

# LE DROIT À UN NIVEAU DE VIE SUFFISANT FAUT-IL S'INQUIÉTER LORSQUE LE RAPPORT D'IMPÔT S'EN MÊLE?

DOCUMENT DE RÉFLEXION ET D'ANALYSE  
SUR LE DROIT HUMAIN À LA PROTECTION SOCIALE

**LDL**

Ligue des  
droits et libertés

## CRÉDITS

### Rédaction

Me Lucie Lamarche

### Comité d'encadrement du projet

Bill Clennett

Nicole Filion

Danielle Fournier

Vincent Greason

Nicole Jetté

Eve-Marie Lacasse

Me Lucie Lamarche

Donald Nolet

Anne-Marie de la Sablonnière

### Révision du contenu

Bill Clennett

Vincent Greason

Élisabeth Dupuis

Eve-Marie Lacasse

Anne-Marie de la Sablonnière

### Correction d'épreuves

Elisabeth Dupuis

Eve-Marie Lacasse

Karina Toupin

### Conception visuelle

Scarlett Design

### Impression

Imprimerie & Design Katasoho

### Pour citer ce document

La reproduction totale ou partielle est permise et encouragée, à condition de mentionner la source.

Lamarche, Lucie (2020),  
Le droit à un niveau de vie suffisant :  
faut-il s'inquiéter lorsque  
le rapport d'impôt s'en mêle?,  
Montréal : Ligue des droits et libertés.

Ce projet a bénéficié du programme  
partenariat du Conseil de recherche  
en sciences humaines du Canada

**CRSH**  **SSHRC**

**Ligue des droits et libertés**  
469, rue Jean-Talon Ouest, bureau 105  
Montréal (Québec) H3N 1R4

[www.liguedesdroits.ca](http://www.liguedesdroits.ca)

**Important** : Les informations  
contenues dans ce document sont  
à jour en date du 11 mars 2020.

Dépôt légal avril 2020

ISBN : 978-2-920549-23-4

Fondée en 1963, la Ligue des droits et libertés est un organisme à but non lucratif, indépendant et non partisan qui vise à faire connaître, à défendre et à promouvoir l'universalité, l'indivisibilité et l'interdépendance des droits reconnus dans la Charte internationale des droits de l'Homme. La Ligue des droits et libertés est affiliée à la Fédération internationale pour les droits humains (FIDH).

[liguedesdroits.ca](http://liguedesdroits.ca)

## ACRONYMES

ACE	Allocation canadienne pour enfants
ALÉ	Accord de libre-échange (1988)
ALÉNA	Accord de libre-échange nord-américain (1994)
ARC	Agence du revenu du Canada
CAD	Canadien
CDESC	Comité des droits économiques, sociaux et culturels (ONU)
CIR	Crédit d'impôt remboursable
CRSH	Conseil de recherche en sciences humaines (Canada)
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme (1948)
EITC	Earned Income Tax Credit
GAI	Guaranteed Annual Income
ILO	International Labour Organisation
LDL	Ligue des droits et libertés
MPC	Mesure du panier de consommation
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du travail
ONU	Organisation des Nations Unies
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966)
PSE	Programme de soutien aux enfants (Québec)
RAPC	Régime d'assistance publique du Canada
RMG	Revenu minimum garanti
RPC	Régime des pensions du Canada
TPS	Taxe sur les produits et services (Canada)
TVH	Taxe de vente harmonisée
TVQ	Taxe de vente du Québec

## INTRODUCTION

- 2 L'État-providence
- 3 Le nouveau chemin de la protection sociale
- 3 La fiscalisation de la protection sociale
- 4 La situation au Québec
- 5 Le rapport d'impôt s'en mêle
- 5 Le cadre de référence des droits humains
- 6 Une matrice d'analyse pour parler de protection sociale
- 6 Les six parties du document

## 7 LIGNE DU TEMPS

### 1. LE DROIT HUMAIN À LA SÉCURITÉ ET À LA PROTECTION SOCIALE

- 9 L'évolution du droit à la sécurité sociale
- 10 Les socles de protection sociale
- 12 Qu'en dit le PIDESC?
- 12 La protection sociale au Québec

### 2. LA CONSTRUCTION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE AU CANADA

- 13 Les recommandations du Rapport Marsh
- 13 Les premiers programmes du fédéral
- 14 La santé
- 15 Les retraites
- 15 L'assurance chômage
- 15 L'aide sociale
- 16 Les transformations de la protection sociale

### 3. LA SÉCURITÉ SOCIALE ET LA LUTTE À LA PAUVRETÉ AU CANADA (1970-2000)

- 17 Le travailleur pauvre et la travailleuse pauvre au centre du débat
- 17 Les familles
- 17 Les pensions de base universelles
- 18 De l'assurance chômage à l'assurance emploi
- 18 L'activation à l'emploi
- 20 La multiplication des crédits d'impôt

### 4. LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'AGENDA QUÉBÉCOIS

- 22 La juste mesure du panier de consommation
- 23 La lutte à la pauvreté
- 24 De l'aide sociale au marché du travail
- 27 Les violations de droits humains

### 5. LES MESURES FISCALISÉES DE SOUTIEN DU REVENU : UN SURVOL

- 28 Quelques explications préalables
- 29 Les enfants d'abord : l'importance des crédits d'impôt attachés à la présence d'enfants
- 31 L'incitation au travail et au maintien en l'emploi : encore des incitatifs fiscaux
- 32 Les crédits d'impôt au secours du coût de la consommation : TVQ, TPS et logement
- 32 Que faut-il conclure de ce survol?
- 33 Des pistes pour réfléchir à la transformation de la protection sociale selon le cadre de référence des droits humains

### 6. LE DROIT À LA PROTECTION SOCIALE AU CROISEMENT DE PLUSIEURS DROITS

- 37 L'universalité du droit à la protection sociale
- 37 La solidarité
- 37 La reconnaissance du droit à la protection sociale dans une législation
- 37 La prévisibilité
- 38 Le droit à un niveau de vie suffisant
- 38 La discrimination
- 38 L'impact sur les services publics
- 38 La possibilité de recours
- 39 La discrimination régionale
- 39 Le droit au travail
- 39 Le droit au logement
- 39 Le droit à la vie privée
- 39 Le contrôle social

## 40 CONCLUSION

## 41 BIBLIOGRAPHIE

## L'État-providence

De la même façon qu'il y a plus ou moins soixante années, on assistait au sein des sociétés riches à l'écllosion de l'État-providence — lequel a donné naissance à une série de mesures sociales — on parle aujourd'hui d'un État social en mutation<sup>1</sup>, voire, de la fin de l'État social qu'on a connu<sup>2</sup>. L'État-providence de l'après-guerre n'était pas une gratuité. S'il a été arraché de haute lutte par les travailleurs et par les travailleuses, le capital y a néanmoins trouvé son compte. Et nombreux sont les travaux d'expert-e-s qui ont démontré comment un certain équilibre a alors été atteint entre ce dernier et la revendication de justice sociale<sup>3</sup>.

Quelque part sur le vaste spectre de cette justice revendiquée s'inscrivent les mesures de protection sociale. Essentiellement, il s'est agi d'identifier les principaux risques auxquels étaient exposés les travailleurs et les travailleuses et de prévoir des mécanismes — parfois complexes — pour suppléer au revenu du travail des personnes touchées par la survenance de ceux-ci : le chômage, les accidents de travail, la vieillesse, par exemple. Ce n'est que tardivement que les sociétés dites de l'État-providence ont aussi choisi de veiller aux besoins de base des citoyens et citoyennes en marge du marché du travail en créant des réponses qualifiées de dernier recours, telle l'aide sociale au Québec.

**Coincée au milieu de cette nouvelle injustice, se trouve la classe que tous les politiciens tentent de conquérir : la mystérieuse classe moyenne, à qui on promet et on offre des allègements fiscaux. D'où la populaire promesse de remettre l'argent dans la poche des contribuables.**

Selon le point de départ des analyses et selon le pays de référence, on parlera — parfois indistinctement — de sécurité sociale, d'assistance sociale ou de protection sociale afin d'évoquer l'ensemble des mécanismes disponibles destinés à répondre à la survenance des risques sociaux. Pour les fins de ce texte, nous retenons l'expression « protection sociale » et ce, pour deux raisons. D'une part, elle est inclusive et ne vise pas spécifiquement l'un ou l'autre mode de livraison des lois sociales ainsi que leur financement. D'autre part, elle est contemporaine. À titre d'exemple, notons la Recommandation adoptée en 2012 par l'Organisation internationale du travail (OIT) et qui concerne les socles — minima — de protection sociale<sup>4</sup>.

La protection sociale — quel que soit son niveau national de développement — ne vit pas en vase clos. Au Canada, par exemple, elle est intimement liée non seulement à la régulation — ou à la dérégulation — du marché du travail, mais aussi, au régime de taxation et à la redistribution — relative, il va sans dire — des ressources issues de l'assiette fiscale des États. D'ailleurs, ce n'est qu'après le krach de 1929 que les fiscalistes ont accepté la nécessité et la catégorie de dépenses fiscales de type social.

Toutefois, l'ère du plein emploi, de la taxation équitable tout autant que celle de l'omniscience de l'État en matière de dépenses sociales est révolue. De nos jours, l'on sait que l'emploi s'effrite, se précarise, se digitalise et se numérise. Des emplois, il s'en crée. Mais de quelle qualité et pour qui? Voici pourquoi dès les années 2000, l'OIT a proposé à l'échelle mondiale l'Agenda du travail décent<sup>5</sup>.

1 J.A. Ocampo J. Stiglitz, *The Welfare State Revisited*, Columbia U. Press, 2018

2 P. Sandermann *The End of Welfare State as We Know it*, Barbara Budrich Publ., 2014

3 Bureau, Robert, Lippel, Katherine et Lamarche, Lucie : « Développement, et tendances du droit social au Canada, de la seconde guerre mondiale à nos jours (1940-1984) », *Le droit de la famille et le droit social au Canada*, I. Bernier et A. Lajoie, éd., Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, 1986, 79-147

4 Organisation internationale du travail, Recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:3065524](https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524)

5 Travail décent et le Programme de développement durable pour 2030, <https://www.ilo.org/global/topics/sdg-2030/lang--fr/index.htm>

L'assiette fiscale des États — les taxes et la taxation — est aussi recomposée. Pour aller à l'essentiel, disons que les riches paient de moins en moins d'impôts et pratiquent allègrement l'évitement ou l'évasion fiscale alors que les autres sont de moins en moins à même de contribuer à cette assiette, considérant leurs maigres gains de travail<sup>6</sup>. Coïncée au milieu de cette nouvelle injustice, se trouve la classe que tous les politiciens tentent de conquérir : la mystérieuse classe moyenne<sup>7</sup>, à qui on promet et on offre des allègements fiscaux. D'où la populaire promesse de remettre l'argent dans la poche des contribuables.

## Le nouveau chemin de la protection sociale

Mais il n'y a pas que la poche de la classe moyenne qui encaisse, après celle, il va sans dire, des entreprises qui ont bénéficié des largesses de l'État dans la création des emplois dits de la nouvelle économie. Aux plus démunis et démunies, on offre une myriade de crédits d'impôt destinés à entretenir l'armée de réserve qui pourvoit aux besoins... de cette nouvelle économie. S'engage donc un nouveau combat pour les ressources fiscales entre les travailleurs et travailleuses de la classe moyenne et les groupes les plus pauvres au sein de la société.

On aura tout essayé depuis les années '70 pour veiller au maintien de cette armée de réserve de travailleurs et travailleuses destiné-e-s aux boulots précaires et peu valorisants : la contrainte — rappelons les années du *Work for Welfare* ou *Workfare* — tout autant que la séduction — pensons aux nombreuses propositions destinées à bonifier l'aide sociale de base par des primes d'employabilité. Nous sommes maintenant engagés sur un nouveau chemin, soit celui des crédits d'impôt destinés à rendre attrayants le maintien et la précarité en emploi. Ainsi, l'armée de réserve du marché du travail est invisibilisée et une part grandissante de celle-ci n'est plus catégorisée comme bénéficiaire de l'aide sociale. Elle flotte quelque part dans les fichiers informatisés de Revenu Québec et son identité se résume à un numéro d'assurance sociale.

Nul ne conteste le fait que ce qu'on décrit comme la fiscalisation du social n'est ni un phénomène tout à fait nouveau ni nécessairement un mauvais choix. Cependant, ce virage vers le fiscal, lequel entraîne une distribution incontestable de ressources vers les plus démunis-e-s, n'est pas qu'un choix de politiques sociales. C'est incontestablement aussi une manière déguisée et ciblée de subventionner les bas salaires. Conséquemment, on peut parler d'un nouveau contrat social entre l'État, le Marché et les citoyens et citoyennes.

## La fiscalisation de la protection sociale

En cette ère néolibérale et d'ultra mondialisation, même la Banque mondiale, dans un Livre blanc récemment paru, reconnaît le besoin d'un nouveau partage de risques destiné à la diversification du marché du travail et à la protection de tous et toutes<sup>8</sup>. Rien de vraiment nouveau sous le soleil sauf ceci : la prévention de la pauvreté domine la réduction de la pauvreté et selon la Banque, le marché du travail doit être respecté tel qu'il est aujourd'hui. Ainsi, et plus que jamais, les dépenses fiscales deviennent l'outil privilégié de protection sociale tout au long de la vie, un outil essentiel à la nouvelle économie.

**Ainsi, et plus que jamais, les dépenses fiscales deviennent l'outil privilégié de protection sociale tout au long de la vie, un outil essentiel à la nouvelle économie.**

6 P. Alston et N. Reisch (eds), *Tax, Inequality and Human Rights*, Oxford U. Press, 2019

7 L'OCDE propose, afin d'élucider ce mystère, la définition suivante de la classe moyenne, laquelle serait constituée des ménages dont le revenu annuel représente entre 75 % et 200 % du revenu ajusté médian.

