailleur pourraient financer la formation de base et la formation continue, ainsi que le temps nécessaire pour bénéficier de ces formations – c'est-à-dire le salaire à compenser durant cette période.
- Le compte serait destiné à financer la formation en vue de répondre de façon préventive à des situations de transition liées au marché du travail ou de faciliter la réussite de telles transitions.
- Le compte aurait une application plus large que le système actuel de financement des activités de formation, puisqu'il serait accessible à tous les travailleurs – y compris aux travailleurs des entreprises dont la masse salariale est inférieure à 2 millions de dollars. Ce faisant, son application devrait tenir compte des contraintes particulières des petites et moyennes entreprises quant à leur capacité à accorder du temps de formation à leurs travailleurs.

Étant donné le caractère novateur de la mesure et la nécessité de l'arrimer avec les dispositifs existants, **le comité recommande** que cette initiative fasse d'abord l'objet de deux projets pilotes, dans le secteur financier et le secteur des transports de marchandises. Le choix de ces deux secteurs découle des impacts que les changements technologiques pourraient y avoir sur les tâches et l'emploi.

■ Le développement d'une banque d'informations accessible

Recommandation n° 6

Le comité a constaté la difficulté de disposer d'informations rigoureuses et précises permettant d'évaluer le nombre de personnes vivant une « transition » et ne bénéficiant pas du soutien du revenu.

Le comité recommande qu'un mandat soit confié à l'Institut de la statistique du Québec, afin d'effectuer une enquête pour constituer une banque d'informations permettant de mieux identifier les personnes vivant des « situations de transition » et ne bénéficiant pas du soutien du revenu, ainsi que leurs caractéristiques.

L'enquête devrait viser à préciser le nombre et le profil des personnes vivant une « situation de transition », les raisons de cette « situation de transition » et la présence ou l'absence de soutien du revenu. L'enquête devrait être longitudinale, c'est-à-dire qu'elle devrait suivre dans le temps les mêmes individus.

Elle devrait également inclure toutes les informations nécessaires pour identifier les personnes en « situation de transition » et le soutien du revenu dont elles bénéficient ou non durant ces périodes, ainsi que diverses autres données pertinentes au suivi de l'évolution de ces personnes, dont leur portrait financier.

Les informations obtenues à la suite de l'enquête devraient être accessibles gratuitement au public, sans déroger aux règles de protection des renseignements personnels.

❑ **Établir un seuil minimal explicite : le soutien aux plus démunis**

■ **La détermination du seuil de pauvreté : des améliorations à apporter à la mesure du panier de consommation**

Recommandation n° 7

Le comité prend acte du fait que la mesure du panier de consommation est l'outil adopté au Québec et au Canada pour définir le seuil de pauvreté.

Le comité recommande d'apporter les améliorations suivantes à la présentation et au mode de détermination de la mesure du panier de consommation.

- Statistique Canada devrait 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.
- La mesure devrait être réévaluée périodiquement, par exemple tous les cinq ans, afin de prendre en compte l'évolution de ce qui est reconnu comme essentiel par la société.

Cette réévaluation devrait s'accompagner systématiquement d'une réconciliation rétroactive et systématique de la mesure, afin d'assurer la cohérence de la série dans le temps.

■ La détermination du seuil de référence : un seuil distinct du seuil de la pauvreté

Recommandation n° 8

Le comité constate l'absence d'un seuil de référence explicite dans le système de soutien du revenu en place au Québec.

Le comité recommande au gouvernement d'établir un seuil de référence déterminant de façon explicite le soutien du revenu minimum à assurer aux personnes, ce seuil devant être fixé en fonction des critères suivants.

- Il devrait être clairement établi que le seuil de référence est distinct du seuil de pauvreté, afin de maintenir une incitation au travail pour les personnes ayant la capacité d'intégrer le marché du travail, et de ne pas inciter les personnes déjà présentes sur le marché du travail à le quitter.
- Le seuil de référence retenu devrait être défini en prenant en compte deux éléments.
 - Le seuil de référence devrait tenir compte de la capacité des individus à augmenter leur revenu disponible par le travail, et pour cette raison, différer selon la capacité à intégrer le marché du travail.
 - Dans le cas des personnes sans contraintes à l'emploi, le seuil de référence devrait leur permettre de combler l'ensemble de leurs besoins immédiats.
- Dans son application, le seuil de référence devrait de plus respecter la capacité de payer du gouvernement, en incluant un éventuel effet d'attractivité, et pour cette raison, sa définition pourrait s'accompagner d'une proposition d'application graduelle.

Le comité recommande que pour déterminer le seuil de référence répondant à ces critères, le gouvernement s'appuie notamment sur des travaux permettant la définition d'un panier permettant de répondre aux besoins immédiats. Ce panier pourrait correspondre à un sous-ensemble du panier utilisé dans la mesure du panier de consommation, si cela s'avère possible.

L'Institut de la Statistique du Québec pourrait être associé à ces travaux.

■ La proposition d'un seuil de référence pour certaines catégories de personnes

Recommandation n° 9

En attendant que le gouvernement établisse un seuil de référence déterminant de façon explicite le soutien du revenu minimum à assurer aux personnes, **le comité recommande** un seuil de référence pour certaines catégories de personnes. Le comité exprimera ce seuil en pourcentage de la mesure du panier de consommation, pour en faciliter l'illustration.

- Pour les personnes sans contraintes à l'emploi, personnes seules ou couples sans enfants, **le comité recommande** que le seuil de référence utilisé par le gouvernement pour déterminer le montant du soutien apporté soit compris entre 50 % et 60 % de la mesure du panier de consommation. Pour la suite de ses analyses et de ses recommandations, le comité retient, comme seuil de référence, 55 % de la mesure du panier de consommation. Une évaluation plus approfondie devrait être effectuée par le gouvernement, cette évaluation impliquant l'Institut de la statistique du Québec.
- **Le comité recommande** que les ménages avec enfants sans contraintes à l'emploi bénéficient du même soutien, mais bonifié grâce aux mesures d'aide à la famille.
- Pour les personnes ayant des contraintes à l'emploi, **le comité recommande** que le soutien du revenu soit fondé sur un seuil de référence plus élevé.

Pour les personnes de 65 ans et plus, **le comité recommande** que le seuil soit fixé à 100 % de la mesure du panier de consommation, puisqu'à compter de cet âge, le travail ne doit plus être pris en compte pour atteindre le seuil de pauvreté.

■ Les améliorations à apporter au soutien des personnes sans contraintes à l'emploi

Recommandation n° 10

Le comité constate que pour les personnes seules et les couples sans enfants sans contraintes à l'emploi, il existe un écart entre le seuil de référence proposé et le soutien effectivement accordé.

Pour combler cet écart, **le comité recommande** la majoration des montants versés dans le cadre du programme d'aide sociale pour les ménages sans contraintes à l'emploi, afin que le revenu disponible des ménages sans enfants, en l'absence de revenus de travail, atteigne le seuil de référence, soit 55 % de la mesure du panier de consommation.

Le comité recommande que cette majoration soit de 472 \$ par an pour une personne seule et de 311 \$ par an pour un couple sans enfants.

Les ménages avec enfants et sans contraintes à l'emploi bénéficieraient également de cette majoration.

■ Les améliorations à apporter au soutien des personnes handicapées

■ Des paramètres à définir pour établir le seuil de référence applicable

Recommandation n° 11

Parmi les plus démunis, les personnes handicapées nécessitent une attention particulière, en raison de leur difficulté ou de leur impossibilité à intégrer le marché du travail.

Pour ces personnes, **le comité recommande** que le seuil de référence soit plus élevé que pour les personnes n'ayant pas de contraintes à l'emploi.

Afin de déterminer ce seuil de référence, **le comité recommande** au gouvernement de définir les paramètres permettant de déterminer le niveau de capacité des personnes handicapées à participer au marché du travail. Le ministère de la Santé et des Services sociaux pourrait être impliqué dans cette démarche.

Une fois ces paramètres établis, **le comité recommande** au gouvernement de fixer le seuil de référence définissant le soutien du revenu minimum à assurer aux personnes handicapées, en fonction de leur capacité à augmenter leur revenu disponible par le travail. Le seuil de référence devrait ainsi différer selon l'effet du handicap sur la capacité à participer au marché du travail.

Le comité recommande au gouvernement d'évaluer l'écart existant éventuellement entre le revenu disponible actuellement assuré aux personnes handicapées et le seuil de référence retenu, et d'améliorer ce revenu disponible si un écart est observé.

■ Des modalités d'accès à l'aide moins contraignantes et plus simples

Recommandation n° 12

La situation des personnes handicapées justifie que l'aide qui leur est assurée soit rendue moins contraignante et plus simple, afin de réduire les irritants qu'elles peuvent subir et d'alléger les démarches qu'elles doivent effectuer.

Le comité recommande la création d'une mesure distincte et moins contraignante que le programme actuel de solidarité sociale, pour les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi et prestataires du programme de solidarité sociale depuis une certaine période. La mesure pourrait prendre la forme d'un nouveau programme budgétaire, avec des règles assouplies, ou d'une mesure fiscale.

Le comité recommande d'évaluer la deuxième de ces deux options, soit la fiscalisation de l'aide financière pour une partie des personnes handicapées – il s'agirait des personnes handicapées répondant à des critères liés à la lourdeur de leurs besoins et de leur handicap, ainsi qu'à l'incapacité à occuper un emploi.

Les modalités de cette nouvelle mesure fiscale pourraient être les suivantes :

- Des balises seraient définies, consistant à établir un délai au-delà duquel l'aide serait fiscalisée – par exemple, un délai de deux ans après que la personne soit devenue prestataire du programme de solidarité sociale.
- Pour des raisons d'équité, l'aide fiscalisée devrait rester conditionnelle aux actifs ou aux avoirs liquides détenus. L'exemption de revenus de travail permis serait dorénavant annuelle plutôt que mensuelle.
- Cette condition ne serait vérifiée qu'à des intervalles de quelques années – par exemple de cinq ans.
- L'aide demeurerait également conditionnelle au revenu, cette condition étant vérifiée lors de la déclaration de revenus.

En raison de la diminution des conditions requises, cette mesure s'inscrirait dans la perspective de l'instauration d'un revenu minimum garanti inspiré des formes absolues ou complètes, pour ces personnes présentant un handicap plus important.

En parallèle, des modalités devraient être prévues pour que les prestations spéciales soient toujours versées en dehors du régime fiscal.