8 Banque mondiale, *Protecting All : Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work*, 2019; Francine Mestrum, <http://gsj.globalsocialprotectioncharter.eu/2019/12/08/the-world-bank-and-its-new-social-contract/>

Cette nouvelle version de générations successives de programmes conditionnels ou non de transferts en argent aux plus pauvres, laquelle a fait couler beaucoup d'encre notamment en études du développement<sup>9</sup>, sonne le glas de l'idée d'une amélioration progressive des mesures de protection sociale et du besoin d'accroître la protection du travail. De surcroît, le recours accru aux dépenses fiscales afin de prévenir la pauvreté — dit-on — rend difficile à distinguer la nature des mesures de protection sociale. Car, même dans le cas où un bénéfice est issu des contributions tirées du salaire, il demeurera néanmoins possible de recourir aux crédits d'impôt, notamment, afin de suppléer le revenu annuel du travailleur, de la travailleuse et de sa famille. Et comme il est aussi de plus en plus difficile de garantir par voie de cotisations issues du salaire un remplacement décent ou suffisant de celui-ci dans le cas d'une interruption ou d'une fin de l'emploi, les mesures fiscales de supplémentation du salaire deviennent proéminentes.

En d'autres mots, la protection sociale est de plus en plus fonction du revenu — toutes sources confondues — et de moins en moins fonction de la décence et de la suffisance des gains tirés du travail.

## La situation au Québec

Au Québec et au Canada, la protection sociale se décline de plusieurs manières. Et tout n'est pas fiscalisé puisque certaines prestations — qui par ailleurs peuvent être imposables : pensons aux indemnités des accidents du travail — ou soumises à de la récupération fiscale — pensons aux indemnités de chômage — dépendent des cotisations des travailleurs et travailleuses et/ou des employeurs. L'expression fiscalisation du social évoque toutefois le choix de l'État de suppléer à l'insuffisance du revenu par des crédits d'impôt plutôt que celui de bonifier les prestations sociales ou... le salaire et les conditions de travail de la nouvelle économie. C'est en cela que la mutation de la protection sociale opère un virage accéléré auquel n'échappe pas le Québec.

En contexte québécois, ce virage s'est concrétisé dans la foulée de la lutte importante qui a été menée contre la pauvreté par la société civile, laquelle a abouti en 2002 à l'adoption de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*<sup>10</sup>. Les plans successifs de lutte contre la pauvreté, adoptés depuis 2004, ont évolué, et de manière paradoxale, tant vers la droite que la gauche, ou, dit autrement, tant dans la direction et l'esprit du récent Livre blanc adopté par la Banque mondiale que dans celui de la société civile québécoise luttant contre la pauvreté et pour la dignité humaine. Chose certaine, le plus récent Plan d'action gouvernemental 2017-2023 s'inscrit résolument dans la foulée de la fiscalisation de la protection sociale<sup>11</sup>.

**L'expression fiscalisation du social évoque toutefois le choix de l'État de suppléer à l'insuffisance du revenu par des crédits d'impôt plutôt que celui de bonifier les prestations sociales ou... le salaire et les conditions de travail de la nouvelle économie.**

9 Das, Jishnu, Do, Quy-Toan, Ozler, Berk, *Reassessing Conditional Cash Transfer Programs*, Oxford University Press on behalf of the World Bank. © World Bank, 2005: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16405> License : CC BY-NC-ND 3.0 IGO

10 Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale L.R.Q., c. L-7

11 Gouvernement du Québec, *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023*, [https://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/ADMIN\\_plan\\_action\\_2017-2023.pdf](https://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/ADMIN_plan_action_2017-2023.pdf)



Il se trouve de nouvelles postures militantes ou administratives pour aborder la question. Notons les propositions entourant le revenu garanti pour tout citoyen ou citoyenne, par exemple. Si certain-e-s le décrivent comme le transfert inconditionnel d'une somme d'argent, les États pour leur part préfèrent l'associer aux mécanismes de la fiscalisation du social, lesquels passent par nulle part ailleurs que par le rapport d'impôt.

## Le rapport d'impôt s'en mêle

Ce satané rapport d'impôt devient donc le nouveau passeport universel de la protection et du contrôle social. Récemment, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la pauvreté et les droits humains, Philip Alston, a produit une analyse vitriolique du modèle britannique qu'il décrit comme une somme de violations de droits humains<sup>12</sup>. De même, il est récemment intervenu devant les tribunaux des Pays-Bas — une première — pour dénoncer le programme SyRI de contrôle et de ciblage numérique de la fraude chez les bénéficiaires de l'aide sociale<sup>13</sup>. Les travaux du Rapporteur Alston s'appuient sur une imposante littérature internationale. C'est toutefois des États-Unis qu'émanent les travaux analysant les conséquences et les recoins d'un programme fiscal vieux de quarante années, soit le *Earned Income Tax Credit* (EITC)<sup>14</sup>. Au Canada et au Québec, on tarde à examiner l'enjeu de la fiscalisation de la protection sociale sous l'angle des droits humains.

## Le cadre de référence des droits humains

C'est à cet exercice que la Ligue des droits et libertés (LDL) convie le lecteur et la lectrice. Mais un tel projet exige que l'on se pose d'abord la question de l'intérêt d'envisager l'enjeu sous cet angle. Après tout, Revenu Québec n'est pas un lieu d'atterrissage évident lorsqu'il s'agit de dénoncer de possibles violations de droits humains!

Deux raisons fondent l'intérêt de la LDL pour ce projet. Premièrement, la complexité d'un programme de prestations sociales — incluant les crédits d'impôt — et ses liens avec les interfaces du Marché, font en sorte qu'il est vain de simplement rejeter ou appuyer une mouvance aussi profonde que celle de la transformation des mécanismes de protection sociale. Il faut des outils pour réfléchir aux implications de celles-ci dans la perspective des bénéficiaires — et peut-être, doit-on ajouter, des contribuables — qui sont au premier chef des titulaires de droits humains. À cet égard, les récents travaux québécois, dont ceux des économistes et fiscalistes, excellents par ailleurs, se limitent à déterminer l'impact économique de certaines mesures<sup>15</sup>. Deuxièmement, la LDL croit que la *Loi pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* accorde peu d'importance au cadre de référence des droits humains<sup>16</sup> puisqu'en s'inscrivant dans la perspective du respect des droits humains, la LDL conçoit la pauvreté comme une cause et une conséquence de multiples violations de droits qui sont par ailleurs interdépendants les uns des autres.

12 Visite au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Rapport du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, 23 avril 2019

13 Valery Gantchev, « Data protection in the age of welfare conditionality: Respect for basic rights or a race to the bottom? » (2019) 21:1 *European Journal of Social Security* 3

14 Dennis J. Ventry, «The Collision of Tax and Welfare Politics: The Political History of the Earned Income», (2000) Vol 53 4:2 *National Tax Journal*, Vol. 53 no. 4 Part 2 983

15 À cet égard, soulignons le travail remarquable de la Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke à : <http://cftp.recherche.usherbrooke.ca/>

16 Lucie Lamarche, «The « Made in Québec » Act to Combat Poverty and Social Exclusion» dans *Poverty, Rights, Social Citizenship and Legal Activism*, M. Young, S.B. Boyd, S. Day and G. Brodsky (eds.), UBC Press, 2007, 139-162



Pour la LDL, parler simplement de lutter contre la pauvreté ou se concentrer sur la question de débattre de la suffisance d'un seuil de pauvreté ou de non-pauvreté ne révèle pas l'ensemble des enjeux de droits humains qui sont à la clé des transformations de la protection sociale au Québec. La fiscalisation des politiques sociales est par essence une affaire de ciblage et offre un lourd potentiel de discriminations multiples. Tout autant, l'aiguillage des aides au revenu par le truchement du rapport d'impôt soulève des enjeux de vie privée et d'accès à la justice. Ce ne sont que des exemples des violations de droits humains qui nécessitent une réflexion plus approfondie.

Le sujet est aride et la LDL en convient. Néanmoins, on pourrait dire la même chose d'autres régimes de sécurité sociale que la société civile a pourtant trouvé le moyen de démystifier en se portant à la défense des droits des bénéficiaires; par exemple, l'assurance emploi ou les accidents de travail. En abordant ce sujet, la LDL reconnaît que la documentation disponible en français fait défaut, ce qui posera peut-être problème au lecteur ou à la lectrice. Mais la LDL croit que cela rend d'autant utile la réflexion qu'elle offre ici.

## **Une matrice d'analyse pour parler de protection sociale**

Ce que la LDL propose dans ce texte, c'est une matrice destinée à analyser ce qui se passe chez nous en matière de protection sociale à l'aune des droits humains. Et elle répète qu'elle n'entend pas prendre parti pour l'une ou pour l'autre des récentes initiatives en la matière. Elle invite humblement les militants et les militantes des droits humains à réfléchir à ces divers enjeux.

## **Les six parties du document**

À cette fin, le document est organisé en six (6) parties distinctes.

**LA PARTIE 1** – retrace, depuis l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), la reconnaissance en droit international des droits de la personne du droit à la sécurité et à la protection sociale.

**LA PARTIE 2** – retrace brièvement l'histoire de la construction du régime canadien et québécois de protection sociale.

**LA PARTIE 3** – invite le lecteur et la lectrice à explorer le virage de l'an 2000 au Canada et au Québec en faveur de la lutte contre la pauvreté.

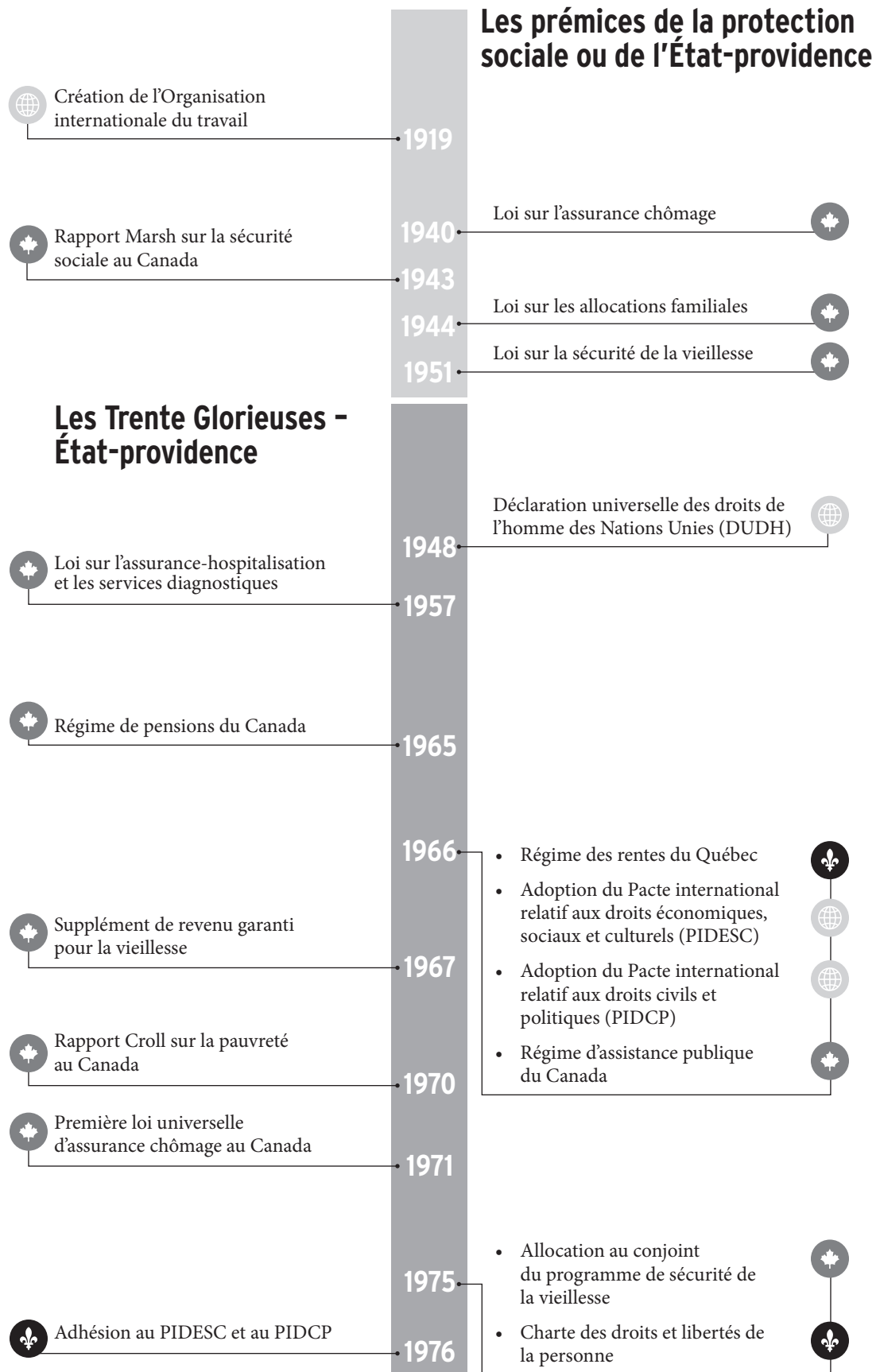
**LA PARTIE 4** – présente les nouveaux outils de lutte contre la pauvreté.

**LA PARTIE 5** – met l'emphase sur l'analyse des mesures fiscalisées de soutien au revenu.

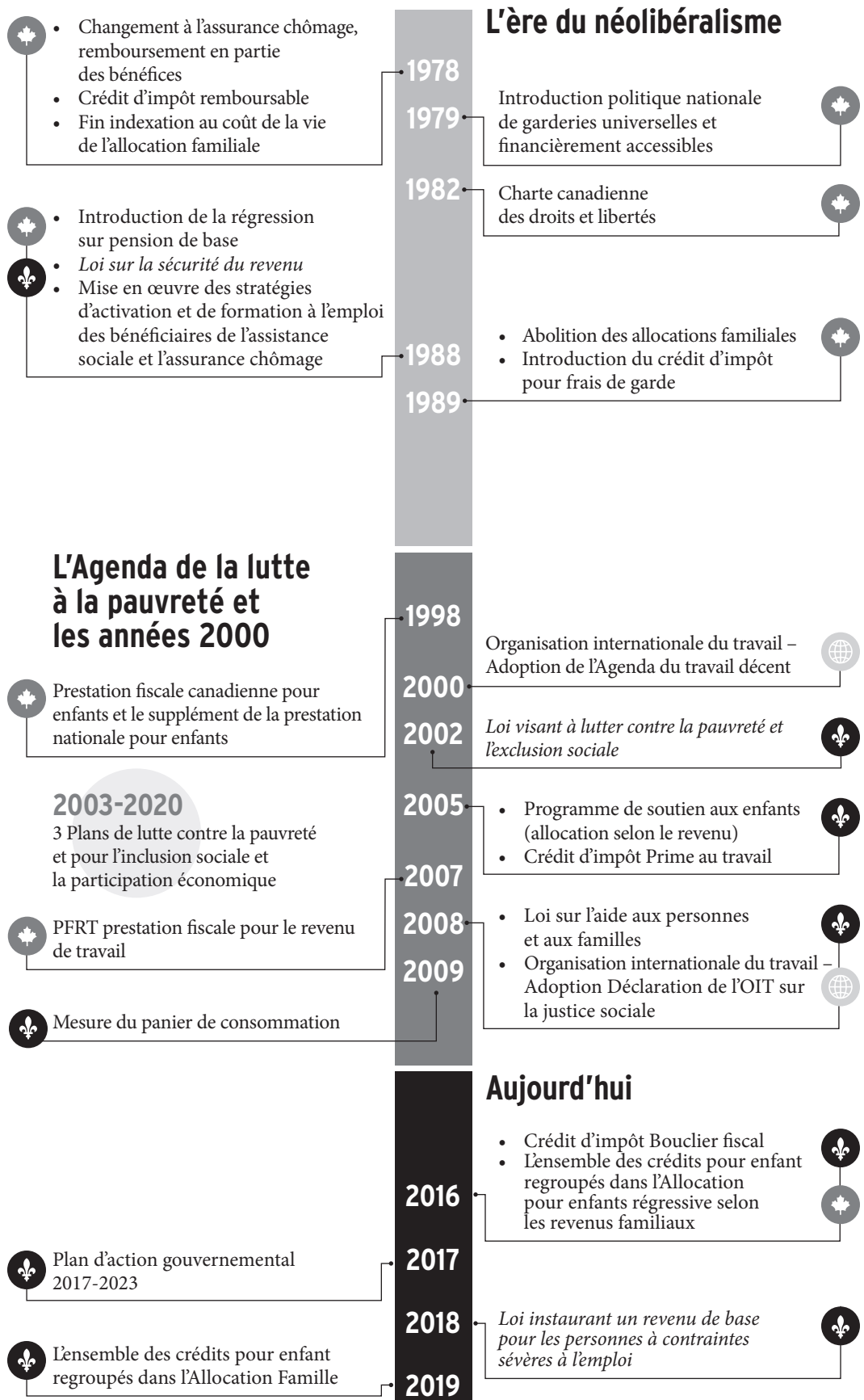
**LA PARTIE 6** – propose une grille d'analyse de ces mesures en fonction des exigences de droits humains.

Ce projet est financé par le programme Partenariat du Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSH). Cet appui permettra d'accompagner le présent document de discussion d'outils simplifiés et accessibles sur le sujet. Ce projet est par ailleurs soutenu par l'expertise d'un comité d'accompagnement créé par la LDL.

# LIGNE DU TEMPS DES ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DE LA PROTECTION SOCIALE



# LIGNE DU TEMPS DES ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DE LA PROTECTION SOCIALE



La Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) a été adoptée en 1948. L'article 22 de celle-ci affirme que toute personne, en tant que membre de la société, a droit à la sécurité sociale et qu'elle est fondée à obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité.

L'article 25 de la DUDH énonce pour sa part que toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. Les articles 9 et 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) reprennent à leur compte ces garanties de droits. Le PIDESC est un traité que le Canada a ratifié (signé) et auquel le Québec a adhéré en 1976. Le Québec est donc lié par le PIDESC.

Il y a plusieurs manières de mettre en œuvre le droit humain à la sécurité sociale. C'est pourquoi, dans le contexte de l'époque, l'article 9 du PIDESC précise que toute personne a droit à la sécurité sociale, y compris les assurances sociales. Les assurances sociales constituent donc un moyen de réaliser le droit à la sécurité sociale. Ce qui importe, c'est la finalité du droit destiné à prémunir les personnes et les familles contre les aléas de ce qu'on appelle les risques sociaux et ce, afin de garantir leur dignité, leur santé et leur bien-être. C'est à cette fin que l'article 11 du PIDESC précise que le droit à un niveau de vie suffisant comprend notamment celui à la nourriture, aux vêtements et au logement.

## L'évolution du droit à la sécurité sociale

Le droit à la sécurité sociale est donc un droit à double volets. D'une part, son respect exige des réponses à la réalisation de plusieurs risques émaillant la vie d'un travailleur ou d'une travailleuse. D'autre part, ces réponses économiques devront être à hauteur des besoins et de la dignité humaine, d'où l'idée de la réalisation progressive de ce droit.

Clairement, le droit à la sécurité sociale a été développé dans le contexte d'un État-providence marqué par l'emploi à vie des travailleurs masculins. Nous n'en sommes plus là. Par ailleurs, l'OIT a reconnu dès les années '80 qu'un faible pourcentage de la population mondiale bénéficiait adéquatement du droit à la sécurité sociale. Nous verrons que ce constat explique en partie le récent changement de vocabulaire. On parlera désormais de protection sociale plutôt que de sécurité sociale, un concept trop intimement attaché à une forme d'emploi déshéante et à un genre, soit le genre masculin.

Il aura fallu plus de 30 années depuis l'adoption du PIDESC pour que le Comité qui en supervise le respect par les États signataires et l'interprétation adopte l'Observation générale no 19 sur le droit à la sécurité sociale<sup>17</sup>. Cette Observation sert de guide afin de mesurer sur le plan national le respect du droit à la sécurité sociale. Cette Observation importe d'autant dans un pays comme le Canada et le Québec où les Chartes des droits sont muettes ou timides quant à la reconnaissance de ce droit (la Charte canadienne est muette et la Charte québécoise ne reconnaît pas la présence des droits économiques et sociaux – qu'elle énonce de manière incomplète – sur les lois et les politiques publiques). Tentons donc de synthétiser les caractéristiques du droit humain à la sécurité sociale.

**Le droit à la sécurité sociale est donc un droit à double volets. D'une part, son respect exige des réponses à la réalisation de plusieurs risques émaillant la vie d'un travailleur ou travailleuse. D'autre part, ces réponses économiques devront être à hauteur des besoins et de la dignité humaine, d'où l'idée de la réalisation progressive de ce droit.**

<sup>17</sup> Nations Unies, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale no 19, *Le droit à la sécurité sociale*, (2008) Doc NU E/C.12/GC/19

La manière que choisit un État d'organiser la sécurité et la protection sociale appartient au débat démocratique local. Elle importe donc moins que l'impact sur les bénéficiaires du droit des moyens retenus. Et certains moyens sont plus aptes que d'autres à réaliser les fins recherchées, soit la sécurité, l'égalité et la dignité humaine. Pour aller à l'essentiel, disons que le droit à la sécurité sociale c'est le droit d'avoir accès à des prestations et à des services sans discrimination afin de répondre à la perte de revenu, de combler le coût des soins de santé et de répondre aux besoins des enfants.

L'OIT et le Comité d'experts du PIDESC, le CDESC, sont des institutions indépendantes l'une de l'autre, mais dont la collaboration interinstitutionnelle est historique. L'OIT, qui a célébré le centenaire de sa création en 2019, est l'institution experte en matière de droit du travail et de la protection sociale. Depuis sa création, l'OIT a toujours privilégié la gestion publique des mécanismes de protection sociale. Celle-ci répond à plusieurs exigences : les mécanismes ainsi créés sont durables, gérés de manière transparente et responsable et prévus par la loi. Héritier de la tradition européenne, l'OIT a aussi toujours favorisé les mécanismes contributives (les assurances sociales) à titre de meilleur moyen de mettre en œuvre le droit à la sécurité sociale. Ce choix a trouvé un accueil mitigé au Canada, héritier pour sa part de la tradition britannique.

Durant la difficile décennie des années '90, l'OIT a dû se rendre à l'évidence : les nombreuses conventions de sécurité sociale adoptées au fil du XXe siècle étaient peu efficaces et faiblement ratifiées. Il fallait donc rechercher un « nouveau » consensus international, et ce, dans un nouveau contexte. C'est alors que s'est posée la question cruciale suivante : à quoi sert la protection sociale ? À remplacer le revenu de travail manquant ou à lutter contre la pauvreté, voire à prévenir la pauvreté ?

## **C'est alors que s'est posée la question cruciale suivante : à quoi sert la protection sociale ? À remplacer le revenu de travail manquant ou à lutter contre la pauvreté, voire à prévenir la pauvreté ?**

Plus on tend vers la seconde hypothèse, plus se détachent alors de l'emploi et des cotisations sociales prélevées sur le salaire, les mécanismes appropriés. On soupçonne la conséquence d'un tel choix : plus le mécanisme est détaché du salaire et des cotisations sociales, plus la protection sera minimale et jugée transitoire ou supplétive à tout revenu. D'où l'affection de la Banque mondiale pour le concept de prévention plutôt que de réduction de la pauvreté<sup>18</sup>. Il faut évidemment estimer la valeur de ce virage dans un contexte global et mondial. Car dans plusieurs pays, une protection sociale minimale tient encore plus du rêve que de la réalité. Cette triste situation toutefois ne doit pas nous empêcher de réfléchir en matière de reculs et de progrès dans une société aussi riche que le Québec.

## **Les socles de protection sociale**

À la suite de l'adoption par le CDESC de l'Observation générale n° 19 en 2008, une nouvelle collaboration entre l'OIT et le CDESC a donné lieu en 2012 à l'adoption par la Conférence internationale de l'OIT<sup>19</sup> de la Recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale<sup>20</sup>. Une Recommandation n'est pas contraignante. Toutefois, l'OIT déploie depuis 2012 des efforts de promotion importants afin de distiller dans les choix nationaux les exigences de cette Recommandation dont le titre parle de lui-même. Un socle de protection sociale est une exigence minimale. À cet égard, un pays riche comme le Canada est moins concerné par la définition de ce socle. Toutefois, la Recommandation n° 202 est chapeautée par un impressionnant Préambule qui synthétise tous les efforts du CDESC afin de poser les exigences du droit à la sécurité sociale et, doit-on dire dorénavant, à la protection sociale.

18 Supra, note 8

19 L'OIT est la seule organisation internationale tripartite où la voix des États, des syndicats et des employeurs possède un poids égal. Tout vote est soumis au tripartisme.

20 Supra, note 4. Pour une analyse détaillée de cette Recommandation no 202 de l'OIT, voir Lucie Lamarche, « Unpacking the ILO's Social Protection Floor Recommendation from a Women's Rights Perspective » dans Beth Goldblatt et Lucie Lamarche (dir), *Women's Rights to Social Security and Social Protection*, Londres, Hart Publishing, 2014, 65

Les principes qui soutiennent la Recommandation n° 202 sont ceux qui servent d'outil d'analyse au présent document. Ils se lisent comme suit :

- A. les mesures de protection sociale seront **universelles** (elles n'excluront personne) et fondées sur la solidarité sociale **issue des mécanismes de taxation et de cotisation**;
- B. le droit aux prestations sera prévu par la loi;
- C. les prestations seront **prévisibles et adéquates**;
- D. les prestations destinées aux femmes tiendront compte de leurs **besoins spécifiques et du principe d'égalité**;
- E. les mesures seront inclusives et **tiendront compte des besoins des travailleurs et travailleuses de « l'autre économie »**;
- F. les mesures de protection sociale faciliteront **le respect des droits humains** et la dignité humaine;
- G. les mesures seront soumises au principe de **réalisation progressive**;
- H. les systèmes de protection sociale seront soumis au principe de **pérennité financière, budgétaire et économique**, compte dûment tenu de la justice sociale et de l'équité;
- I. des **services publics de qualité** améliorant l'efficacité des systèmes de sécurité sociale;
- J. des **procédures de réclamation et de recours** seront offertes.

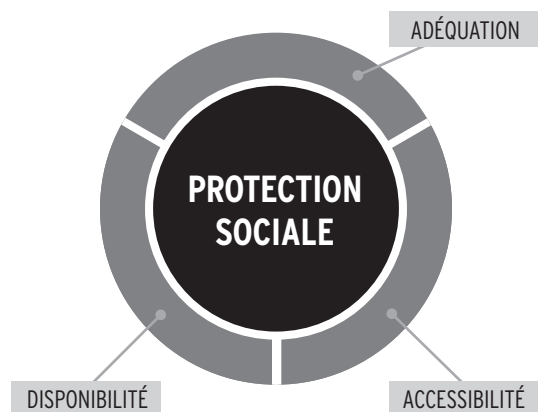
Depuis les années '90, le CDESC a élaboré sa propre interprétation du droit à la sécurité sociale dans des termes qui, s'ils sont légèrement différents, évoquent le même objectif.