- **Les améliorations à apporter au soutien des personnes de 65 ans et plus**
- **Une réponse à la persistance de situation de pauvreté chez les personnes de 65 ans et plus**

Recommandation n° 13

Le comité constate la persistance de pauvreté parmi les personnes de 65 ans et plus. Même si le taux de pauvreté est plus faible que pour la population en général, la situation est préoccupante, étant donné la difficulté des personnes de 65 ans et plus à se maintenir sur le marché du travail.

Le comité recommande d'apporter une réponse à l'une des causes de cette situation, en demandant au gouvernement du Québec d'effectuer des représentations auprès du gouvernement fédéral afin que l'indexation des prestations de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti soit effectuée selon la mesure du panier de consommation. Le montant de l'aide devrait être revu périodiquement, en même temps que la révision de la mesure du panier de consommation.

Pour ce qui est des situations de pauvreté imputables aux règles d'admissibilité à l'égard des immigrants pour la pension de la Sécurité de la vieillesse et pour le Supplément de revenu garanti, **le comité recommande** au gouvernement du Québec d'effectuer des représentations auprès du gouvernement fédéral afin que des mesures correctrices appropriées soient appliquées.

- **Reconnaître les efforts de travail des personnes de 65 ans et plus**

Recommandation n° 14

Les paramètres actuels du Supplément de revenu garanti peuvent conduire à dissuader les personnes de 65 ans et plus de demeurer sur le marché du travail, alors qu'elles en ont la capacité. Pour le comité, il faut s'assurer que ces personnes puissent accroître leur revenu disponible par un maintien sur le marché du travail si elles le désirent.

À cette fin, **le comité recommande** au gouvernement du Québec d'effectuer des représentations auprès du gouvernement fédéral pour qu'il diminue le taux de réduction applicable au Supplément de revenu garanti pour les revenus de travail.

- **Le traitement des couples par rapport aux personnes seules à l'assistance sociale : mieux respecter la liberté individuelle tout en reconnaissant les besoins respectifs des personnes seules et des couples**

Recommandation n° 15

Les modalités de versement de l'assistance sociale soulèvent la question du respect de la liberté individuelle dans le traitement des couples.

Pour assurer une plus grande équité et liberté entre les conjoints, **le comité recommande** que, dans le cas d'un couple, l'aide versée au titre de l'assistance sociale soit répartie également entre les deux membres du couple plutôt que versée conjointement.

Le montant de l'aide demeurerait inchangé, mais son mode de versement serait modifié pour les couples. Pour les personnes seules, il n'y aurait aucun changement dans l'aide versée.

Les impacts administratifs ou juridiques de cette recommandation devraient être pris en compte avant sa mise en œuvre.

❑ **Soutenir le revenu par l'intégration au marché du travail**

■ **S'appuyer sur les outils existants pour étendre de façon significative la couverture des prestataires visés**

■ **Une proposition majeure : un renforcement important de la prime au travail**

Recommandation n° 16

Le système de soutien du revenu peut constituer un obstacle à l'intégration d'une personne sur le marché du travail, en faisant apparaître des taux effectifs marginaux d'imposition élevés : la part d'un dollar additionnel de revenu qui est récupérée par les gouvernements sous forme d'augmentation d'impôts ou de cotisations ou de réduction des transferts peut, dans certains cas, atteindre ou dépasser 70 %.

Pour réduire ces taux marginaux effectifs d'imposition, le gouvernement dispose déjà de la prime au travail. Pour le comité, il s'agit d'un outil approprié pour inciter au travail.

Le comité recommande au gouvernement d'apporter une bonification majeure à la prime au travail, afin de réduire les taux effectifs marginaux d'imposition dans la zone de réduction de l'aide sociale, soit la zone stratégique dans laquelle la mesure est conçue pour agir.

Cette bonification viserait à faire en sorte que tous les ménages bénéficient d'un taux combiné de la prime au travail du Québec et de la Prestation fiscale pour le revenu de travail du gouvernement fédéral atteignant 50 %.

À cette fin, le gouvernement étendrait la couverture de la prime au travail et en ferait bénéficier davantage de travailleurs. Une telle bonification permettrait de réduire les taux effectifs marginaux d'imposition des personnes à plus faible revenu et augmenterait ainsi leur offre de travail.

La mesure devrait être assortie de la mise en place des modalités adéquates pour limiter l'effet à la hausse sur le taux effectif marginal d'imposition résultant de la réduction de la mesure pour les niveaux de revenu plus élevés – en particulier dans la zone stratégique correspondant à la sortie de la pauvreté.

■ **Une première étape dans une application graduelle**

Recommandation n° 17

La bonification de la prime au travail recommandée par le comité dans la recommandation n° 16 représente un coût élevé pour l'État québécois. Pour le comité, cette bonification représente l'objectif à atteindre, un objectif dont la réalisation pourrait être graduelle.

Dans une première étape, la priorité serait de faire bénéficier les personnes seules et les couples sans enfants d'un taux de supplémentation du revenu équivalent à celui qui est offert aux couples avec enfants.

Le comité recommande au gouvernement de bonifier la prime au travail pour les personnes seules et les couples sans enfants, de telle sorte que ces ménages bénéficient d'un taux combiné de la prime au travail atteignant le même niveau que celui qui est offert aux couples avec enfants, soit 33,0 %.

Les familles monoparentales continueraient de bénéficier d'un taux de supplémentation plus élevé, soit 42,0 %.

- **À plus long terme, un changement de paradigme**
- **Un scénario illustratif visant à amorcer une réflexion**

Recommandation n° 18

Le comité a analysé la possibilité d'ouvrir une nouvelle voie dans les incitations à l'intégration au marché du travail, en réfléchissant à ce que pourrait être une prime au travail offrant un encouragement très important aux personnes prestataires d'assistance sociale pour entrer sur le marché du travail à temps plein ou à temps partiel avec un nombre d'heures important par semaine.

Le scénario étudié par le comité consiste à mettre en place une nouvelle prime au travail, qui remplacerait la prime au travail actuelle et agirait beaucoup plus loin dans l'échelle des revenus – et de façon significative – pour réduire le taux d'imposition à la participation.

Le comité recommande au gouvernement de poursuivre la réflexion entamée par le comité en tenant compte des différents enjeux concernant les taux de réduction et l'intégration des mesures entre elles, notamment pour adapter la mesure à la situation d'autres types de ménages.

- **Le respect d'une condition essentielle**

Recommandation n° 19

Les différentes mesures visant à renforcer l'incitation au travail supposent, pour atteindre leur but, que les personnes cherchant de l'emploi en trouvent – ce qui demande que les personnes soient en mesure de répondre aux besoins des entreprises, c'est-à-dire qu'il y ait adéquation entre leurs compétences et les besoins du marché du travail.

Pour s'en assurer, **le comité recommande** au gouvernement du Québec d'intégrer, dans la future Stratégie nationale sur la main-d'œuvre, une bonification des initiatives actuelles ou de nouvelles mesures visant à appuyer les employeurs par un soutien de l'État pour les inciter à rendre l'organisation du travail plus flexible.

Il peut notamment s'agir de services d'accompagnement leur étant offerts.

Ces initiatives favoriseraient l'implantation, dans les entreprises, d'une gestion des ressources humaines plus souple, notamment pour ce qui est des horaires de travail, ainsi que d'une politique d'embauche ouverte sur la diversité en facilitant le recrutement des personnes âgées et des immigrants ainsi que l'intégration de personnes handicapées ou de personnes prestataires de l'assistance sociale.

Ces initiatives s'adresseraient en particulier aux petites et moyennes entreprises.

■ La dépendance à l'aide sociale

■ Une action préventive : l'ajustement du supplément de la prime au travail

Recommandation n° 20

Le fait d'être présent durant une longue période à l'aide sociale se traduit généralement par une baisse de l'employabilité et de la capacité à occuper un emploi, rendant la sortie de l'aide sociale d'autant plus difficile.

Afin de prévenir l'accroissement du nombre de prestataires de l'assistance sociale de longue durée, **le comité recommande** une modification des modalités du supplément de la prime au travail.

La modification ferait passer la période de présence à l'aide financière de dernier recours pour être admissible au supplément de 36 mois au cours des 42 derniers mois à 24 mois au cours des 30 derniers mois. Cette modification permettrait d'intervenir plus rapidement auprès des prestataires à risque de demeurer à l'assistance sociale à long terme.

■ Mieux comprendre les besoins des personnes prestataires de longue durée de l'aide sociale et leur offrir des outils adaptés

Recommandation n° 21

La situation et les besoins des prestataires de longue durée à l'aide sociale, notamment en matière de santé ou de services sociaux, sont mal connus, rendant difficile l'identification des moyens à mettre en œuvre pour leur permettre de se rapprocher du marché du travail.

Le comité recommande que des études additionnelles soient menées sur les besoins de cette clientèle et les services à mettre en œuvre pour les soutenir.

En plus d'identifier les mesures à mettre en place pour soutenir cette clientèle, les études devraient notamment :

- porter sur les motifs pour lesquels ces personnes demeurent à l'extérieur du marché du travail pendant une longue période;
- identifier les facteurs permettant de réduire ce risque, notamment en lien avec les différentes problématiques ayant affecté leur parcours.

Le ministère de la Santé et des Services sociaux pourrait être associé à cette démarche.

■ Un outil au potentiel intéressant

Recommandation n° 22

Le comité souligne l'importance des nouvelles mesures visant le développement des habiletés sociales que le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale prévoit offrir dans le cadre du Programme objectif emploi.

Le comité recommande d'évaluer les résultats qui seront obtenus par ces nouvelles mesures de développement des habiletés sociales.

Si les résultats obtenus grâce aux mesures de développement des habiletés sociales sont positifs, ces mesures pourraient être offertes aux autres prestataires d'assistance sociale, en particulier aux prestataires de longue durée de l'aide sociale, après avoir été adaptées à leur situation particulière.

- **L'endettement des prestataires ou des anciens prestataires de l'assistance sociale**

- **Agir de façon préventive et diminuer le fardeau que représente cette dette**

Recommandation n° 23

L'endettement des bénéficiaires ou des anciens bénéficiaires de l'assistance sociale envers le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale peut représenter un obstacle à l'intégration ou au maintien des personnes concernées sur le marché du travail. Cet endettement est important, et le phénomène s'est aggravé au cours des dernières années.

Pour des personnes bénéficiant de peu de ressources financières, cet endettement nuit à l'accroissement des efforts de travail, étant donné qu'une partie de leurs efforts devra servir à rembourser la dette accumulée.

En premier lieu, **le comité recommande** au gouvernement que les efforts déjà entrepris afin de prévenir les fausses déclarations à l'assistance sociale soient poursuivis. Ces efforts devraient viser à s'assurer d'une bonne compréhension par les prestataires de leurs droits et responsabilités ainsi que des conséquences d'une fausse déclaration.