Ainsi, le CDESC estime que ce droit humain exige de l'État qu'il offre des réponses satisfaisantes à l'ensemble des risques sociaux dans une société donnée. On dira alors qu'un tel système répond au critère de **disponibilité**.

De plus, un système de sécurité et de protection sociale offrira aussi des prestations qui, tant sur le plan de la durée que du montant de l'allocation, permettront à chacun et à chacune de vivre dignement et **sans discrimination**. On dira alors qu'un tel système répond au critère de **adéquation**.

Enfin, un système de sécurité sociale répondant aux exigences du droit du même nom répondra au **critère de l'accessibilité**. Non seulement la protection sera-t-elle accessible à des coûts raisonnables, mais aussi, cette accessibilité ne compromettra pas l'exercice d'autres droits humains. C'est aussi en vertu du critère de l'accessibilité qu'on exigera d'un tel système que les choix de mise en œuvre soient le résultat d'une vaste opération de **participation et de consultation**.

### TROIS CRITÈRES D'UN SYSTÈME DE SÉCURITÉ SOCIALE





## Qu'en dit le PIDESC?

Le PIDESC, toutefois, se distingue des travaux relatifs à la protection sociale sur le plan international par l'exigence générale prévue à l'article 2 (1) du traité, lequel se lit comme suit : *Chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.*

## La protection sociale au Québec

Bien que le principe de progressivité soit aussi prévu au Préambule de la Recommandation n° 202 adoptée par l'OIT, l'article 2 (1) du PIDESC énonce que celui-ci est aussi soumis à l'exigence d'agir au maximum des ressources disponibles dans un État donné. En conséquence, une société riche comme le Québec ne peut se satisfaire d'un socle minimal de protection sociale. Or, nous sommes nombreux et nombreuses à affirmer qu'au Québec, les services publics, la protection sociale et la disponibilité de biens sociaux régressent plutôt qu'ils ne progressent. Cette situation de régression agit négativement sur le principe de l'interdépendance de tous les droits.

À titre d'exemple, si certain-e-s sont séduit-e-s par l'idée d'une supplémentation du revenu par voie de crédits d'impôt, ils et elles oublient peut-être que ce revenu supplémenté est par ailleurs amoindri par une marchandisation croissante des biens publics en matière, par exemple, de santé ou d'éducation. En conséquence, la violation du droit à la protection sociale entraînerait la violation d'autres droits, dont celui à la santé, au logement ou à l'éducation.

**En conséquence, une société riche comme le Québec ne peut se satisfaire d'un socle minimal de protection sociale. Or, nous sommes nombreux et nombreuses à affirmer qu'au Québec, les services publics, la protection sociale et la disponibilité de biens sociaux régressent plutôt qu'ils ne progressent. Cette situation de régression agit négativement sur le principe de l'interdépendance de tous les droits.**

Le présent document ne prétend pas disposer de l'entièreté de la question, mais bien plutôt analyser certaines des mutations de la protection sociale constatées au Québec sous l'éclairage de la matrice proposée par la protection en droit international du droit à la protection sociale. C'est ainsi que la question n'en est plus une d'opinion, mais de droits humains. Certes, la Charte des droits et libertés du Québec ne protège que bien timidement les droits économiques et sociaux<sup>21</sup>, mais rappelons que le Québec a adhéré au PIDESC et qu'il doit donc respecter ses engagements internationaux.

Afin de mieux saisir les mutations dont il sera question dans les sections suivantes, nous proposons un bref rappel historique de la construction de la sécurité sociale au Canada et au Québec. Les sections qui suivent ont pour objet de situer dans une perspective historique et contemporaine la sécurité sociale au Canada et au Québec afin d'aborder enfin le thème de la fiscalisation du social. Ce sujet oublié requiert selon nous un rappel nécessaire à la compréhension contemporaine des choix et des fonctions de l'État en matière de protection sociale.

21 Pierre Bosset et Lucie Lamarche, (éds.), *Donner droit de cité aux droits économiques, sociaux et culturels : la Charte québécoise en chantier*, Yvon Blais, Montréal, 2011

À l'aube de la Seconde Guerre mondiale, il aurait été erroné d'affirmer que le Canada avait déjà imaginé ou mis en route un régime de sécurité sociale<sup>22</sup>. La sortie de guerre allait accélérer cet effort et donner lieu à des initiatives fondatrices du système canadien de sécurité sociale. Anticipant le retour au bercaïl des soldats dans un Canada déjà hautement urbanisé et industrialisé, le gouvernement fédéral confia à Leonard Marsh la tâche de concevoir un régime canadien de protection sociale<sup>23</sup>. Celui-ci allait subir l'influence du célèbre Rapport Beveridge de 1942, commandité par le gouvernement britannique<sup>24</sup>.

## Les recommandations du Rapport Marsh

La première constatation du Rapport Marsh réside dans le fait que 50 % des ménages canadiens vivent alors avec moins que le revenu jugé nécessaire à la satisfaction de leurs besoins essentiels. Notons que la population globale du Canada s'établit à 11,5 millions de personnes en 1942. Ce chiffre consacre l'échec des programmes provinciaux isolés et parcellaires alors destinés aux chômeurs et chômeuses, aux mères en détresse et aux personnes âgées, dont la pension de vieillesse. En conséquence, Marsh recommande une double stratégie basée d'une part sur le remplacement du revenu de travail par une prestation adéquate et d'autre part, sur un revenu suppléant à l'insuffisance du revenu familial. Puis, il découpe en deux types les réponses à ces risques : celles qui seront prises en charge par l'industrie et par les travailleurs et travailleuses, telle l'assurance chômage, et celles qui seront payées à même l'assiette fiscale universelle (les démogranties ou prestations universelles). C'est ainsi que depuis la Seconde Guerre mondiale, on dit au Canada que le régime canadien de protection sociale repose sur les assurances sociales, les prestations universelles et les mesures d'assistance de dernier recours fondées sur un test de besoins. Mais ce dernier pilier n'est pas encore au menu politique en 1942.

## Les premiers programmes du fédéral

En 1945, le premier ministre Mackenzie King mènera sa campagne électorale avec le slogan *A new social order for Canada*, laquelle il gagnera avec une majorité réduite. Ce gouvernement, ainsi que le suivant dirigé par Louis Saint-Laurent, adopteront deux législations qui constituent des traductions concrètes des recommandations du Rapport Marsh : la *Loi sur les allocations familiales*<sup>25</sup> de 1944, un programme universel de démogranties et, en 1951, la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*<sup>26</sup> adoptée suite à un amendement constitutionnel<sup>27</sup>. Cette dernière loi assura aux Canadiens et Canadiennes une pension financée et payée par le gouvernement fédéral pour tous les hommes et toutes les femmes de 70 ans et plus. Elle prévoit aussi l'assistance-vieillesse pour les nécessiteux et nécessiteuses de 65 à 69 ans. Ces tractations avaient été précédées de l'adoption, à la suite d'intenses négociations constitutionnelles, de la première loi fédérale d'assurance chômage<sup>28</sup>.

22 Cette section est tirée de Lucie Lamarche, « Regard historique sur la sécurité sociale au Canada : un objet innomé et soluble dans les eaux du néolibéralisme » dans *La sécurité sociale : Universalité et Modernité*, Isabelle Daugareilh et Maryse Badel (éds), Éd. A Pedone, Paris, 2019, 375-392

23 Canada, Comité consultatif de la reconstruction et Comité spécial de la sécurité sociale. *Rapport sur la sécurité sociale au Canada*, Leonard Charles Marsh, Ottawa 1943. Il convient de mentionner le mandat confié presque au même moment au Dr. Heagerty, lequel portait sur l'instauration d'un régime d'assurance santé. Voir Canada, Advisory Committee on Health Insurance, *Health insurance; report of the Advisory committee on health insurance appointed by order in council P.C. 836, 1943*, 558 p. Ce Rapport toutefois ne donnera lieu qu'à quelques ententes fédérale-provinciales de financement partagé concernant les services d'hospitalisation et de diagnostic.

24 W. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, New York, McMillan 1942

25 S. C. 1944-1945 c. 40

26 S. C. 1951 c. 18

27 Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1951, 14-15 George VI, ch. 32 (R. U.) introduisant l'article 94A de la Constitution.

28 Loi de 1940 sur l'assurance chômage 1940 S.C. c 44

Ainsi, se dessinaient au Canada les piliers de la sécurité sociale : le pilier assurantiel avec la *Loi sur l'assurance chômage*, le pilier universel avec les pensions de vieillesse et les allocations familiales et enfin, un embryon de pilier d'assistance aux plus démunis soutenu par des mesures éparses telles l'assistance-chômage<sup>29</sup> ou encore par des mesures de participation au financement fédéral de certains programmes provinciaux d'assistance aux aveugles (sic) ou aux mères nécessiteuses (sic)<sup>30</sup>.

## La santé

Sans doute l'urgence concernait-elle alors le développement d'un régime d'assurance maladie. La Saskatchewan avait été la première province à instaurer une assurance-hospitalisation publique universelle en 1947. Dix ans plus tard, le gouvernement fédéral adoptait une loi destinée à répartir les coûts des régimes provinciaux d'assurances-hospitalisation<sup>31</sup>. En 1961, les dix provinces et les deux territoires s'étaient dotés de régimes d'assurances gouvernementales couvrant les soins prodigués en milieu hospitalier. C'est encore une fois la Saskatchewan, jouant un rôle de chef de file, qui offrit dès 1962 une assurance pour les services médicaux dispensés à l'extérieur du milieu hospitalier. Les autres provinces suivront, dont le Québec en 1967. Dès lors le Canada disposait d'un système d'assurance maladie gratuit et universel<sup>32</sup>. Toutefois, pour certaines provinces, la surfacturation par les médecins et les frais modérateurs prélevés par les hôpitaux créaient un système à deux vitesses qui menaçait l'accessibilité des soins. En réaction à ces préoccupations, le Parlement a adopté en 1984 la *Loi canadienne sur la santé*<sup>33</sup> en vue de décourager le prélèvement de frais modérateurs de la part des hôpitaux et la surfacturation chez les médecins. La *Loi* prévoit en effet l'imposition automatique d'une sanction

rigoureusement équivalente si une province vient à permettre de tels prélèvements pour des services de santé assurés. Mais la *Loi* énonce aussi des principes jugés précieux par les Canadiens et Canadiennes. Ces cinq principes sont les suivants : **l'universalité** (tous les résidents et toutes les résidentes ont droit à des services de santé assurés prévus par le régime, selon des modalités uniformes); **la gestion publique** (le régime d'assurance maladie d'une province ou d'un territoire doit être géré sans but lucratif par une autorité publique); **l'accessibilité** (aucun obstacle financier ou autre ne doit entraver l'accès satisfaisant des personnes assurées aux services requis dispensés par un hôpital et un médecin); **la transférabilité** (la condition de transférabilité doit prévoir le paiement des montants pour les coûts des services de santé lorsqu'une personne assurée déménage ou voyage au Canada, ou encore voyage à l'extérieur du pays) et **l'intégralité** (tous les services médicaux requis offerts par les hôpitaux et les médecins doivent être assurés). Certes, ces principes sont mis à rude épreuve aujourd'hui<sup>34</sup>. Mais ils prévalent toujours.

29 Loi sur l'assistance-chômage, 1956, ch. 26, art. 2 : « frais d'assistance-chômage » signifie l'ensemble de ce que coûte à la province, ainsi qu'aux municipalités de la province, l'octroi de l'assistance financière aux nécessiteux (unemployment assistance costs).

30 Voir, par exemple, dans le cas du Québec la Loi de l'assistance aux aveugles, S.R.Q., 1941, c. 181 et la Loi instituant l'assistance aux mères nécessiteuses, S.Q. 1937, c. 81. Ces premiers programmes à frais partagés avec le gouvernement fédéral favorisaient des mesures hautement discrétionnaires et discriminatoires.

31 Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques S.C. 1957 c. 28

32 Canada, Commission royale d'enquête sur les services de santé, vol. I, 1964, déposé à la Chambre des communes le 19 juin 1964 et Commission royale d'enquête sur les services de santé, vol. II, 1965, publié le 7 décembre 1964.

33 Loi canadienne sur la santé, S.C. 1984 ch. 6

34 En 2005, la Cour suprême du Canada a décidé — dans un jugement partagé — que l'interdiction faite aux médecins de pratiquer à la fois dans les secteurs public et privé, tout comme l'interdiction des citoyens de contracter une assurance privée en matière de santé, constituaient une atteinte au droit à la sécurité physique de ceux-ci. L'ordonnance de la Cour enjoignant à la province du Québec de corriger le système de santé ne concernait toutefois que la gestion des listes d'attente en matière de chirurgie orthopédique. *Chaoulli c. Québec* (Procureur général) [2005] 1 RCS 791. Au Québec, on estime que la santé, qui représente déjà 43 % des dépenses totales du gouvernement du Québec, accaparera 70 % du budget de la province en 2030. Des réformes majeures et de privatisation ont été entreprises et ce, malgré les termes de la Loi canadienne sur la santé, supra, note 32.

## Les retraites

Dans la foulée de la prospérité économique, de l'emploi industriel stable et du développement de la fonction publique, le Canada en profitera pour mettre sur pied une caisse unique de retraite obligatoire à laquelle cotiseront tous les salariés, et de plus en plus, les salariées. Le Régime de pensions du Canada (RPC) était ainsi créé<sup>35</sup>. Le Québec, « Maître chez lui » depuis la Révolution tranquille, fera de même avec la création du Régime des rentes du Québec<sup>36</sup> et choisira de ne pas participer au RPC. Il est alors clair que la condition de vieillesse constitue le principal risque social mal assuré au Canada. Il fallait y voir. Ainsi se mit sur pied ce qu'on décrit comme le second pilier de la retraite après le régime universel de la pension de vieillesse : la pension assurantielle ou contributoire obligatoire. S'y ajoutera, pour moins de la moitié de la population active, le pilier des régimes complémentaires de retraite. Afin de bonifier la situation des plus démunis-e-s, le gouvernement fédéral, désormais maître de ce champ de compétence, ajoutera à la pension de vieillesse, le Supplément de revenu garanti en 1967<sup>37</sup> et l'Allocation au conjoint en 1975<sup>38</sup>.

**Qu'il s'agisse des prestations universelles, des programmes assurantiels ou encore des programmes d'assistance, il est clair que les décennies succédant à la Seconde Guerre mondiale ont donné lieu au Canada à l'éclosion d'un droit social. Nous entendons par là des droits garantis par des lois qui identifient clairement les bénéficiaires et les bénéfices et qui prévoient des mécanismes administratifs et quasi judiciaires de révision et d'appel en cas de litige.**

## L'assurance chômage

Toujours dans la foulée des Trente Glorieuses, le gouvernement fédéral adoptera aussi une nouvelle *Loi sur l'assurance chômage*<sup>39</sup> qui de loin, fut la plus généreuse de l'histoire canadienne. Pour ce faire, il exploitera les contributions d'une importante fonction publique fédérale et provinciale, par ailleurs fort féminisée, laquelle, bien que cotisant au régime, risquait peu de chômer.

## L'aide sociale

Restait toutefois le cas des plus démunis-e-s n'ayant pas atteint l'âge de la retraite. À cet égard, les provinces disposaient de régimes archaïques et incomplets plutôt inspirés de la charité que du droit social. Fut alors conclue entre les provinces et le gouvernement fédéral l'une des plus importantes ententes de cofinancement en matière sociale, laquelle fut consacrée dans une loi : le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)<sup>40</sup>. En vertu de cette *Loi*, le fédéral, usant de son pouvoir de dépenser, s'engageait à rembourser aux provinces 50 % des coûts de l'aide de dernier recours à condition que celle-ci soit versée sous seule condition de ressources. L'adoption des *Welfare Acts*<sup>41</sup> par les provinces a constitué une véritable révolution, notamment pour les femmes victimes de violence, lesquelles pouvaient dorénavant refonder un ménage monoparental en comptant sur la prestation d'aide de dernier recours ou d'aide sociale. À l'origine, cette prestation variait en fonction de la taille du ménage. S'y ajoutait l'allocation familiale, bien plus modeste que ce que représentent pour le budget familial les formes contemporaines de ces allocations pour enfants.

35 Régime de pensions du Canada, LRC 1985 c C-8, version codifiée et amendée à de multiples reprises depuis la codification de 1985.

36 Loi sur le Régime de rentes du Québec, S.Q. 1965 c. 24

37 Loi modifiant la Loi sur la sécurité de la vieillesse, S. C. 1966-1967 c. 65

38 Loi modifiant la Loi sur la sécurité de la vieillesse, S.C. 1974-1975-1976 c. 58

39 Loi sur l'assurance chômage, L.C. 1970-1971-1972 c. 48

40 Régime d'assistance publique du Canada, S. C. 1966-1967 c. 45

41 Concernant le Québec, voir Loi sur l'aide sociale, S.R.Q. 1969 c. A -16

Qu'il s'agisse des prestations universelles, des programmes assurantiels ou encore des programmes d'assistance, il est clair que les décennies succédant à la Seconde Guerre mondiale ont donné lieu au Canada à l'écllosion d'un droit social. Nous entendons par là des droits garantis par des lois qui identifient clairement les bénéficiaires et les bénéfices et qui prévoient des mécanismes administratifs et quasi judiciaires de révision et d'appel en cas de litige. Faisant écho aux préoccupations exprimées par le Rapport Marsh de 1943<sup>42</sup>, ces mesures répondent à la fois à l'exigence du remplacement du revenu de travail et à celle de la disponibilité d'un revenu suffisant, ou du moins, qui permettent de se procurer sur le marché les biens de première nécessité, tels le logement, la nourriture ou les vêtements. La santé constitue pour sa part un régime en soi, et ce, en raison de son caractère universel et gratuit.

## Les transformations de la protection sociale

Toutefois, les années '70 allaient révéler la précarité de l'édifice social, au Canada comme ailleurs<sup>43</sup>. Et dans la foulée de l'initiative étatsunienne de la Guerre contre la pauvreté<sup>44</sup>, des études canadiennes allaient démontrer que la courtpointe des programmes sociaux au Canada ne garantissait d'aucune façon l'éradication de la pauvreté, les disparités géographiques accentuant ce constat. Ainsi, le célèbre Rapport Croll<sup>45</sup> proposait, en réponse à cette catastrophe annoncée, le passage de programmes sociaux destinés à des groupes identifiés à celui de programmes répondant au besoin d'assurer à tous les Canadiens et Canadiennes une sécurité économique. Naissait alors l'idée d'un programme de revenu minimum garanti (RMG) (en anglais *Guaranteed Annual Income* (GAI)),<sup>46</sup>. Il faudra toutefois des années pour que cette idée soit reprise.

Mais il n'en fallait pas plus pour que certains politiciens et certaines politiciennes associent l'idée du RMG à celle de l'activation de la main-d'œuvre et de son adaptation à un marché du travail devenu plus instable, changeant et moins hospitalier pour les populations les plus vulnérables. La valse-hésitation entre le ciblage par programme (les retraité-e-s, les chômeurs et chômeuses, les pauvres, etc.), jugé statique et inéquitable au vu des variations ici et là au Canada, et les transformations du marché du travail allaient favoriser l'émergence d'un nouveau bénéficiaire digne de l'attention des politiques sociales : le travailleur pauvre et la travailleuse pauvre.

<p><b>LES RÉGIMES UNIVERSELS OU DÉMO GARANTIES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pension du Canada</li> </ul>	<p><b>LES RÉGIMES CONTRIBUTOIRES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Assurance chômage</li> <li>• Régime des rentes du Québec</li> <li>• Assurance congé de maternité</li> </ul>
<p><b>LE RÉGIME UNIVERSEL D'ASSURANCE SANTÉ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hospitalisation</li> <li>• Médical</li> </ul>	<p><b>LES RÉGIMES D'ASSISTANCE OU D'AIDE DE DERNIER RECOURS</b></p>

**La valse-hésitation entre le ciblage par programme (les retraité-e-s, les chômeurs et chômeuses, les pauvres, etc.), jugé statique et inéquitable au vu des variations ici et là au Canada, et les transformations du marché du travail allaient favoriser l'émergence d'un nouveau bénéficiaire digne de l'attention des politiques sociales : le travailleur pauvre et la travailleuse pauvre.**

42 Supra, note 23

43 Voir pour une analyse détaillée R. Bureau, K. Lippel et L. Lamarche, « Développement, et tendances du droit social au Canada, de la seconde guerre mondiale à nos jours (1940-1984) », Supra, note 3

44 Référant ici au programme du Président Lyndon B. Johnson présenté à la population en 1964

45 Canada, Report of the Special Senate Committee on Poverty, Poverty in Canada, Ottawa, 1970

46 Pour une critique et une analyse du Rapport Croll, voir : T. McCormack, «Poverty in Canada: The Croll Report and Its Critics», (1972) *Canadian Review of Sociology*, Vol. 9, n°4, p. 366



## Le travailleur pauvre et la travailleuse pauvre au centre du débat<sup>47</sup>

Il n'est pas exagéré de dire qu'avec l'apparition en Amérique du Nord de l'Agenda de la lutte contre la pauvreté, une transformation des mécanismes de protection sociale s'est amorcée au Canada. Cette révolution se fera lentement... Mais sûrement. Dès les années '70, certaines lois, tout en reposant sur des techniques différentes les unes des autres, sont précurseurs de cette lente transformation.

## Les familles

On s'attaqua d'abord à la révision des programmes universels. Par exemple, dès 1978, le gouvernement fédéral introduisait un crédit d'impôt remboursable<sup>48</sup> pour les enfants à charge, lequel décroissait en fonction du revenu familial. Du même souffle, il mettait fin à l'indexation au coût de la vie des allocations familiales universelles. Celles-ci allaient être abolies en 1989 pour être totalement remplacées par un tel crédit. Un crédit additionnel destiné aux familles payant des frais de garde était aussi introduit<sup>49</sup>. Dans le budget fédéral de 2016, l'ensemble des crédits pour enfants fut refondu en une seule allocation canadienne pour enfants (ACE) destinée aux familles. Cette allocation décroît aujourd'hui à partir d'un revenu familial net de 31 120 \$ jusqu'à devenir nulle lorsque le revenu familial net excède environ 190 000 \$ CAD.

## Les pensions de base universelles

Selon la même technique, les pensions de vieillesse de base (dites pensions universelles) ont aussi subi une dé-universalisation dans les années '70 après avoir été garnies d'un supplément destiné aux plus démunis à la même époque. D'abord soumise à une régression d'un dollar pour chaque 2 dollars d'autres revenus, la pension de base peut aujourd'hui être totalement annulée par de tels revenus, dont ceux tirés d'une pension complémentaire obligatoire ou encore d'un revenu de retraite issu d'un régime complémentaire de retraite facultatif attaché à l'emploi<sup>50</sup>. C'est donc la pension de retraite contributive et obligatoire (RPC) que le gouvernement fédéral s'est senti obligé de bonifier récemment et non la pension de base<sup>51</sup>. L'âge de la retraite demeure toutefois inchangé à 65 ans.

La technique dite de récupération (diminution d'une prestation sociale en fonction des revenus) s'est aussi déployée dans les années '70 au sein du régime assurantiel de l'assurance chômage. Dès 1978, la loi prévoyait le remboursement partiel des prestations reçues. Ainsi, ce remboursement pouvait atteindre 30 % du plus petit montant à choisir entre les prestations payées ou 1,5 fois le maximum de la rémunération assurable pour l'année fiscale concernée<sup>52</sup>.

47 Pour une discussion en profondeur, voir Lucie Lamarche, « Le droit humain à la protection sociale et le risque du chômage : doit-on capituler ? », *Revue multidisciplinaire sur l'emploi, le syndicalisme et le travail*, 2016, vol. 10 n° 1, pp.108-128

48 Il existe en droit fiscal canadien des crédits d'impôt remboursables et des crédits non remboursables. Les crédits d'impôt remboursables sont versés même lorsqu'il n'y a pas d'impôt à payer, alors que les crédits d'impôt non remboursables diminuent ou annulent l'impôt à payer.

49 Seul le Québec a adopté en 1979 une politique de garderies universellement et financièrement accessibles.

50 Les régimes complémentaires de retraite font l'objet de débats importants au Canada. Pour plus d'informations, consulter la retransmission du Colloque 2016 de l'UQAM Le droit à une retraite décente : état des lieux à : <https://youtu.be/G8FCNv8MsA4?list=PLbJC42QdNVtGGQd9IsvDAKfzZPekB8n8t>

51 Loi modifiant le Régime de pensions du Canada, la Loi sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada et la Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 2016, c. 14. Le Québec a aussi bonifié le régime québécois de rentes : Loi bonifiant le régime de rentes du Québec et modifiant diverses dispositions législatives en matière de retraite L.Q. 2018 c. 2

52 S.C. 1978-1979, c. 7



## De l'assurance chômage à l'assurance emploi

Mais sans doute, le changement le plus significatif a-t-il été celui de la décennie '90 consistant à mettre l'accent sur l'activation à l'emploi des bénéficiaires de l'assurance chômage et de l'aide sociale.

Les changements en matière d'assurance chômage ont été radicaux<sup>53</sup>. D'abord, le gouvernement fédéral a mis fin à sa participation à la caisse d'assurance chômage et au mode de financement exclusif des prestations dites régionales (le régime prévoyait alors une durée plus longue de prestations dans les régions souffrant d'un taux plus important de chômage). Puis, il a modifié les conditions donnant accès aux prestations hebdomadaires de chômage en exigeant une durée de travail salarié plus longue lors de la période de référence. Enfin, il a procédé au financement des stratégies d'activation et de formation de la main-d'œuvre à même la caisse d'assurance chômage. Il les a donc privatisées. Au total, la durée des prestations a été indéniablement réduite et soumise au nombre de semaines travaillées lors de la période de référence dans une région donnée. Plusieurs chômeurs et chômeuses ont alors vu leurs bénéfices réduits à moins de 6 mois et la discipline de la recherche active et de l'acceptation de l'emploi convenable sous peine de suspension fut renforcée.

En 2017, on estime que le résultat des modifications successives apportées au régime canadien de l'assurance emploi produit les résultats suivants<sup>54</sup> :

- Seulement 40 % des sans-emploi touche des prestations, cela signifie que près de 6 chômeurs et chômeuses sur 10 sont exclu-e-s d'un régime pour lequel ils et elles ont cotisé ;
- Les répercussions sont encore pires pour les femmes, les jeunes et les travailleurs et travailleuses marginalisé-e-s qui doivent souvent se contenter d'emplois à temps partiel, temporaires et occasionnels. Ces personnes sont plus difficilement admissibles à l'assurance emploi ;
- Depuis quelques années, seulement une femme sans-emploi sur trois est admissible à l'assurance emploi ;
- Le taux de prestations a déjà été de 66,6 %. Aujourd'hui il est fixé à seulement 55 %.