Le programme de déclaration volontaire qui sera mis en place sous peu par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale permettrait à ces prestataires de régulariser leur situation lorsqu'ils se rendent compte d'une irrégularité dans leur dossier.

En deuxième lieu, **le comité recommande** au gouvernement d'inciter les personnes endettées à conclure une entente permettant d'étaler les remboursements, en s'assurant que cette entente soit révocable en cas de nouvelle fausse déclaration. L'objectif serait d'encourager les personnes concernées à maintenir des habitudes de remboursement régulier, tout en intégrant le marché du travail ou en entreprenant des démarches à cette fin.

ANNEXE 1 : LE COMITÉ D'EXPERTS SUR LE REVENU MINIMUM GARANTI

□ Les membres du comité d'experts

■ Dorothée Boccanfuso, présidente du comité

Dorothée Boccanfuso est professeure titulaire au Département d'économie de l'École de gestion de l'Université de Sherbrooke.

Chercheuse régulière membre du Groupe de recherche en économie et développement international (GREDI) et Fellow du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), Dorothée Boccanfuso a été membre du Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion de 2009 à 2012.

Dorothée Boccanfuso fait porter essentiellement ses recherches sur les analyses approfondies de la pauvreté et des inégalités, sur la contribution de la croissance inclusive à l'amélioration du bien-être des populations et, notamment, sur des analyses d'impact de politiques économiques.

■ Jean-Michel Cousineau

Jean-Michel Cousineau est économiste et professeur titulaire à l'École de relations industrielles de l'Université de Montréal.

Jean-Michel Cousineau est spécialiste de l'économie du travail, de l'économétrie et des politiques publiques. Il a été président du Comité des politiques publiques de l'Association des économistes québécois pendant de nombreuses années et en est toujours membre. Jean-Michel Cousineau a également été membre du Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion de 2006 à 2012.

Ses intérêts de recherche et ses publications les plus récentes portent sur la pauvreté, les inégalités de revenus et les politiques publiques en matière de croissance inclusive.

■ Raquel Fonseca

Raquel Fonseca est professeure agrégée au Département des sciences économiques de l'École des sciences de la gestion de l'Université du Québec à Montréal.

Raquel Fonseca est cotitulaire de la Chaire de recherche Industrielle Alliance sur les enjeux économiques des changements démographiques (CEDIA) et Fellow du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO). Elle a également été chercheuse et directrice de laboratoire au Centre de recherche de l'Institut universitaire de gériatrie de Montréal et économiste adjointe affiliée à la RAND Corporation.

Raquel Fonseca a publié plusieurs articles sur le travail indépendant, l'entrepreneuriat, le vieillissement de la population, la pauvreté et les coûts des systèmes de santé.

❑ Les personnes-ressources

■ Le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale

Chantal Maltais, sous-ministre adjointe, Secteur de la solidarité sociale et de l'analyse stratégique

Anne Racine, directrice générale, Direction générale de la solidarité sociale et de l'action communautaire

Guy Baillargeon, économiste, Secteur de la solidarité sociale et de l'analyse stratégique

François Roussin, économiste, Secteur de la solidarité sociale et de l'analyse stratégique

Marco de Nicolini, directeur, et son équipe de la Direction de la recherche

Dalil Maschino, directeur, et son équipe de la Direction de l'analyse et de l'information sur le marché du travail

Anik Labonté, économiste, Direction des politiques de lutte contre la pauvreté et action communautaire

Louise Marois, adjointe administrative, Secteur de la solidarité sociale et de l'analyse stratégique

Geneviève Rompré, adjointe exécutive, Secteur de la solidarité sociale et de l'analyse stratégique

Martine Pelletier, technicienne principale, Secteur de la solidarité sociale et de l'analyse stratégique

■ Le ministère des Finances

Julie Gingras, sous-ministre adjointe, Secteur des politiques aux particuliers et de l'économie

Jean-Pierre Simard, directeur général, Direction générale des politiques aux particuliers

Gilbert Fontaine, directeur, et son équipe de la Direction de la politique sociale

Carl Poulin, directeur, et son équipe de la Direction de la taxation des particuliers

Vincent Vidal, directeur, et son équipe de la Direction de l'analyse des politiques et des taxes de vente

Daniel Floréa, directeur général, Direction générale de l'analyse et de la prévision économiques

Raymond Fournier, directeur, et son équipe de la Direction de l'économie québécoise et canadienne et internationale

Francis Hébert, directeur, et son équipe de la Direction de la prévision économique québécoise et canadienne

Jean Labbé, directeur, et son équipe de la Direction de l'analyse structurelle et de la modélisation

Danielle-Josée Pelletier, directrice, et son équipe de la Direction des communications

Gisèle Gauthier, technicienne en administration, Secteur des politiques aux particuliers et de l'économie

Sophie Roy, adjointe administrative, Direction générale des politiques aux particuliers

■ Le ministère du Conseil exécutif

Jean-Pierre Pellegrin, économiste, secrétaire adjoint, Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques

Alexandre Simard, économiste, conseiller, Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques

Claude Bertrand, technicienne en administration, Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques

Anne-Marie Dubocage, technicienne en administration, Secrétariat aux priorités et aux projets stratégiques

ANNEXE 2 : EXPERTS RENCONTRÉS ET BIBLIOGRAPHIE

Le comité présente ici les experts consultés ainsi que la bibliographie couvrant l'ensemble des étapes de ses travaux (rapport d'étape et tous les volumes du rapport final).

❑ Les experts rencontrés

Au cours de ses travaux, le comité a invité plusieurs experts à venir présenter des analyses concernant certains des thèmes de réflexion abordés.

Le comité a ainsi rencontré :

Nicholas-James Clavet, étudiant de doctorat en économie à l'Université Laval

Nicolas Comeau-Tremblay, professionnel de recherche à la Chaire Industrielle Alliance

Luc Godbout, professeur titulaire, directeur du Département de fiscalité, Université de Sherbrooke et titulaire de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques

Maripier Isabelle, étudiante de doctorat en économie à l'Université de Toronto

Guy Lacroix, professeur titulaire, Département d'économie, Université Laval et cotitulaire de la Chaire de recherche Industrielle Alliance sur les enjeux économiques des changements démographiques (CEDIA)

Steeve Marchand, étudiant de doctorat en économie à l'Université Laval

Éric Noël, vice-président principal, Amérique du Nord, Oxford Analytica; concepteur, Projet Canada Vers 2030; expert invité – Marchés mondiaux, IESE Business School; Executive Fellow – School of Public Policy, University of Calgary

Hugh D. Segal, maître, Collège Massey

Suzie St-Cerny, professionnelle de recherche, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, Université de Sherbrooke

Philippe Van Parijs, professeur à l'Université catholique de Louvain (Chaire Hoover d'éthique économique et sociale), à la Katholieke Universiteit Leuven et à Oxford

❏ BIBLIOGRAPHIE

- ACEMOGLU, Daron et RESTREPO, Pascual, *Demographics and Robots*, document de travail, juin 2017.
- ACEMOGLU, Daron et RESTREPO, Pascual, *Robots and Jobs: Evidence from US labor markets*, National Bureau of Economic Research, Working Paper n° 23285, mars 2017.
- AGENCE DE LA SANTÉ PUBLIQUE DU CANADA, *L'espérance de vie ajustée en fonction de l'état de santé au Canada*, Rapport de 2012.
- AGENCE DE REVENU DU CANADA, *Allocation canadienne pour enfants et les programmes provinciaux et territoriaux connexes pour la période de juillet 2016 à juin 2017*, 2017.
- AGENCE DE REVENU DU CANADA, *Crédit pour la TPS/TVH, y compris les prestations et les crédits provinciaux connexes, pour la période de juillet 2016 à juin 2017*, juin 2016.
- AGENCE DE REVENU DU CANADA, *Statistiques des prestations, crédit pour la taxe sur les produits et services/taxe de vente harmonisée*, juillet 2015 à juin 2016.
- AGENCE DE REVENU DU CANADA, *Statistiques finales, édition de 2015* (année d'imposition 2013).
- ALASKA DEPARTMENT OF REVENUE, *Permanent Fund Dividend Division 2008 Annual Report*, p. 5.
- ALASKA SENATE, *Overview of Senator Mike Dunleavy's Fiscal Approach*, 11 janvier 2017.
- ALASKA SENATE, *Sen. Dunleavy Announces Bill to Restore 2016 PFD Checks*, communiqué, 5 octobre 2016.
- ALASKA SENATE, *Sen. Stedman's Plan Guards, Grows Alaskans' Permanent Fund*, communiqué, 2 février 2017.
- ALLÈGRE, Guillaume, *Comment peut-on défendre un revenu de base ?*, Observatoire français de la conjoncture économique, Les notes, N° 39/19, décembre 2013, 13 p.
- ARAAR, Abdelkrim, BLAIS, François et DUCLOS, Jean-Yves, *Effets redistributifs d'un régime d'allocation universelle : une simulation pour le Québec*, *Actualité économique*, 81, n° 3 : 2005, p. 421-484.
- ARNTZ Melanie, GREGORY, Terry et ZIERAHN, Ulrich, *The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis*, *Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations*, n° 189, Éditions OCDE, Paris, 2016.
- ATKINS, Ralph et TETLOW, Gemma, *Switzerland votes against state-provided basic income*, *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/002af908-2b16-11e6-a18d-a96ab29e3c95>, 5 juin 2016.
- ATLANTICO, *La Finlande va tester le revenu universel*, <http://www.atlantico.fr/pepites/finlande-va-tester-revenu-universel-2803364.html>, 26 août 2016.
- AUBRY, François, *Allocation universelle – Fondements et enjeux*, Confédération des syndicats nationaux (CSN), mai 1999, 80 p.
- AUTOR, David H. et DORN, David, *The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market*, *American Economic Review*, 103(5): 1553–97, 2013.
- AUTOR, David H., LEVY, Frank et MURNANE, Richard J., *The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration*, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, n° 4, novembre 2003.

AUTOR, David H., *Why are there still so many jobs? The history and the future of workplace automation*, Journal of Economic Perspectives, vol. 29, n° 3, été 2015, p. 3-30.

BAILY, Martin Neil, *Some Aspects of Optimal Unemployment Insurance*, Journal of Public Economics, vol. 10, n° 3, décembre 1978, p. 379-402.

BAILY, Martin Neil, *Unemployment Insurance as Insurance for Workers*, Industrial and Labor Relations Review, vol. 30 n° 40, juillet 1977, p. 495-504.