## L'activation à l'emploi

Il est toutefois incontestable que les mesures de protection sociale qui ont le plus profondément intégré l'éthique et la discipline du travail sont les mesures d'aide de dernier recours, appelées au Canada mesures d'aide sociale.

Comme nous l'avons déjà précisé, le régime de protection sociale de dernier recours, géré par les provinces, dépend d'un financement partagé entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires. Depuis l'adoption du RAPC<sup>55</sup>, les législations ne pouvaient imposer aux bénéficiaires d'autres conditions que celle de ressources. Le test des ressources a reposé depuis son origine sur une réglementation assez complexe, laquelle scrute le moindre avoir ou revenu du ménage et des membres de celui-ci afin de réduire l'aide accordée. En général, les législations provinciales étaient sinon identiques, du moins équivalentes, dans la mesure où la résidence dans une province emporte, sous réserve de la vérification du besoin, le droit à l'aide sociale dans cette province. Les provinces ont donc intérêt à harmoniser ces législations.

53 Pour une analyse détaillée, voir Lucie Lamarche et Claude Girard, « Évolution de la sécurité sociale au Canada : la mise à l'écart progressive de l'État Providence canadien », *Revue des lois et politiques sociales*, 1998, n° 13, pp. 95-124

54 Voir [http://www.lemasse.org/wp-content/uploads/2018/10/Feuillet2\\_Final\\_web.pdf](http://www.lemasse.org/wp-content/uploads/2018/10/Feuillet2_Final_web.pdf)

55 Supra, note 40

La fin des années '80, correspondant au Canada à l'entrée du pays dans l'ALÉ (puis subséquemment dans l'ALÉNA) a été marquée pour sa part par des débats importants sur la question de la productivité et de la compétitivité de la main-d'œuvre canadienne<sup>56</sup>. Dit autrement, plusieurs ont alors conclu à la trop grande générosité des programmes sociaux canadiens destinés aux travailleurs et travailleuses, et notamment l'assurance chômage et l'aide sociale. Il faut donc mobiliser les travailleurs et travailleuses qui ne sont pas occupé-e-s... pour les emplois disponibles. Depuis l'entrée en vigueur du RAPC en 1966, une tension existe entre ces régimes. En effet, un travailleur ou une travailleuse refoulé-e à l'assurance chômage — un régime fédéral de type contributif — se tournera en cas de besoin vers le régime d'aide de dernier recours de sa province d'origine, gonflant ainsi le nombre de bénéficiaires. Confrontées aux cures d'amalgissement successives subies par le régime d'assurance chômage, les provinces se sont donc mises aux mesures de *workfare* afin de limiter les coûts de l'aide de dernier recours. Le Québec a mené la marche en 1988 en adoptant la *Loi sur la sécurité du revenu*<sup>57</sup>.

L'objet de la réforme québécoise se situe quelque part entre le renforcement de l'éthique du travail (l'obligation de travailler et la valorisation par le travail) et la remise en question de la créance collective des plus démunis de notre société envers l'État (réaménagement des obligations de l'État-providence).

La technique de la carotte et du bâton a récemment atteint un nouveau sommet au Québec. En 2016, un nouveau chapitre à la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* a été ajouté<sup>58</sup>. Il concerne spécifiquement les primo demandeurs à l'aide sociale et leur impose un régime forcé d'employabilité pour une durée d'une année. L'adhésion à de telles mesures comportera une prime et le refus d'adhérer, une pénalité sévère.

On peut se demander pourquoi le gouvernement du Québec fait aujourd'hui preuve de tant d'acharnement à l'égard des jeunes bénéficiaires de l'aide de dernier recours. C'est que contrairement aux années '70, les jeunes hommes seuls représentent dorénavant la majorité des bénéficiaires de ce programme. Ils ont remplacé les femmes cheffes de familles monoparentales qui, pour leur part, tirent leur revenu d'un mélange de travail — souvent précaire — et de crédits d'impôt remboursables<sup>59</sup>. Depuis la révolution de l'aide de dernier recours, ceux-ci se sont multipliés.

LA RÉCUPÉRATION DANS LES RÉGIMES  
NON CONTRIBUTOIRES  
(ALLOCATIONS FAMILIALES - PENSIONS DE BASE)

LES MESURES D'ACTIVATION DE  
LA MAIN-D'ŒUVRE DANS TOUS  
LES PROGRAMMES (ASSORTIS DE PÉNALITÉS  
POUR «MAUVAIS COMPORTEMENT»)

L'INTRODUCTION DE CRÉDITS D'IMPÔT  
REMBOURSABLES ET NON REMBOURSABLES  
EN REMPLACEMENT DES DÉMO GARANTIES

LE *WORKFARE* DANS  
LES PROGRAMMES D'AIDE  
DE DERNIER RECOURS

56 Consulter notamment Canada, Bureau du Conseil privé, Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1985, à : <http://publications.gc.ca/site/eng/9.643803/publication.html>

57 Loi sur la sécurité du revenu, LRQ, c S-3.1.1

58 Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi, L.Q. 2016, c. 25. Pour une discussion, voir Lucie Lamarche, « Le projet de loi 70 et Loi sur l'aide aux personnes et aux familles : Discriminer en toute impunité », *Droits et libertés*, 2015, vol. 34, n°2

59 Pour la définition, supra, note 48

## La multiplication des crédits d'impôt

Le social, notamment en ce qui concerne les plus vulnérables, est donc clairement fiscalisé et ceci résulte d'une lente, mais constante transformation<sup>60</sup>. De plus, il est orienté vers les travailleurs et les travailleuses et surtout, vers les travailleurs et travailleuses les plus vulnérables âgé-e-s de 18 à 65 ans. Au Canada, dont le Québec est un reflet fidèle à cet égard, la pauvreté est donc de plus en plus combattue par la technique fiscale des crédits d'impôt remboursables.

### AU QUÉBEC, LA LISTE DES CRÉDITS D'IMPÔT REMBOURSABLES VA COMME SUIV<sup>61</sup> :

- Acquisition ou location d'un véhicule neuf écoénergétique;
- Activités des aînés;
- Activités des enfants;
- Aidant naturel;
- Athlète de haut niveau;
- Déclaration des pourboires;
- Frais d'adoption;
- Frais de garde d'enfants;
- Frais engagés par un aîné pour maintenir son autonomie;
- Frais médicaux;
- Maintien à domicile des aînés;
- Prime au travail;
- Prime au travail adaptée;
- Relève bénévole;
- Remboursement de TVQ à un salarié ou à un membre d'une société de personnes;
- Répit à un aidant naturel;
- Revenu provenant d'une rente d'étalement pour artiste;
- Solidarité (logement et TVQ);
- Stage en milieu de travail;
- Supplément à la prime au travail;
- Traitement de l'infertilité.

À la clé de cette transformation, on trouve les nouvelles exigences du marché du travail. Car, une large partie du revenu devant être déclaré afin d'établir le montant de ces crédits dépend du travail, toutes formes et toutes sources confondues. De même, des prestations issues de sources contributives, telles la retraite ou l'assurance emploi, seront considérées comme du revenu. L'omniprésence du revenu à titre de condition nécessaire à la détermination des crédits d'impôt remboursables rend ainsi obscure la frontière entre les pauvres et la classe moyenne, le cas classique étant celui de l'allocation canadienne pour enfants.

Le ciblage des mesures de protection sociale, tant décrié pour son effet discriminatoire, cède donc le pas au ciblage en fonction du revenu et non plus du statut, encourageant ainsi la création d'une armée invisible de travailleurs et travailleuses précaires qui ne sont plus identifié-e-s en fonction de la survenance de l'un, ou d'un autre risque social : chômeur et chômeuse, bénéficiaire de l'aide sociale, retraité-e, etc., mais bien de leur revenu annuel. Car ces crédits sont fonction de ce qu'on appelle le plateau. Il s'agit du seuil à partir duquel le crédit commence à décroître en fonction d'un revenu familial net trop élevé.

60 Voir J. Myles et J. Pierson, « Friedman's Revenge : the expansion of the negative income tax in Canada and the United States », Colloque international du GRÉTÉS : Intégration continentale recomposition territoriale et protection sociale, Montréal, 25-27 octobre 1995. G. Boismenu et J. Jenson, « La réforme de la sécurité du revenu pour les sans-emploi et la dislocation du régime de citoyenneté canadienne », *Politique et Sociétés*, 1996, n° 30, p. 29

61 Énumération tirée du site Web de Revenu Québec à : <https://www.revenuquebec.ca/fr/citoyens/credits-dimpot/>

Ces crédits ont pour fonction, comme le propose candidement la Banque mondiale<sup>62</sup>, non pas d'éradiquer la pauvreté, mais bien de la prévenir. Il ne s'agit donc pas de savoir comment la pauvreté représente une cause et une conséquence de multiples violations de droits humains, mais bien plutôt de cibler le seuil à partir duquel un ménage sera considéré au-dessus ou en-dessous d'un seuil de pauvreté prédéterminé<sup>63</sup>.

Les nouvelles techniques de ciblage fiscal, qui ont certes une fonction politique et électorale (remettre de l'argent dans la poche des contribuables) sont ainsi au cœur de la nouvelle génération de politiques sociales.

**Les nouvelles techniques de ciblage fiscal, qui ont certes une fonction politique et électorale (remettre de l'argent dans la poche des contribuables) sont ainsi au cœur de la nouvelle génération de politiques sociales.**

Comme dans le cas des mesures de générations précédentes, il ne s'agit pas de jeter le bébé avec l'eau du bain. Car certains crédits d'impôt remboursables agissent incontestablement de manière positive sur le revenu disponible des ménages. La question qui nous préoccupe est toutefois celle de savoir comment les appréhender sous l'angle des droits humains dans la mesure où elles invisibilisent grandement les ménages les plus pauvres, dorénavant confinés à... leur rapport d'impôt! Nul ne se surprendra du fait que tant l'Agence du revenu du Canada (ARC) que Revenu Québec déploient des trésors d'imagination pour convaincre le plus de contribuables possibles de compléter un tel rapport<sup>64</sup>. Il s'en trouve aussi plusieurs pour rappeler que la technique de la fiscalisation des aides sociales rapporte à l'État des économies d'administration importantes. Ajoutons à cela le gouvernement en ligne et l'argument est encore plus convaincant. Nous y reviendrons.

Dans un tel contexte, que reste-t-il de l'Agenda de la lutte contre la pauvreté, porte étendard des années 2000 au Québec et projet soutenu par trois plans et stratégies successives de lutte contre la pauvreté?

---

62 Supra, note 8

63 Une abondante littérature réfère au social nudging (incitations en matière de politiques sociales). Voir Richard H. Thaler and Cass R. Sunstein, *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, Yale University Press, 2008 et Reuben Finighan, "Beyond Nudge: The Potential of Behavioural Policy," Melbourne Institute Policy Brief No. 4/15 (July 2015) [https://melbourneinstitute.unimelb.edu.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0005/2168195/pb2015n04.pdf](https://melbourneinstitute.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0005/2168195/pb2015n04.pdf)

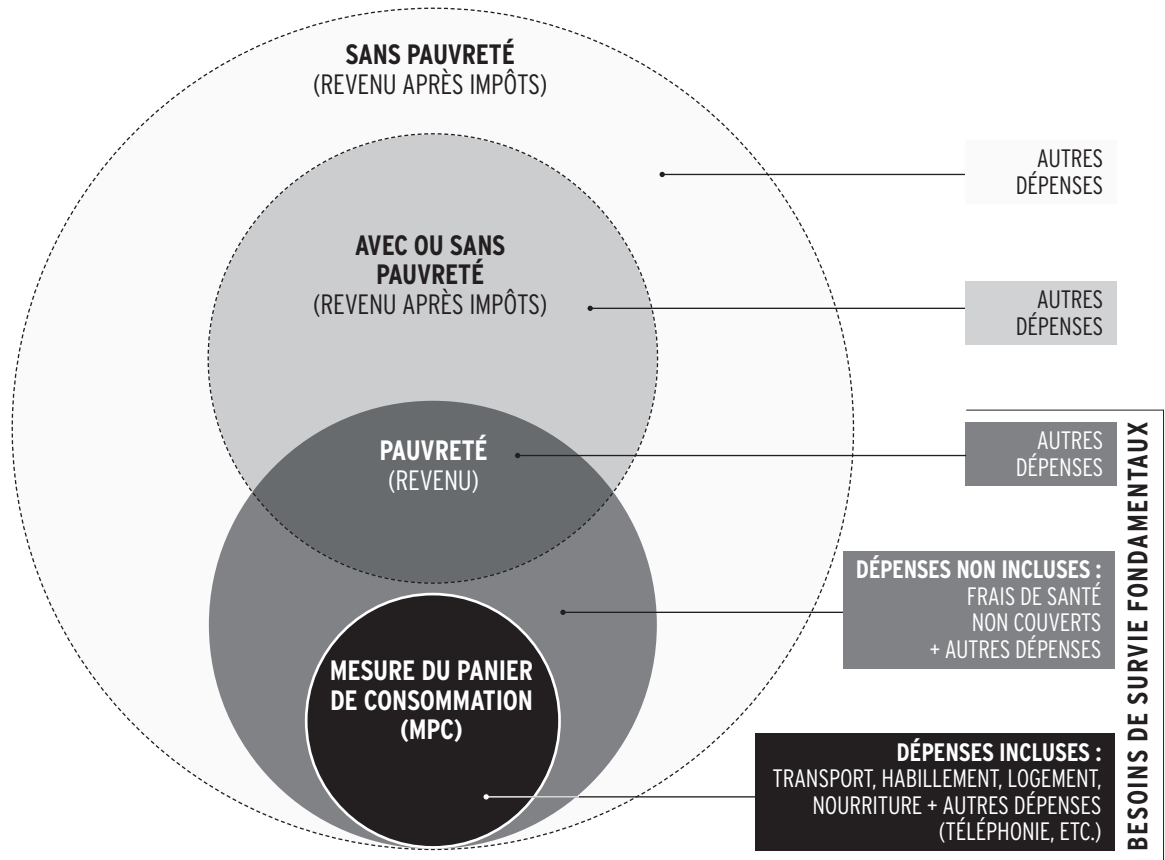
64 Voir notamment L'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023 : un revenu de base pour une société plus juste, 3<sup>e</sup> Plan de lutte à la pauvreté, Mesure 3 : Agir pour que plus de personnes à faible revenu remplissent leurs déclarations de revenus, supra, note 11, p. 37 et Comité d'Experts sur le revenu minimum garanti, 2018, vol. 1, p. 70 sur la question du « non recours » à : [https://www.mtess.gouv.qc.ca/publications/pdf/RMG\\_Rapportfinal\\_volume3\\_Accessible\\_FR.pdf](https://www.mtess.gouv.qc.ca/publications/pdf/RMG_Rapportfinal_volume3_Accessible_FR.pdf)

# 4. LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'AGENDA QUÉBÉCOIS

La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale<sup>65</sup> de 2002 est au Québec l'égérie d'un mouvement destiné à la détermination d'un seuil d'aide de dernier recours, qualifié de barème plancher, en dessous duquel il est inacceptable de devoir vivre. Il n'est pas exagéré de dire que cette lutte fut aussi implicitement celle en faveur d'un revenu minimum garanti, bien que cette affirmation soit destinée à essuyer de multiples critiques de la part des théoriciens et théoriciennes du sujet. Quoi qu'il en soit, cette lutte fait appel aux obligations positives de l'État d'assurer par divers moyens un seuil minimal de revenus et ce, en fonction de la taille du ménage. La LDL, comme tant d'autres, se désespère de la posture de divers tribunaux qui refuse de reconnaître l'existence d'une telle obligation.

## La juste mesure du panier de consommation

C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre le choix des gouvernements successifs d'apprécier la valeur des politiques dites d'anti-pauvreté en fonction de la MPC (la mesure du panier de consommation). Cette mesure porte bien son nom puisqu'essentiellement, elle consiste à additionner le coût des nécessités de base pré identifiées (le logement et l'alimentation par exemple) et vise la garantie de disponibilité du montant requis afin de pouvoir se procurer ces nécessités de base au coût du marché.



## La lutte à la pauvreté

Alors que le mouvement anti-pauvreté met l'emphase sur le sort des ménages bénéficiaires de l'aide de dernier recours (un raccourci pour évoquer la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*<sup>66</sup>), les gouvernements des États les plus riches, regroupés au sein de l'OCDE, tendent plutôt à repenser les politiques sociales et donc, le droit à la sécurité et à la protection sociale. Comment adapter les stratégies de lutte contre la pauvreté aux nouvelles réalités du marché du travail précarisé, dématérialisé et mondialisé sans alourdir le coût pour le capital? Nous l'avons dit plus haut, cette question succède aux stratégies dites de contrainte (les mesures d'employabilité) et de séduction (les bonus à l'activation) qui ont marqué les décennies précédentes en matière d'aide sociale. Nous ne disons pas que ces stratégies ont totalement disparu, mais elles sont nettement moins prééminentes.

Pour reconceptualiser les mécanismes de protection sociale, il faut toutefois aller au-delà du sort des seuls bénéficiaires de l'aide de dernier recours. Car ce sont tous les mécanismes de protection sociale, contributifs et non contributifs, qui sont soumis à une reconfiguration. Pourquoi ne pas rendre attrayantes les activités rémunératrices de tous types et réduire ainsi la « liste de paie » de l'aide sociale, notamment<sup>67</sup>? C'est dans cet étrange contexte que les agendas du mouvement anti-pauvreté et celui de l'OCDE se rejoignent.

Et les chiffres parlent. Alors que le taux d'assistance sociale au Québec était de 12,8 % en 1996, atteignant un sommet historique, il était de 5,9 % en 2018, un creux qualifié de non moins historique par le gouvernement du Québec. Voici quelques données tirées des rapports trimestriels de 2019 produits par Travail, Emploi et Solidarité sociale du Québec<sup>68</sup> :

- Plus d'hommes (et plus d'hommes âgés) que de femmes sont bénéficiaires;
- Plus de personnes seules (prévalence des 55 ans et plus) que de familles sont bénéficiaires;
- Plus de prestations de solidarité sociale (prévalence des contraintes liées à la santé mentale) que d'assistance sociale (y compris les contraintes temporaires) sont versées;
- La principale cause des nouvelles admissions à l'aide sociale concerne les revenus insuffisants (et non la fin ou l'inadmissibilité à l'assurance emploi);
- En janvier 2019, environ 5 600 personnes étaient inscrites au nouveau Programme Objectif Emploi dont environ 50 % ont moins de 30 ans et 56 % sont des hommes.

66 L. Q. c A-13.1.1 et Règlement A-13.1.1, r. 1

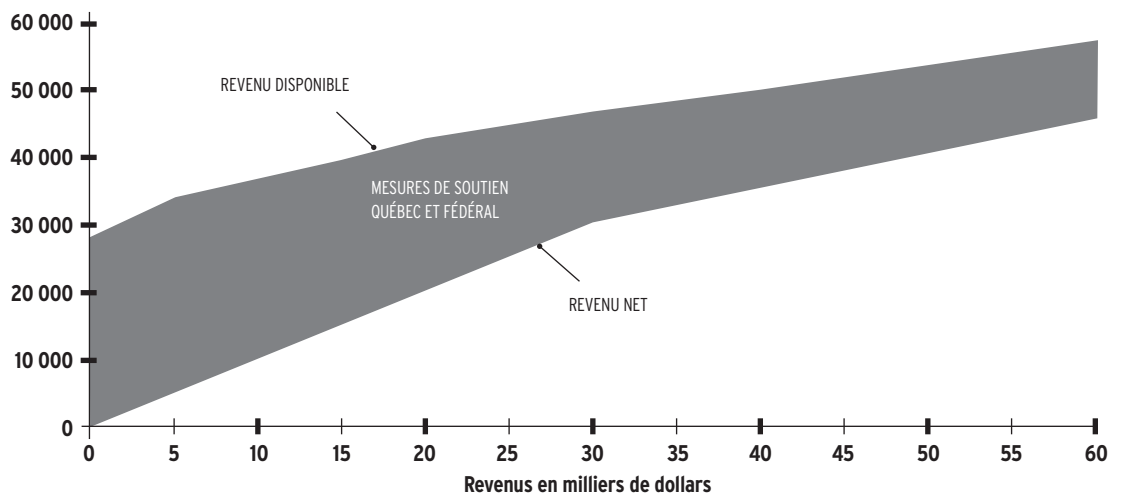
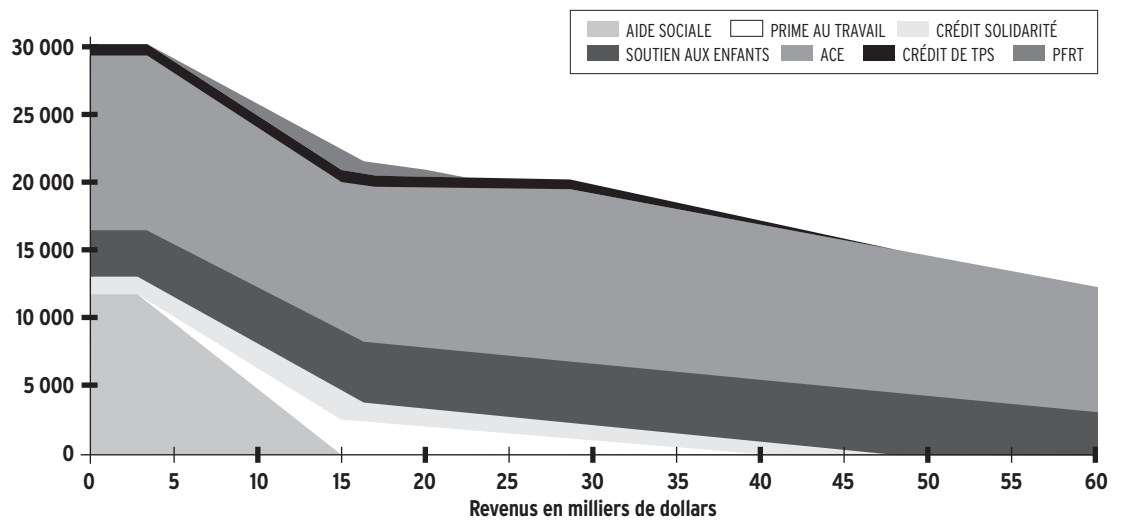
67 Cette réduction du total des bénéficiaires de l'aide sociale au Québec est d'ailleurs considérée par le Gouvernement comme un succès de la lutte contre la pauvreté dès 2008. Voir Gouvernement du Québec, *Le Québec progresse*, [https://www.emploi.quebec.gouv.qc.ca/publications/pdf/SR\\_depliant\\_quebec\\_progresse.pdf](https://www.emploi.quebec.gouv.qc.ca/publications/pdf/SR_depliant_quebec_progresse.pdf), 2008

68 Gouvernement du Québec, Travail, Emploi et Solidarité sociale, Statistiques antérieures sur la clientèle des programmes d'assistance sociale, 2019, <https://www.mess.gouv.qc.ca/statistiques/prestataires-assistance-emploi/archives.asp>



Mais alors, où sont passés les ménages précédemment bénéficiaires de la sécurité du revenu, dont ceux ayant à leur tête une femme ? Les travaux de la Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke<sup>69</sup> révèlent ce qui suit :

### CUMUL DES MESURES DE SOUTIEN DU QUÉBEC ET FÉDÉRAL POUR UN COUPLE AVEC DEUX ENFANTS ET EFFET SUR LE REVENU DISPONIBLE, 2016

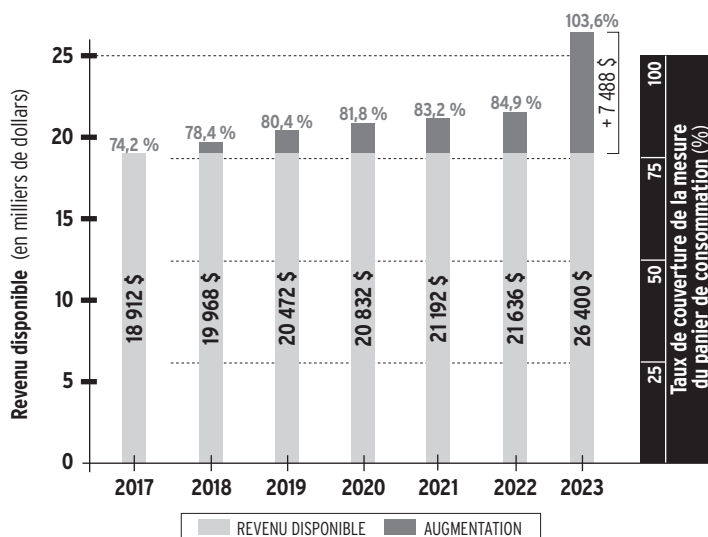


Source : <http://cffp.recherche.usherbrooke.ca/le-point-sur-le-soutien-minimal-de-letat-que-recoivent-les-menages-quebecois/>  
 Notes :  
 • Pour cette illustration, lorsqu'il y a des revenus privés, ils sont répartis entre les deux conjoints dans la proportion 60 % - 40 % ;  
 • Le revenu net est défini ici comme le revenu privé moins les impôts sur le revenu et cotisations sociales payés.

## De l'aide sociale au marché du travail

Ainsi, les mesures fiscales de soutien au revenu poussent nettement les bénéficiaires de l'aide sociale vers le marché du travail. Toutefois, ces mesures apportent peu de réponses à certaines populations, dont les personnes seules et celles en situation de contraintes sévères à l'emploi. C'est pourquoi le plus récent Plan d'action pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023 proposait l'introduction d'un revenu de base pour les personnes à contraintes sévères, l'objectif étant de leur garantir le seuil de la MPC en 2023. Le tableau suivant illustre les projections ministérielles.

**EFFETS DE L'INTRODUCTION D'UN REVENU DE BASE SUR LE REVENU DISPONIBLE D'UN COUPLE SANS ENFANTS AYANT DES CONTRAINTES SÉVÈRES À L'EMPLOI**  
(en dollars constants de 2017)



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

Note : Les prévisions n'incluent pas d'hypothèse sur l'évolution de la mesure du panier de consommation (MPC) ni sur l'indexation des prestations d'aide financière de dernier recours et des autres aides gouvernementales versées au cours de la période visée (de 2018 à 2023).

À cette fin, la *Loi instaurant un revenu de base pour les personnes à contraintes sévères*<sup>70</sup> a été adoptée en 2018.

Ces quelques données illustrent le caractère quasi résiduaire de l'aide sociale au Québec. Ainsi, le combat se déplace vers celui de la satisfaction du seuil de la MPC par le revenu de travail accompagné des aides fiscales. Si les chiffres révèlent un déplacement important des populations, notamment féminines et cheffes de famille, vers le marché du travail, ils ne disent rien de ce que vivent les populations ainsi déportées vers les aides fiscales. Ils sont même trompeurs car qu'advient-il de ces déporté-e-s lors de la prochaine récession économique? Du prochain budget où les surplus à distribuer ne seront pas au rendez-vous? Quarante années d'expérience américaine sous le régime du EITC<sup>71</sup> démontrent que les populations soumises aux aléas de l'emploi précaire et des cycles économiques — mais bénéficiaires du EITC — ne reviennent pas vers l'aide sociale<sup>72</sup>. De plus, les données révèlent que dans le cas de figure d'une récession économique, les classes moyennes sont celles qui bénéficient d'abord des crédits<sup>73</sup>. Enfin, ces données démontrent aussi que le régime des aides fiscales peut rapidement devenir un cauchemar technocratique pour les populations les plus vulnérables<sup>74</sup>. Voici un cas de non recours aux droits plus susceptible de violer l'ensemble des droits des personnes visées que le seul non usage du rapport d'impôt annuel!