BANQUE MONDIALE, *A Model from Mexico for the World*, <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2014/11/19/un-modelo-de-mexico-para-el-mundo>, 19 novembre 2014.

BANQUE MONDIALE, *Reducing Inequality for Shared Growth in China – Strategy and Policy Options for Guangdong Province*, Directions in Development, Human Development, 2011, 396 p.

BARNHOORN, Florie, *Basic Income in the Netherlands: From Grassroots into the Political Arena*, Basic Income Earth Network (BIEN), <http://basicincome.org/news/2016/07/basic-income-in-the-netherlands-from-grassroots-into-the-political-arena/>, 30 juillet 2016.

BARNHOORN, Florie, *Netherlands: Design of BI Experiments Proposed*, Basic Income Earth Network (BIEN), <http://basicincome.org/news/2016/10/netherlands-design-of-bi-experiments-proposed-meets-criticism-from-stakeholders/>, 26 octobre 2016.

BBC NEWS, *Scottish government “interested” in universal basic income*, BBC News, <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-38757098>, 26 janvier 2017.

BEEBY, Dean, *Ontario to test guaranteed-income program amid warnings about costs, effectiveness*, CBCNews, <http://www.cbc.ca/news/politics/minimum-income-hugh-segal-ontario-budget-1.3740373>, 30 août 2016.

BÉLANGER, Louis, *Recension des écrits sur l'allocation universelle ou le revenu de citoyenneté*, Ministère de la Solidarité sociale, 2000, 33 p.

BENZ, Michael, *Expérimentation : 6000 Kenyans vont recevoir un revenu de base... sur mobile !* Mouvement Français pour un Revenu de Base, <http://revenudebase.info/2016/05/24/experimentation-kenya-revenu-base-mobile/>, 24 mai 2016.

BERGER, Thor et FREY, Carl Benedikt, *Structural Transformation in the OECD: Digitalisation, Deindustrialisation and the Future of Work*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, N° 193, OECD Publishing, Paris, 2016.

BERNARD, Michel et CHARTRAND, Michel, *Dossier : revenu de citoyenneté, un projet pour le Québec*, L'action nationale, XC, 1, 2000, p. 55-118.

BERNARD, Michel et CHARTRAND, Michel, *Manifeste pour un revenu de citoyenneté*, Éditions du renouveau québécois, 1999, 137 p.

BERNIER, Jean et LÉVESQUE, Suzanne, *Le Revenu minimum garanti : formes et modalités possibles*, ministère de la Sécurité du revenu, 1995, 88 p.

BERNIER, Nicole F., *Les impacts sociaux d'un revenu inconditionnel*, sous la direction de Camil Bouchard et de Marie-France Raynault, OMISS, Montréal, 2001, 75 p.

Bill WALKER, *2016 State of the budget*, <http://gov.alaska.gov/newsroom/2016/04/2016-state-of-the-budget/>, 14 avril 2016.

BLAIS, François (2001), *Un revenu garanti pour tous – Introduction aux principes de l'allocation universelle*, Éditions Boréal, Montréal, 216 p.

BLAIS, François et DUCLOS, Jean-Yves, *Le revenu de citoyenneté, revue des écrits et consultation des experts*, FQRSC, 2001, 282 p.

BLAIS, François, GARDNER, Daniel et LAREAU, André, *Un système de compensation plus équitable pour les personnes handicapées*, Rapport final du groupe d'experts mandaté par l'Office des personnes handicapées du Québec, Québec, 2004, 442 p.

BLAIS, François, GARDNER, Daniel et LAREAU, André, *Un système de compensation plus équitable pour les personnes handicapées*, Santé, Société, Solidarité, vol. 4, n° 2, 2005, p. 105-114.

BLAIS, François, *L'allocation universelle*, Relations, octobre 1997, p. 240-243.

BLAIS, François, *Une utopie devenue nécessité : l'allocation universelle*, vol. 25, n° 4 septembre et octobre 1997, p. 43-45.

BLATTMAN, Christopher, FIALA, Nathan et MARTINEZ, Sebastian, *The Economic and Social Returns to Cash Transfers: Evidence from a Ugandan Aid Program*, Berkeley University, avril 2013.

BOADWAY, Robin, CUFF, Katherine et KOEBEL, Kourtney, *Designing a Basic Income Guarantee for Canada*, Queen's University, 2016, 44 p.

BOFFEY, Daniel, *Dutch city plans to pay citizens a "basic income", and Greens say it could work in the UK*, The Guardian, <https://www.theguardian.com/world/2015/dec/26/dutch-city-utrecht-basic-income-uk-greens>, 26 décembre 2015.

BOUCHER, Marie-Pierre, *Renverser la tendance à la pauvreté au travail en instaurant un revenu minimum garanti au Québec?*, Revue multidisciplinaire sur l'emploi, le syndicalisme et le travail, vol. 8, n° 2, 2013, p. 61-83.

BOURHIS, Anne et WILS, Thierry, *L'éclatement de l'emploi traditionnel – Les défis posés par la diversité des emplois typiques et atypiques*, Relation industrielles, vol. 56, n° 1, hiver 2001, p. 66-91.

BREWER, Mike, BROWNE, James, JIN, Wenchao, *Universal Credit: A Preliminary Analysis*, The Institute for Fiscal Studies, IFS Briefing Note 116, 2011, 68 p.

BRITTO, Tatiana et SOARES, Fábio Veras, *Conditional Cash Transfers and the Basic Income Grant in Brazil: Will They Ever Merge?*, The International Policy Centre for Inclusive Growth, One pager n° 124, janvier 2011.

BROOKS, Libby, *Universal basic income trials being considered in Scotland*, The Guardian, <https://www.theguardian.com/politics/2017/jan/01/universal-basic-income-trials-being-considered-in-scotland>, 1^{er} janvier 2017.

BROSSARD, Louise et MOREL, Sylvie, *L'allocation d'existence : quelques propositions québécoises*, [Document de travail distribué dans le cadre de l'atelier intitulé « La sécurité économique des femmes : les critiques féministes du discours économique dominant et les nouvelles avenues de politiques sociales » tenu à Québec les 3 et 4 octobre 2002, Réseau féministe de chercheuses et d'intervenantes pour un renouvellement des théories et pratiques économiques et politiques pour la redistribution des richesses], mars 2003, 72 p.

BROWNE, James, HOOD, Andrew et JOYCE, Robert, *The (changing) effects of universal credit*, Institute for Fiscal Studies, dans The IFS Green Budget 2016, février 2016, p. 232-259.

BRYNJOLFSSON Erik et MCAFEE, Andrew, *The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*, W.W. Norton, New York, 2014, 304 p.

BUISKOOL, Bert-Jan, BROEK, Simon et DENTE, Giancarlo, *The Social and Employment Situation in the Netherlands and Outlook on the Dutch EU Presidency 2016*, Employment and Social Affairs, European Parliament, note de séance d'information, octobre 2015.

BURTLESS, Gary, *The Work Response to a Guaranteed Income: A Survey of Experiment Evidence*, Federal Reserve Bank of Boston, 1986.

CABINET DU PREMIER MINISTRE DU CANADA, *Lettre de mandat du ministre de la Famille, des Enfants et du Développement social*, <http://pm.gc.ca/fra/lettre-de-mandat-du-ministre-de-la-famille-des-enfants-et-du-developpement-social>, 2015.

CALNITSKY, David, *“More Normal than Welfare”: The Mincome Experiment, Stigma, and Community Experience*, La Société canadienne de sociologie, vol. 51, n° 1, février 2016, p. 26-71.

CALNITSKY, David, LATNER, Jonathan P., *Basic Income in a Small Town: Understanding the Elusive Effects on Work*, Social Problems, vol. 64, n° 3, août 2017, p. 373–397.

CATALAN NEWS AGENCY, *Catalonia not able to fight poverty within the “autonomic framework”, report finds*, Catalan News Agency, <http://www.catalannewsagency.com/business/item/catalonia-not-able-to-fight-poverty-within-the-autonomic-framework-report-finds>, 17 novembre 2016.

CENTRE D'ÉTUDE SUR LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION, *La pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale au Québec : État de la situation 2016*, décembre 2016, 75 p.

CENTRE D'ÉTUDE SUR LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION, *Prendre la mesure de la pauvreté – proposition d'indicateurs de pauvreté, d'inégalités et d'exclusion sociale afin de mesurer les progrès réalisés au Québec* [Avis au ministre], 2009, 75 p.

CHOLLET, Mona, *Revenu garanti, une utopie à portée de main. Imaginer un revenu garanti pour tous*, Le Monde diplomatique, mai 2013, p.1, 20 et 21.

CHUNG, Wankyo et KIM, Beomsoo, *Money Transfer and Birth Weight – A Causal Link from Alaska*, Korea Development Institute, Working Paper, 29 mars 2011.

CIOVICA, Monica, *Transition tales #16: One for all, and....*, <https://citiesintransition.eu/publicatie/transition-tales-16-one-for-all-and>, 12 janvier 2017.

CLAVET, Nicholas-James, DUCLOS, Jean-Yves et LACROIX, Guy, *Fighting Poverty: Assessing the Effect of Guaranteed Minimum Income Proposals in Quebec*, Analyse de politiques, vol. 39, n° 4, décembre 2013, p. 491-516.

COMITÉ D'EXPERTS SUR L'AVENIR DU SYSTÈME DE RETRAITE QUÉBÉCOIS, *Innover pour pérenniser le système de retraite* [rapport du comité], 2013, 219 p.

COMMISSION COMPTE PERSONNEL D'ACTIVITÉ, *Le compte personnel d'activité, de l'utopie au concret* [Rapport de la commission], Gouvernement français, octobre 2015, 157 p.

COMMISSION EUROPÉENNE, *National Social Report – The Netherlands*, avril 2014, 23 p.

COMMITTEE OF PUBLIC ACCOUNTS, *Universal Credit: progress update*, House of Commons, Nineteenth Report of Session 2015–16, 25 janvier 2016.

COMMONWEALTH NORTH STUDY GROUP, *At a Crossroad: the Permanent Fund, Alaskans, and Alaska's Future*, Commonwealth North, november 2007.

CONSEIL D'ORIENTATION POUR L'EMPLOI, *Automatisation, numérisation et emploi – Tome 1 : les impacts sur le volume, la structure et la localisation de l'emploi*, janvier 2017, 192 p.

CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE, *Le Conseil fédéral rejette l'initiative « Pour un revenu de base inconditionnel »*, communiqué, 8 avril 2016.

CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE, *Le Conseil fédéral rejette l'initiative populaire « Pour un revenu de base inconditionnel »*, communiqué, 27 août 2014.

CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE, *Message concernant l'initiative populaire « Pour un revenu de base inconditionnel »*, The Gazette, 14.058, 27 août 2014, p. 6303.

CORAK, Miles, *Do Poor Children Become Poor Adults? Lessons from a Cross Country Comparison of Generational Earnings Mobility*, Discussion Paper n° 1993, Statistique Canada et IZA, mars 2006, 64 p.

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

COVERT, Bryce, *What Will Happen When This City Gives Residents Income With No Strings Attached?*, ThinkProgress, 1^{er} juillet 2015.

DE BASQUIAT, Marc, *Un revenu pour tous, mais à quel montant ? Comment le financer ? Micro-simulation de l'allocation universelle en France*, Mouvements, 73, printemps 2013, p. 37-43.

DE BRAUW, Alan, GILLIGAN, Daniel O., HODDINOTT, John et ROY, Shalini, *The Impact of Bolsa Familia on Schooling*, World Development, vol. 70, 2015, p. 303-316.

DEMERS, Marc-André, *Les jeunes qui ne sont ni au travail ni aux études : une perspective québécoise*, Institut de la statistique du Québec, Flash Info, février 2013.

DEPARTMENT FOR WORK AND PENSIONS (GOUVERNEMENT DU ROYAUME-UNI), *Universal Credit: welfare that works*, Document présenté au parlement, novembre 2010, 69 p.

DEPARTMENT FOR WORK AND PENSIONS (GOUVERNEMENT DU ROYAUME-UNI), *Universal Credit Evaluation Framework 2016*, DWP ad hoc research report n° 34, juillet 2016, 18 p.

DUTCH NEWS, *Minister says no to Terneuzen basic income experiment*, Dutch News, <http://www.dutchnews.nl/news/archives/2017/01/minister-says-no-to-terneuzen-basic-income-experiment/>, 27 janvier 2017.

DUTCH NEWS, *Terneuzen aims to be first Dutch town to carry out basic income trial*, DutchNews, <http://www.dutchnews.nl/news/archives/2017/01/100430-2/>, 23 janvier 2017.

ERDBRINK, Thomas, *Iranian Parliament Cancels Cash Subsidies to 24 Million People*, New York Time, <http://www.nytimes.com/2016/04/14/world/middleeast/iran-parliament-subsidies.html>, 13 avril 2016.

EUROFOUND, *One-year experiment with the guaranteed minimum income examined*, <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/social-policies/one-year-experiment-with-the-guaranteed-minimum-income-examined>, 27 janvier 1999.

FERNANDEZ, Benjamin, *Revenu garanti, une utopie à portée de main. En Inde, une expérience revitalise les villages*, Le Monde diplomatique, mai 2013, p. 18-19.

FINANCIAL TRIBUNE, *Cash Subsidy Scheme Taking Heavy Toll on Gov't Finances*, <https://financialtribune.com/articles/domestic-economy/56955/cash-subsidy-scheme-taking-heavy-toll-on-gov-t-finances>, 7 janvier 2017.

FLEMMING, JOHN STANTON, *Aspects of optimal unemployment Insurance – Search, leisure, savings and capital market imperfections*, Journal of Public Economics, vol. 10, n° 3, décembre 1978, p. 403 à 425.

FORGET, Evelyn L., *The Town with No Poverty: A history of the North American Guaranteed Annual Income Social Experiments*, essai, University of Manitoba, 12 mai 2008.

FORGET, Evelyn, *The Town With No Poverty – Using Health Administration Data to Revisit Outcomes of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment*, University of Manitoba, 2011, 37 p.

FREEMAN, Richard B., *Who owns the robots rules the world*, IZA World of Labor 2015, 10 p.

FREY, Carl Benedikt et OSBORNE, Michael A., *The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?*, *Technological Forecasting and Social Change* 114, janvier 2017, p. 254–280.

FRIEDMAN, Milton, *Capitalisme et Liberté* (Capitalism and Freedom), Éditions Leduc.s, 196, 320 p.

FUGÈRE, Denis et LANCTÔT, Pierre (1985), *Méthodologie de détermination des seuils de revenu minimum au Québec*, Gouvernement du Québec, ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu, 189 p.

GEOFFROY, Romain, *L'Allemagne expérimente le revenu universel grâce au crowdfunding*, *Le Monde*, http://www.lemonde.fr/revenu-universel/article/2017/02/07/l-allemande-experimente-le-revenu-universel-grace-au-crowdfunding_5076073_5070036.html, 7 février 2017.

GOBRY, Pascal-Emmanuel, *Progressives' hot new poverty-fighting idea has just one basic problem: Science*, *The Week*, <http://theweek.com/articles/445152/progressives-hot-new-povertyfighting-idea-just-basic-problem-science>, 21 juillet 2014.

GOLAN, Jennifer, SICULAR, Terry et UMAPATHI, Nithin, *Any guarantees?: China's rural minimum living standard guarantee program*, Banque Mondiale, Social protection & Labor, Discussion Paper n° 1423 août 2014, 68 p.

GOLAN, Jennifer, SICULAR, Terry et UMAPATHI, Nithin, *Unconditional cash transfers in China: an analysis of the rural minimum living standard guarantee program*, Banque Mondiale, Policy Research Working Paper 7374, août 2014, 53 p.

GOLDSMITH, Scott, *The Alaska Permanent Fund Dividend: A Case Study in Implementation of a Basic Income Guarantee*, University of Alaska Anchorage, juillet 2010.

GOLDSMITH, Scott, *The Alaska Permanent Fund Dividend: A Case Study in Implementation of a Basic Income Guarantee*, Institute of Social and Economic Research, University of Alaska, Anchorage, juillet 2010.

GOLDSMITH, Scott, *The Alaska Permanent Fund Dividend: An Experiment in Wealth Distribution*, Institute of Social and Economic Research, University of Alaska, Anchorage, septembre 2002.

GOLDSMITH, Scott, *The economic and social impacts of the permanent fund dividend on Alaska*, dans *Alaska's permanent fund dividend*, Palgrave Macmillan US, 2012, p. 49-63.

GOWNDER, J. P., *The Future of Jobs, 2027: Working Side By Side With Robots*, Forrester, avril 2017.

GOUVERNEMENT DE L'ALASKA, *Election Summary Report*, <http://www.elections.alaska.gov/results/99SPEC/results.pdf>, site consulté le 19 janvier 2017.

GOUVERNEMENT DE L'ALASKA, *Official Election Pamphlet*, <http://www.elections.alaska.gov/doc/oep/1999/ballang.htm>, site consulté le 19 janvier 2017.

GOUVERNEMENT DE L'ALASKA, *Permanent Fund Division*, <http://pfd.alaska.gov>, site consulté le 19 janvier 2017.

GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO, *Consultation sur le projet pilote portant sur le revenu de base*, <https://www.ontario.ca/fr/page/consultations-sur-le-projet-pilote-portant-sur-le-revenu-de-base>, site consulté le 19 janvier 2017.

GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO, *Guide de consultation pour le projet pilote portant sur le revenu de base*, 2016, 32 p.

GOUVERNEMENT DU CANADA, *Rapport sur les dépenses fiscales fédérales, concepts, estimations et évaluation*, [format PDF], 2016, ISSN : 1495-7388.

GOUVERNEMENT DU MANITOBA, *\$17M Basic Income Experiment to Start – Federal-Provincial Joint Plan Approved*, communiqué, 22 février 1974.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Situation des centres de la petite enfance, des garderies et de la garde en milieu familial au Québec en 2014 – Analyse des rapports d'activités 2013-2014* soumis par les divisions des entreprises de services de garde éducatifs à l'enfance – décembre 2016, Dépôt légal – 2016, [format PDF], ISBN : 978-2-550-76817-3, 2016.

GOUVERNEMENT DU ROYAUME-UNI, *Department for Work and Pensions*, <https://www.gov.uk/government/organisations/departement-for-work-pensions>, site consulté le 19 janvier 2017.

GOUVERNEMENT DU ROYAUME-UNI, *Income Tax – Tax-free and taxable state benefits*, <https://www.gov.uk/income-tax/taxfree-and-taxable-state-benefits>, site consulté le 7 février 2017.

GOUVERNEMENT DU ROYAUME-UNI, *Universal Credit*, <https://www.gov.uk/universal-credit>, site consulté le 19 janvier 2017.

GOUVERNEMENT DU ROYAUME-UNI, *Welfare Reform Act 2012 regulations*, <https://www.gov.uk/government/publications/welfare-reform-act-2012-regulations/welfare-reform-act-2012-regulations>, site consulté le 19 janvier 2017.

GRAETZ, Georg, MICHAELS, Guy, *Robots at Work*, Institute for the Study of Labor (IZA), IZA Discussion Papers, n° 8938, 2015.

GREEN, David A., SAND, Benjamin M., *Has the Canadian Labour Market polarized?*, Revue canadienne d'économie, vol. 48, mai 2015, p. 612-646.

GROOT, Loek, *Experimenting with Basic Income in the Netherlands: General Considerations*, présentation sur Youtube, <https://www.youtube.com/watch?v=GqiLxd7yCT8>, mise en ligne le 9 novembre 2016.

GROOT, Loek, *Utrecht : l'expérimentation d'un revenu de base local*, Metis, http://www.metiseurope.eu/utrecht-l-experimentation-d-un-revenu-de-base-local_fr_70_art_30388.html, 2 juillet 2016.

GROULX, Lionel-Henri, *Revenu minimum garanti. Comparaison internationale, analyses et débats*, Presses de l'Université du Québec, 2005, 360 p.

GROUPE DE TRAVAIL REVENU UNIVERSEL DE LA FONDATION JEAN-JAURÈS, *Le revenu de base, de l'utopie à la réalité?*, Fondation Jean-Jaurès, 22 mai 2016.

HAMILTON, Tracy Brown, *The Netherlands' Upcoming Money-for-Nothing Experiment*, The Atlantic, <http://www.theatlantic.com/business/archive/2016/06/netherlandsutrechtuniversalbasicincomeexperiment/487883/>, juin 2016.

HAUSHOFERY, Johannes et SHAPIRO, Jeremy, *The Short-Term Impact of Unconditional Cash Transfers to the Poor: Experimental Evidence from Kenya*, The Quarterly Journal of Economics, 131(4), p. 1973-2042.

HELLER, Lauren Jane, *Yoshua Bengio Says Rise of AI Can Lead to Inequalities if Wealth Not Redistributed Fairly*, Canadian Startup News, <http://betakit.com/yoshua-bengio-says-rise-of-ai-can-lead-to-inequalities-if-wealth-not-redistributed-fairly/>, novembre 30, 2016.

HIMELFARB, Alex et HENNESSY, Trish (éds), *Basic Income, Rethinking Social Policy*, Centre canadien de politiques alternatives (CCPA), octobre 2016, 61 p.

HOEIJMAKERS, Sijr, *Experimenting with Basic Income in the Netherlands: General Considerations*, présentation sur Youtube, <https://www.youtube.com/watch?v=04PqxQ0kpCU>, mise en ligne le 9 novembre 2016.

HONKANEN, Pertti et SIMANAINEN, Miska, *Perustulohankkeen mikrosimulointituloksia*, Finlande, 2016, 92 p.

HSIEH, Chang-Tai, *Do consumers react to anticipated income changes? Evidence from the Alaska permanent fund*, *The American Economic Review*, 93(1), 2003, p. 397-405.

HUM, Derek, LAUB, Michael E. et POWELL, Brian J., *The Objectives and Design of the Manitoba Basic Annual Income Experiment*, technical report n° 1, 1979, p. 63-64.

HUM, Derek et SIMPSON, Wayne, *A Guaranteed Annual Income? From Mincome to the Millennium*, *Options politiques*, 1/2001, p. 78-82.

HUM, Derek et SIMPSON, Wayne, *A Guaranteed Annual Income? From Mincome to The Millennium*, *Options Politiques*, janvier et février 2001.

HUM, Derek et SIMPSON, Wayne, *Economic Response to a Guaranteed Annual Income: Experience from Canada and the United States*, *Journal of Labor Economics*, 1993, vol. 1, n° 1, part. 2, U.S. and Canadian Income Maintenance Programs, p. S269.

HUM, Derek et SIMPSON, Wayne, *Income Maintenance, Work Effort, and the Canadian Mincome Experiment*, Conseil économique du Canada, EC22-174, 1991, 103 p.

HUM, Derek et SIMPSON, Wayne, *The Cost of Eliminating Poverty in Canada: Basic Income with an Income Test Twist*, University of Manitoba, 2003.

INITIATIVE FÉDÉRALE REVENU DE BASE INCONDITIONNEL, *Un plus pour la Suisse, votation du 5 juin 2016* [dossier de presse], mars 2016, p. 6.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Cap sur la rémunération*, n° 3, avril 2016.

KANGAS, Olli et KALLIOMAA-PUHA, Laura, *Basic income experiment in Finland*, European Social Policy Network, ESPN Flash Report 2016/13, 2016.

KANGAS, Olli et PULKKA, Ville-Veikko, (éds), *Ideasta kokeiluun? Esiselvitys perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehdoista*, Finlande, 2016, 226 p.

KANGAS, Olli, *Basic Income Experiment in Finland*, présentation, Maison des sciences économiques, Paris, <https://www.slideshare.net/kelantutkimus/olli-kangas-basic-income-experiment-in-finland>, 3 mai 2016.

KANGAS, Olli, *The Finnish basic income experiment – “a foolish and outrageously expensive travesty”? – A discussion of the reasons behind the choice of experimental design*, newsletter, 28 septembre 2016, <http://blogi.kansanelakelaitos.fi/arkisto/3316>.

KELA, *First payments of basic income go out today*, communiqué, 9 janvier 2017.

KELA, *From idea to experiment : Report on universal basic income in Finland*, Working paper 106, septembre 2016, 62 p.

KELA, *How basic income affect the other social security benefits?*, <http://www.kela.fi/web/en/basic-income-how-other-social-security-benefits-affect>, site consulté le 19 janvier 2017.

KELA, *Kela has mailed the decisions on the basic income to those who were selected for the basic income experiment*, http://www.kela.fi/web/en/news-archive/-/asset_publisher/IN08GY2nIrZo/content/kela-has-mailed-the-decisions-on-the-basic-income-to-those-who-were-selected-for-the-basic-income-experiment?_101_INSTANCE_3a1vR0IztzeZ_redirect=%2Fweb%2Fen, site consulté le 19 janvier 2017.

KELA, *Preparations for the basic income experiment continue*, 14 décembre 2016, http://www.kela.fi/web/en/news-archive/-/asset_publisher/IN08GY2nIrZo/content/preparations-for-the-basic-income-experiment-continue?_101_INSTANCE_3a1vR0IztzeZ_redirect=%2Fweb%2Fen, site consulté le 19 janvier 2017.

KNAPP, Gunnar, GOLDSMITH, Scott, KRUSE, Jack et ERICKSON, Gregg, *The Alaska Permanent Fund Dividend Program: Economic Effects and Public Attitudes*, Institute of Social and Economic Research, University of Alaska, septembre 1984.

KUENG, Lorenz, *Revisiting the Response of Household Spending to the Alaska Permanent Fund Dividend using CE Data*, juillet 2015.

LALIOTI, Varvara, *Portuguese and Greek Experiences with Guaranteed Minimum Income (GMI) in Comparative Perspective*, Social Policy (Κοινωνική Πολιτική), n° 2, avril 2014.

LAMB, Creig, *The talented Mr. Robot: The impact of automation on Canada's workforce*, The Brookfield Institute for Innovation Entrepreneurship, juin 2016, p. 8-15.

LE COURRIER, *Le Parlement opposé à un revenu de base*, http://www.lecourrier.ch/135116/le_parlement_oppose_a_un_revenu_de_base, 17 décembre 2015.

LE MONDE, *Les Suisses rejettent l'instauration d'un « revenu de base inconditionnel »*, http://www.lemonde.fr/europe/article/2016/06/05/les-suissees-appelles-a-se-prononcer-sur-le-revenu-de-base-inconditionnel_4936537_3214.html, 5 juin 2016.

LE RU, Nicolas, *L'effet de l'automatisation sur l'emploi : ce qu'on sait et ce qu'on ignore*, France-Stratégie, La note d'analyse n° 49, juillet 2016, 7 p.

LE FEUVRE, Pierrick, *Suisse – Le Conseil communal de Lausanne vote pour le revenu de base*, Mouvement français pour un revenu de base, <http://www.revenudebase.info/2016/04/15/suisse-lausanne-vote-revenu-de-base/>, 15 avril 2016.

LEVY, Elias, *Une entrevue avec le chercheur Yoshua Bengio*, Canadian Jewish News, <http://www.cjnews.com/en-francais/une-entrevue-avec-le-chercheur-yoshua-bengio>, 14 décembre 2016.

MACDONALD, David, *A Policymaker's Guide to Basic Income*, Centre canadien de politiques alternatives, octobre 2016, 40 p.

MANYIKA, James, CHUI, Michael et MIREMADI Mehdi, *Four fundamentals of workplace automation*, McKinsey Quarterly, <http://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/four-fundamentals-of-workplace-automation>, novembre 2015.

MANYIKA, James, CHUI, Michael, BUGHIN, Jacques, DOBBS, Richard, BISSON, Peter et MARRS, Alex, *Disruptive technologies: Advances that will transform life, business, and the global economy*, McKinsey Global Institute, mai 2013, 162 p.

MANYIKA, James, CHUI, Michael, MIREMADI, Mehdi, BUGHIN, Jacques, GEORGE, Katy, WILLMOTT, Paul et DEWHURST, Martin, *Harnessing automation for a future that works*, McKinsey Global Institute, janvier 2017, 135 p.

MASON, Gregory C., *Methodological and Logistical Issues in Social Experiments: The Case of Mincome*, University of Manitoba, 1983.

McFARLAND, Kate, *Ontario, Canada: New Report on Minimum Income Pilot*, Basic Income Earth Network (BIEN), <http://basicincome.org/news/2016/09/ontario-canada-new-report-minimum-income-pilot/>, 1^{er} septembre 2016.

McKINSEY GLOBAL INSTITUTE, *Where machines could replace humans – and where they can't (yet)*, tableau interactif, <https://public.tableau.com/profile/mckinsey.analytics#!/vizhome/InternationalAutomation/WhereMachinesCanReplaceHumans>, janvier 2017.

MEADE, James Edward, *Full Employment Regained? An Agathotopian Dream*, Cambridge University Press, 1995, 94 p.

MIGUEL Gouveia et RODRIGUES, Carlos, *The impact of a "Minimum Guaranteed Income Program" in Portugal*, Université de Lisbonne, working paper, 1999.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE FINLANDE, *Legislative proposal on basic income experiment submitted to Parliament*, communiqué, 25 octobre 2016.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DE FINLANDE, *Ministry of Social Affairs and Health requests opinions on a basic income experiment*, communiqué, 25 août 2016.

MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, *Rapport 2014-2015, Statistiques de l'aide financière aux études*, Dépôt légal – 2017, ISBN 978-2-550-77286-6 (Imprimé), ISBN 978-2-550-77287-3 (PDF).

MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Budget 2015-2016 – Le Plan économique du Québec*, Dépôt légal – 26 mars 2015, ISBN 978-2-551-25666-2 (Imprimé), ISBN 978-2-550-72726-2 (PDF).

MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Budget 2016-2017 – Le Plan économique du Québec – Mars 2016*, Dépôt légal – 17 mars 2016, ISBN 978-2-551-25813-0 (Imprimé), ISBN 978-2-550-75290-5 (PDF).

MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Budget 2017-2018, Le Plan économique du Québec – Mars 2017*, Dépôt légal – 28 mars 2017, ISBN 978-2-550-78027-4 (Imprimé), ISBN 978-2-550-78028-1 (PDF).

MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Dépenses fiscales – édition 2015*, Dépôt légal – Mars 2016, ISSN 1917-9251 (Imprimé), ISSN 2368-8955 (PDF).

MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Le Québec et la lutte contre la pauvreté – Pour une société solidaire*, Dépôt légal – Mars 2012, ISBN 978-2-551-25190-2 (Imprimé), ISBN 978-2-550-64260-2 (PDF).

MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Paramètres d'imposition du régime fiscal des particuliers – 2016*, Dépôt légal – Novembre 2015, ISSN 2368-8815 (PDF).

MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Paramètres d'imposition du régime fiscal des particuliers – 2017*, Dépôt légal – Novembre 2016, ISSN 2368-8815 (PDF).

MINISTÈRE DES SERVICES SOCIAUX ET COMMUNAUTAIRES DE L'ONTARIO, *L'Ontario va de l'avant avec le projet pilote portant sur le revenu de base – La province nomme Hugh Segal conseiller spécial*, communiqué, 24 juin 2016.

MINISTÈRE DES SERVICES SOCIAUX ET COMMUNAUTAIRES DE L'ONTARIO, *L'Ontario sollicite des commentaires sur le projet pilote portant sur le revenu de base*, communiqué, 3 novembre 2016.

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Rapport statistique sur la clientèle des programmes d'assistance sociale*, mars 2017.

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Rapport annuel de gestion 2015-2016*, septembre 2016.

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Rapport statistique sur la clientèle des programmes d'assistance sociale*, janvier à décembre 2016.

MOORE, Thomas, *L'Utopie*, 1516, traduction française par Victor Stouvenel en 1842, 84 p.

MUNDAHL, Eric, *Replacing Welfare Benefits with Guaranteed Income – Coming soon to a Dutch city near you*, The Weekly Standard, <http://www.weeklystandard.com/replacing-welfare-benefits-with-guaranteed-income/article/2003035>, 26 juin 2016.

MUNNELL, Alicia H., *Lessons from the Income Maintenance Experiments: An Overview*, dans A. H. MUNNELL, Alicia H. (éd.), *Lessons from the Income Maintenance Experiments*, New Hampshire, September 1986, p. 1-21.

MYLONDO, Baptiste, *Revenu garanti, une utopie à portée de main. Financer l'allocation universelle*, Le Monde diplomatique, mai 2013, p. 17-18.

NATIONAL AUDIT OFFICE, *Universal Credit: early progress*, septembre 2013, 60 p.

O'BRIEN, J. Patrick et OLSON, Dennis O., *The Alaska permanent fund and dividend distribution program*, Public Finance Review, 18(2), 1990, p. 139-156.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *La stratégie de l'OCDE sur l'emploi – Renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail*, Éditions OCDE, Paris, 1996.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *OECD. Stat – Distribution des revenus et pauvreté*, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD&Lang=fr#>.

ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL, *Les formes atypiques d'emploi – Rapport pour discussion à la Réunion d'experts sur les formes atypiques d'emploi*, Département des conditions de travail et de l'égalité, Genève, 16 et 19 février 2015, 73 p.

OSCHINSKI, Matthias et WYONCH, Rosalie, *Le choc du futur? Les répercussions de l'automatisation sur le marché du travail au Canada*, Institut C.D. Howe, Commentaire n° 472, mars 2017.

PAINE, Thomas, *Agrarian Justice*, 1795, 24 p.

PIRES, Alvaro, *Échantillonnage et recherche qualitative : essai théorique et méthodologique*, Université d'Ottawa, 1997, p. 67-68.

PLACARD, Joan, *Revenu de base : une approche libérale en test*, Bilan, <http://www.bilan.ch/argent-finances-plus-de-redaction/revenu-de-base-une-approche-liberale-test>, 5 janvier 2017.

PROTECTEUR DU CITOYEN, *Rapport annuel d'activités 2016-2017*, septembre 2017.

RAMPEN, Julia, *Universal Credit: 800,000 self-employed Brits could miss out on benefits*, The Mirror, <http://www.mirror.co.uk/money/universal-credit-800000-self-employed-brits-5844014>, 8 juin 2015.

RAVALLION, Martin, *The Economics of Poverty, History, Measurement, and policy*, Oxford University Press, 2016.

RAVALLION, Martin, *The Economics of Poverty, History, Measurement and policy*, Oxford University Press, 2016, 720 p.

- RAWLS, John, *Théorie de la justice*, éditions du Seuil, 1971 (1987 pour l'édition française).
- RAWLS, John, *Théorie de la justice*, éditions du Seuil, 1971 (1987 pour l'édition française).
- RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC, *Constats et enjeux concernant le système de retraite québécois*, 2010, 87 p.
- RESSOURCES HUMAINES ET DÉVELOPPEMENT DES COMPÉTENCES CANADA, *Le faible revenu au Canada de 2000 à 2006 selon la mesure du panier de consommation*, Direction générale de la recherche appliquée, document n° SP-864-10-08F, 2008, 81 p.
- RETRAITE QUÉBEC, *Soutien aux enfants – Statistique de l'année 2015*, Dépôt légal 3^e trimestre 2016, ISBN : 978-2-550-76127-3 (PDF).
- RICCIO, James, DECHAUSAY, Nadine, MILLER, Cynthia, NUÑEZ, Stephen, VERMA, Nandita et YANG, Edith, *Conditional Cash Transfers in New York City The Continuing Story of the Opportunity NYC–Family Rewards Demonstration*, MDRC, septembre 2013.
- Richard KEEN et KENNEDY, Steven, *Universal Credit changes from April 2016*, Briefing paper Number CBP7446, House of Commons Library, novembre 2016, 35 p.
- RICHE, Pascal, *La région Nouvelle Aquitaine caresse l'idée d'un revenu universel*, L'Obs, <http://tempsreel.nouvelobs.com/economie/20161001.OBS9129/la-region-nouvelle-aquitaine-caresse-l-idee-d-un-revenu-universel.html?xtref=https%3A%2F%2Ft.co%2FG0B3PKecmN>, 1^{er} octobre 2016.
- RIDON, Xavier, *La Gironde va aussi tester le revenu de base*, 89 rue Bordeaux, <http://rue89bordeaux.com/2016/09/la-gironde-veut-aussi-tester-le-revenu-de-base/>, 29 septembre 2016.
- ROBINS, Philip K., *A Comparison of the Labor Supply Findings From the Four Negative Income Tax Experiments*, The Journal of Human Resources, octobre 1985.
- RODRIGUES, Carlos Farinha, *Anti-poverty effectiveness and efficiency of the Guaranteed Minimum Income Programme in Portugal*, Université de Lisbonne, working paper, 2001.
- RODRIGUES, Carlos Farinha, *Anti-poverty effectiveness and efficiency of the Guaranteed Minimum Income Programme in Portugal*, Université de Lisbonne, working paper, 2001.
- RODRIGUES, Carlos Farinha, *Minimum Income in Portugal: Changing the Rules in Times of Crisis*, Université de Lisbonne, working paper, 2012.
- ROLF, David, CLARK, Shelby, et BRYANT, Corrie Watterson, *Portable Benefits in the 21st Century – Shaping a New System of Benefits for Independent Workers*, The Aspen Institute, The Future of Work Initiative, 2016, 26 p.
- SALEM, Walid, *Le revenu de base pourrait être expérimenté en Aquitaine*, 89 rue Bordeaux, <http://rue89bordeaux.com/2015/07/le-rsa-inconditionnel-sera-experimente-en-aquitaine/>, 7 juillet 2016.
- SCARFONE, Sonny, GOSSELIN, Francis, HOMSY, Mia et CÔTÉ, Jean-Guy. *Le Québec est-il égalitaire? Étude de la mobilité sociale et de l'égalité du revenu au Québec et au Canada*, Montréal, Institut du Québec, 2017, 37 p.
- SCHJOEDT, Rasmus, *India's Basic Income Experiment*, Pathways' perspectives on social policy in international development, n° 21, avril 2016, 9 p.

SEDDON, John, *Open letter to Iain Duncan Smith*, <https://01testsite01.files.wordpress.com/2015/07/open-letter-to-iain-duncan-smith.pdf>, 31 janvier 2011.

SEGAL, Hugh D., *À la recherche d'une meilleure solution : projet pilote portant sur le revenu de base en Ontario*, document de travail, 2016, 112 p.

SEWA BHARAT, *A Little Mor. How much is it... Piloting Basic Income Transfers in Madhya-Pradesh, India*, janvier 2014, 203 p.

SIRUGUE, Christophe, *Repenser les minimas sociaux : vers une couverture socle commune*, Synthèse du rapport du député de Saône et-Loire, 18 avril 2016.

SOCIÉTÉ D'HABITATION DU QUÉBEC, *Rapport annuel de gestion 2015-2016*, Gouvernement du Québec, Dépôt légal – 2016, ISBN : 978-2-550-76650-6 (PDF).

SOLINGER, Dorothy J., *Les allocataires du « dibao »*, Perspectives chinoises, 2008/4, 2008, p. 38-49.

STATISTIQUE CANADA, *Enquête sur la couverture de l'assurance-emploi 2015* [aperçu de l'enquête], http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p2SV_f.pl?Function=getSurvey&SDDS=4428.

STATISTIQUE CANADA, *Enquête sur la sécurité financière (ESF) 2012* [aperçu de l'enquête], http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p2SV_f.pl?Function=getSurvey&Id=131449.

STATISTIQUE CANADA, *Enquête sur la sécurité financière 2012*, numéro d'enregistrement : 2620, 25 février 2014.

STATISTIQUE CANADA, *Les seuils de faible revenu de 2006 et les mesures de faible revenu de 2005*, Division de la statistique du revenu, coll. « Série de documents de recherche – Revenu », n° 75 F0002MIF-004, 2007.

STERN, Andy et KRAVITZ, Lee, *Raising the Floor: How a Universal Basic Income Can Renew Our Economy and Rebuild the American Dream*, Public Affairs, New York, 2016, 253 p.

SYAL, Rajeev et MASON, Rowena, *Labour says universal credit will take 495 years to roll out as cost rise £3bn*, The Guardian, 25 juin 2015.

SYLVESTRE, Jean-Marc, *Un revenu de base pour tout le monde : le projet gouvernemental utopique pour les uns, ruineux pour les autres, mais dont l'idée se diffuse partout, y compris dans les programmes présidentiels* Atlantico, <http://www.atlantico.fr/decryptage/revenu-base-pour-tout-monde-projet-gouvernemental-utopique-pour-uns-ruineux-pour-autres-mais-dont-idee-se-diffuse-partout-2716570.html>, 31 mai 2016.

TABATABAI, Hamid, *The "Basic Income" Road to Reforming Iran's Subsidy System*, 13th International Congress of the Basic Income Earth Network, Universidade de São Paulo, 10 août 2010.

THE ECONOMIST, *Ham-fisted handouts – China's biggest anti-poverty programme isn't working*, <http://www.economist.com/news/china/21677265-chinas-biggest-anti-poverty-programme-isnt-working-ham-fisted-handouts>, 31 octobre 2015.

THE ECONOMIST, *Rupees for nothing – India floats the idea of a universal basic income*, <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21716064-powerful-idea-unfeasible-now-india-floats-idea-universal>, 4 février 2017.

THOMAS, Kim, *Universal Credit Could Prove an Uphill Struggle of Low Income Families*, The Guardian, <https://www.theguardian.com/public-leaders-network/2015/dec/01/universal-credit-struggle-low-income-families-benefits>, 1^{er} décembre 2015.

TOBIN, James, PECHMAN, Joseph A. et MIESZKOWSKI, Peter M., *Is a negative income tax practical?* The Brookings Institution, 1967.

TOBIN, James, *The Case for an Income Guarantee*, The Public Interest, New York, été 1966.

UNICEF MEXICO INNOVATIONS, *The case of Prospera Digital: Digital tools and data driven strategies to transform the largest social program in Mexico*, <http://unicefstories.org/2015/11/18/the-case-of-prospera-digital-digital-tools-and-data-driven-strategies-to-transform-the-largest-social-program-in-mexico-part-1/>, 18 novembre 2015.

US DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES, *U.S. Federal Poverty Guidelines Used to Determine Financial Eligibility for Certain Federal Programs*, <https://aspe.hhs.gov/poverty-guidelines>, site consulté le 19 janvier 2017.

VAN PARIJS, Philippe, *L'allocation universelle : une idée simple et forte pour le XXI^{ème} siècle*, dans FITOUSSI, Jean-Paul et SAVIDAN, Patrick (dir.) *Comprendre*, n^o 4, Paris, PUF, octobre 2003, p. 155-200.

VAN BERCHEM, Mathieu, *Refusé en Suisse, le revenu de base renaît en France*, http://www.swissinfo.ch/fre/campagne-pr%C3%A9sidentielle_refus%C3%A9-en-suisse--le-revenu-de-base-rena%C3%AAt-en-france/42902364, 27 janvier 2017.

VANDERBORGHT, Yannick et VAN PARIJS, Philippe, *L'allocation universelle*, Édition La Découverte, 2005, 122 p.

VATANKHAH, Khatereh, *Outgoing Iran parliament moves to radically cut cash handouts*, Al Monitor, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/04/iran-cash-subsidy-payments-cut-parliament-24-million.html>, 26 avril 2016.

VILLE D'UTRECHT, *Experiment "Weten Wat Werkt": study of the use of alternative social assistance rules*, <https://www.utrecht.nl/city-of-utrecht/living/welfare-experiment-weten-wat-werkt>, site consulté le 19 janvier 2017.

VIVÈS, Johannes Ludovicus, *De subventione pauperum (de la subvention des pauvres)*, 1525.

WILKINS, Carolyn A. (première sous-gouverneure de la Banque du Canada), *La faute aux machines?*, <http://www.banqueducanada.ca/2017/04/faute-aux-machines/>, Discours prononcé à la Chambre de commerce de Toronto, 18 avril 2017.

WILSON, Christopher et SILVA, Gerardo, *Mexico's Latest Poverty Stats*, Mexico Institute of the Woodrow Wilson International Center for Scholars, juillet 2013, 8 p.

WORLD ECONOMIC FORUM, *The Future of Jobs – Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*, Global Challenge Insight Report, janvier 2016, 157 p.

YOUNG, Margot et MULVALE, James P., *Possibilities and Prospects: The Debate Over a Guaranteed Income*, Centre canadien de politiques alternatives, 2009, 37 p.

ANNEXE 3 : DÉTAIL DES MONTANTS DE SOUTIEN DU REVENU PRIS EN COMPTE DANS L'APPROCHE SELON LE « CYCLE DE VIE »

TABEAU 12

Illustration du soutien du revenu accordé à une personne vivant seule sans revenu de travail au cours du « cycle de vie » – 2016
(en dollars)

	Gouvernement concerné	Situation			
		Personne seule (18–49 ans)	Personne seule (50–57 ans)	Personne seule (58–64 ans)	Aîné seul (65 ans ou plus)
Revenu avant transferts		—	—	—	—
– Revenu de travail		—	—	—	—
– Impôt et cotisations	Québec-Fédéral	—	—	—	—
Aide financière de base		9 192	9 672	11 258	1 571
– Aide financière de dernier recours	Québec	7 956	7 476	9 060	—
– Crédit d'impôt pour la solidarité	Québec	960	960	960	960
– Crédit d'impôt remboursable pour la TPS	Fédéral	276	276	278	421
– Programme Allocation-logement	Québec	—	960	960	190
Incitation au travail		—	—	—	—
– Prime au travail	Québec	—	—	—	—
– Prestation fiscale pour revenu de travail	Fédéral	—	—	—	—
Aide à la famille		—	—	—	—
– Soutien aux enfants	Québec	—	—	—	—
– Allocation canadienne aux enfants	Fédéral	—	—	—	—
– Régime québécois d'assurance parentale	Québec	—	—	—	—
– Frais de garde	Québec	—	—	—	—
Soutien aux aînés		—	—	—	16 682
– Pension de la Sécurité de la vieillesse	Fédéral	—	—	—	6 879
– Supplément de revenus garanti	Fédéral	—	—	—	9 803
– Régime de rentes du Québec	Québec	—	—	—	—
Revenu disponible		9 192	9 672	11 258	18 253

Source : Ministère des Finances du Québec.

TABLEAU 13

Illustration du soutien du revenu accordé à une personne vivant seule atteinte d'une déficience grave et prolongée au cours du « cycle de vie » – 2016
(en dollars)

	Gouvernement concerné	Situation			Aîné seul (65 ans ou plus)
		Personne seule (18–30 ans)	Personne seule (31–49 ans)	Personne seule (50–64 ans)	
Revenu avant transferts		—	10 540	10 540	—
– Revenu de travail		—	11 180	11 180	—
– Impôt et cotisations	<i>Québec-Fédéral</i>	—	–640	–640	—
Aide financière de base		12 648	3 345	4 263	1 381
– Aide financière de dernier recours	<i>Québec</i>	11 364	2 024	2 024	—
– Crédit d'impôt pour la solidarité	<i>Québec</i>	960	960	960	960
– Crédit d'impôt remboursable pour la TPS	<i>Fédéral</i>	324	361	361	421
– Programme Allocation-logement	<i>Québec</i>	—	—	918	—
Incitation au travail		—	3 054	3 054	—
– Prime au travail	<i>Québec</i>	—	1 098	1 098	—
– Prestation fiscale pour revenu de travail	<i>Fédéral</i>	—	1 956	1 956	—
Aide à la famille		—	—	—	—
– Soutien aux enfants	<i>Québec</i>	—	—	—	—
– Allocation canadienne aux enfants	<i>Fédéral</i>	—	—	—	—
– Régime québécois d'assurance parentale	<i>Québec</i>	—	—	—	—
– Frais de garde	<i>Québec</i>	—	—	—	—
Soutien aux aînés		—	—	—	17 801
– Pension de la Sécurité de la vieillesse	<i>Fédéral</i>	—	—	—	6 879
– Supplément de revenu garanti	<i>Fédéral</i>	—	—	—	8 471
– Régime de rentes du Québec	<i>Québec</i>	—	—	—	2 451
Revenu disponible		12 648	16 939	17 857	19 182

Source : Ministère des Finances du Québec.

TABLEAU 14

Illustration du soutien du revenu accordé à un couple travaillant au salaire minimum au cours du « cycle de vie » – 2016
(en dollars)

	<i>Gouvernement concerné</i>	Situation (quatre premières sur sept)			
		Couple sans enfants et sans emploi (18–20 ans)	Couple sans enfants (20–30 ans)	Couple avec un enfant, congé parental (31 ans)	Couple avec un enfant de moins de 5 ans (32–35 ans)
Revenu avant transferts		—	33 910	16 375	34 156
– Revenu de travail		—	39 130	18 436	39 130
– Impôt et cotisations	<i>Québec-Fédéral</i>	—	–5 220	–2 061	–4 974
Aide financière de base		13 355	1 413	2 036	1 772
– Aide financière de dernier recours	<i>Québec</i>	11 580	—	—	—
– Crédit d'impôt pour la solidarité	<i>Québec</i>	1 223	1 021	1 339	1 137
– Crédit d'impôt remboursable pour la TPS	<i>Fédéral</i>	552	392	697	635
Incitation au travail		—	—	1 726	1 080
– Prime au travail	<i>Québec</i>	—	—	1 726	1 080
– Prestation fiscale pour revenu de travail	<i>Fédéral</i>	—	—	—	—
Aide à la famille		—	—	21 761	6 327
– Soutien aux enfants	<i>Québec</i>	—	—	2 392	2 392
– Allocation canadienne aux enfants	<i>Fédéral</i>	—	—	6 294	5 898
– Régime québécois d'assurance parentale	<i>Québec</i>	—	—	13 075	—
– Frais de garde	<i>Québec</i>	—	—	—	–1 963
Soutien aux aînés		—	—	—	—
– Pension de la Sécurité de la vieillesse	<i>Fédéral</i>	—	—	—	—
– Supplément de revenu garanti	<i>Fédéral</i>	—	—	—	—
– Régime de rentes du Québec	<i>Québec</i>	—	—	—	—
Revenu disponible		13 355	35 323	41 898	43 335

Source : Ministère des Finances du Québec.

TABLEAU 14

Illustration du soutien du revenu accordé à un couple travaillant au salaire minimum au cours du « cycle de vie » – 2016 (suite)
(en dollars)

	Gouvernement concerné	Situation (trois dernières sur sept)		
		Couple avec un enfant de 5 ans ou plus (36–48 ans)	Couple sans enfants (49–64 ans)	Couple retraité (65 ans ou plus)
Revenu avant transferts		34 113	33 910	—
– Revenu de travail		39 130	39 130	—
– Impôt et cotisations	<i>Québec-Fédéral</i>	–5 017	–5 220	—
Aide financière de base		1 755	1 413	1 775
– Aide financière de dernier recours	<i>Québec</i>	—	—	—
– Crédit d'impôt pour la solidarité	<i>Québec</i>	1 137	1 021	1 223
– Crédit d'impôt remboursable pour la TPS	<i>Fédéral</i>	618	392	552
Incitation au travail		1 080	—	—
– Prime au travail	<i>Québec</i>	1 080	—	—
– Prestation fiscale pour revenu de travail	<i>Fédéral</i>	—	—	—
Aide à la famille		5 646	—	—
– Soutien aux enfants	<i>Québec</i>	2 392	—	—
– Allocation canadienne aux enfants	<i>Fédéral</i>	4 874	—	—
– Régime québécois d'assurance parentale	<i>Québec</i>	—	—	—
– Frais de garde	<i>Québec</i>	–1 620	—	—
Soutien aux aînés		—	—	30 136
– Pension de la Sécurité de la vieillesse	<i>Fédéral</i>	—	—	13 758
– Supplément de revenu garanti	<i>Fédéral</i>	—	—	6 596
– Régime de rentes du Québec	<i>Québec</i>	—	—	9 783
Revenu disponible		42 594	35 323	31 911

Source : Ministère des Finances du Québec.

RAPPORT FINAL
DU COMITÉ
D'EXPERTS
SUR LE REVENU
MINIMUM GARANTI

VOLUME 1

Les principes,
le diagnostic
et les recommandations

LE REVENU MINIMUM GARANTI : UNE UTOPIE? UNE INSPIRATION POUR LE QUÉBEC