70 voir : <https://www.canlii.org/fr/qc/legis/loisa/lq-2018-c-11/derniere/lq-2018-c-11.html> et <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=13&file=1828-F.PDF> (p 4813) et <https://www.journaldequebec.com/2018/12/12/quebec-investissement-de-15-milliard--dici-2023-pour-contrer-la-pauvrete>

71 Supra, note 14

72 Il faut toutefois prendre garde de comparer le régime québécois de l'aide sociale et le régime américain du Temporary Assistance to Needy Families (TANF), beaucoup plus restrictif. Voir K. Ryan, «EITC as Income (In)Stability», (2014) 15 : 8 *Florida Tax Review* 583

73 S. D Holt, «Keeping it in Context: Earned Income Tax Credit Compliance and Treatment of the Working Poor», (2006) 6 *Corn Pub Int LJ* 183

74 L. Book, «The IRS's EITC Compliance Regime: Taxpayers Caught in the Net», (2002) 81 *Oregon Law Review* 351

Notons ensuite le changement de mission discret mais néanmoins certain de la protection sociale. Contrairement à ce qu'affirme l'Observation générale no 19<sup>75</sup> adoptée par le Comité du PIDESC en 2008, il ne s'agit plus de progressivement améliorer et réaliser le droit à la sécurité sociale, mais bien plutôt de limiter ce droit à des mesures destinées à éviter que les ménages les plus vulnérables ne re-glissent sous la barre de la MPC. La solidarité sociale cède donc le pas à la gestion du risque de pauvreté tel que défini par la MPC. Exit les mesures de partage de la richesse, ce qui ne signifie pas que des dépenses importantes ne soient engagées en matière fiscale.

## **Exit les mesures de partage de la richesse, ce qui ne signifie pas que des dépenses importantes ne soient engagées en matière fiscale.**

Le long chemin parcouru depuis les années 2000 par le mouvement québécois de lutte contre la pauvreté doit donc trouver des outils afin d'évaluer le virage vers la fiscalisation du social au Québec.

Un certain nombre de constats s'imposent. D'abord, notons que l'activation au travail est remplacée par l'attractivité du revenu. Exit, donc, la décence du travail générant des revenus. Ce virage entraîne la normalisation de l'économie grise, « ubérisée » et précaire.

Dans un tel contexte, on aurait, répétons-le, tort d'isoler l'aide sociale d'une transformation plus profonde. Certes, il reste et restera toujours les régimes contributifs : les régimes complémentaires de retraite, le régime du congé parental, le régime des accidents de travail et celui de l'assurance emploi. Mais ceux-ci sont mal adaptés aux nouvelles formes du travail et dans certains cas, le coût des contributions est disproportionné par rapport au revenu disponible. Pensons par exemple au sort des travailleuses autonomes et au congé parental. Dans le cas de ces régimes, il faut aussi garder à l'esprit que c'est le salaire qui est versé en contribution au régime et que ces contributions ne sont pas une gratuité. Certes, il reste et restera aussi et probablement les régimes universels de base tel l'aide sociale destinée aux personnes sans charge familiale et non porteuses de contraintes sévères à l'emploi, ou encore, les jeunes personnes seules. Les méthodes connues de contrôle social et de contrôle de la disponibilité en emploi seront dans ces cas encore mobilisées par l'État. On peut aussi penser à la pension de vieillesse fédérale dite de base.

Toutefois, il est clair que la protection sociale au Canada et au Québec se refaçonne selon deux modalités principales : celle des contributions (souvent attachées à un emploi plus traditionnel) et celle de la fiscalisation destinée à suppléer le revenu, quelle que soit la source de ce celui-ci.

Notons enfin que la forme législative du droit social en prend pour son rhume avec ces transformations. Car la réponse sociale n'est plus attachée à une loi sociale, mais bien à une loi de budget. Prenons pour exemple le récent budget provincial 2019 qui bonifie un crédit d'impôt non remboursable dit de prolongation de carrière en passant l'âge d'admissibilité de celui-ci de 61 ans à 60 ans. C'est donc dire qu'une personne de 60 ans ne commencera à payer de l'impôt sur son revenu de travail qu'à partir de 28 226 \$ au moment de la prochaine déclaration de revenus<sup>76</sup>. Dans le contexte d'une loi de budget, il n'existe aucun espace démocratique pour discuter de l'opportunité de la mesure et de son impact sur l'ensemble des droits des retraité-e-s et des travailleurs et travailleuses âgé-e-s. De plus, une telle mesure n'offre aucune garantie de stabilité, de prévisibilité ou de viabilité. Elle peut varier d'un budget à l'autre. Enfin, elle ne confère aucun droit au bénéficiaire et à la bénéficiaire et la soustrait ainsi à l'examen du judiciaire, notamment en vertu des principes d'égalité et de sécurité humaine. Un camouflet important pour le principe de l'interdépendance de tous les droits humains, dont le droit au travail et à la retraite. Et que dire de l'analyse genrée d'une telle mesure ?

## Les violations de droits humains

Maintenant munis d'une perspective historique et empirique sur la question des aides sociales fiscalisées, nous avons cru bon d'aborder l'enjeu des violations de droits humains à la clé du phénomène, d'offrir au lecteur et à la lectrice un survol concret des mesures dont il est question, tant en droit fiscal fédéral que provincial. Il ne s'agit pas ici... d'aider le lecteur ou la lectrice... à faire son rapport d'impôt mais bien plutôt de faciliter la compréhension de ce dont on parle. Peut-être souhaitons-nous aussi, dans la section suivante, créer cette impression de déconnexion entre nos habitudes et nos réflexes en matière de politiques sociales et de protection sociale et la nouvelle réalité.

Ainsi, le lecteur ou la lectrice est invité-e à imaginer des situations concrètes :

- Quel est le niveau de littératie fiscale des plus démunis-e-s ?
- Tout le monde a-t-il les moyens de débattre d'un avis de cotisation ?
- Comment s'acquitter d'un trop payé ?
- Comment composer avec les variations de statut (emploi – non emploi) et les variations de revenus ?
- Comment composer avec le gouvernement en ligne ?
- Que faire des déménagements multiples ?
- Comment éviter le ciblage des populations nouvellement fiscalisées ?
- Comment protéger leurs données afin d'éviter le profilage ?

Dans ce dernier cas, les expériences britannique et néerlandaise révèlent une histoire d'horreur. Ces gouvernements ont entrepris le ciblage algorithmique des plus pauvres en procédant à des croisements de métadonnées (lieu de résidence et quartiers chauds — soins de santé — expérience de travail – etc.). Ce choc conceptuel nous a permis de constater que le Québec est bien pauvre en réflexion sur ces sujets. Et pourtant...

76 Gouvernement du Québec, Budget 2019-2020 Renseignements additionnels  
[http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2019-2020/fr/documents/RenseignementsAdd\\_1920.pdf](http://www.budget.finances.gouv.qc.ca/budget/2019-2020/fr/documents/RenseignementsAdd_1920.pdf)

## Un survol

Pour les fins de cette section, nous excluons la question de savoir si le seuil de la MPC équivaut à celui d'un revenu décent. Nous savons que ce n'est pas le cas. Et nous demandons au lecteur et à la lectrice de distinguer le seuil de pauvreté de celui d'un revenu décent en gardant à l'esprit que les mesures fiscales se destinent à aider les ménages à faire face au coût des denrées de base, sans égard aux effets de la privatisation des biens et des services publics qui a eu cours au Québec depuis maintenant plus d'une décennie.

Nous entendons réunir ici les principales mesures fiscales destinées à suppléer au revenu des ménages. L'inventaire n'est pas exhaustif et les chiffres sont approximatifs dans certains cas<sup>77</sup>. Car il s'agit d'illustrer l'importance de ces mesures et leur nature et non de servir de guide fiscal.

Pour mieux saisir l'importance du phénomène que nous décrivons comme étant celui de la fiscalisation du social, voici quelques chiffres tirés des Statistiques fiscales de 2015<sup>78</sup>. Pour cette année-là, au Québec, 35,9 % des contribuables étaient non imposables en raison de leur faible revenu ou de leur absence de revenu et 5,6 milliards de dollars de dépenses fiscales ont été alloués à titre de crédits d'impôt remboursables. Sans surprise, considérant le chiffre qui précède, 34,2 % des contribuables ont déclaré un revenu de moins de 10 000 \$ et 14,2 % de ceux-ci un revenu oscillant entre 20 000 \$ et 30 000 \$. Enfin, le travail représente pour 62 % la source de revenu imposable alors que les prestations sociales, dont l'aide sociale, ne comptent que pour 2,8 %.

De tels chiffres nous mènent à conclure que les dépenses sociales participent résolument au droit à la protection sociale, ou du moins, doivent être ainsi définies. Ces chiffres révèlent aussi que les incitations au travail offertes par les mesures fiscales ne concernent pas que les ménages en sortie, ou dont on souhaite la sortie, de l'aide sociale. Elles visent d'abord tous les ménages

vulnérables dans leur rapport au travail, exception faite de l'allocation famille et de l'allocation canadienne pour enfants qui en mènent plus large et qui rejoignent des ménages en situation moins précaire.

## Quelques explications préalables

### QU'EST-CE QUE LE SEUIL D'IMPOSITION NUL ?

C'est le revenu en dessous duquel aucun impôt n'est payé. Ce seuil est d'environ 15 000 \$ au Québec et de 12 000 \$ au fédéral. Toutefois, on peut ne pas payer d'impôt et recevoir des crédits lorsque :

- Le ou la contribuable a un revenu inférieur au seuil d'imposition nulle. (Impôt = 0 \$)
- Le ou la contribuable a droit à assez de crédits d'impôt pour annuler l'impôt dû. (Impôt = 0 \$)
- Le ou la contribuable a droit à assez de crédits d'impôt pour annuler l'impôt dû ainsi qu'à des crédits d'impôt remboursables.
- Le ou la contribuable a un revenu inférieur au seuil d'imposition nulle et a aussi droit à des crédits d'impôt remboursables pour un montant X. (impôt = -X \$).

### QUELS SONT LES CRÉDITS D'IMPÔT LES PLUS SIGNIFICATIFS AFIN DE SUPPLÉER AU REVENU DES MÉNAGES ?

#### AU FÉDÉRAL :

- CIR<sup>82</sup> TPS<sup>79</sup>
- Allocation canadienne pour enfants
- Prestation fiscale pour le revenu de travail (CFRT)
- Déductions pour frais de garde<sup>80</sup>

#### AU PROVINCIAL<sup>81</sup> :

- CIR Allocation Famille
- CIR Solidarité (compensation pour TVQ et taxes foncières)
- CIR Prime au travail
- CIR Frais de garde d'enfants
- CIR Bouclier fiscal

77 Par approximatif, nous entendons que ces chiffres sont tirés des budgets 2018 et 2019 et qu'ils n'ont pas été mis à jour depuis.

78 Gouvernement du Québec, Statistiques fiscales des particuliers, 2015, [http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/statistiques/fr/STAFR\\_sfp\\_2015.pdf](http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/statistiques/fr/STAFR_sfp_2015.pdf)

79 Le crédit pour la TPS/TVH est un montant non imposable versé 4 fois par année aux particuliers et aux familles à revenu faible et modeste pour compenser en partie ou en totalité la taxe sur les produits et services/taxe de vente harmonisée (TPS/TVH) qu'ils paient.

80 Attention, il s'agit ici non pas d'un crédit d'impôt, mais d'une déduction diminuant le revenu imposable. La déduction pour frais de garde ne concerne donc pas les ménages dont le seuil d'imposition est nul.

81 Pour une liste complète de tous les crédits d'impôt, remboursables et non remboursables, consultez le : <https://www.revenuquebec.ca/fr/citoyens/credits-dimpot/> (31 crédits remboursables, 19 non remboursables)

82 CIR : crédit d'impôt remboursable

## Les enfants d'abord : l'importance des crédits d'impôt attachés à la présence d'enfants

AU QUÉBEC :		AU FÉDÉRAL :	
Montants annuels maximaux et minimaux de l'allocation famille — 2020 <sup>83</sup>		Principaux paramètres (année d'imposition 2018 / prestation de juillet 2019 à juin 2020)	
<b>ALLOCATION MAXIMALE</b>	<b>MONTANT</b>	<b>PRINCIPAUX PARAMÈTRES</b>	
1 <sup>er</sup> enfant .....	2 515 \$	<b>Composante du crédit de base</b>	
2 <sup>e</sup> enfant .....	2 515 \$	• Enfant admissible âgé de moins de 6 ans	Nombre d'enfants x 6639 \$
3 <sup>e</sup> enfant .....	2 515 \$		
4 <sup>e</sup> enfant et enfants suivants .....	2 515 \$	• Enfant admissible âgé de 6 à 17 ans	Nombre d'enfants x 5602 \$
Famille monoparentale .....	+ 882 \$		
<b>ALLOCATION MINIMALE</b>	<b>MONTANT</b>	1 <sup>er</sup> seuil de réduction entre 31 120 \$ et 67 426 \$ de revenu familial net rajusté	
1 <sup>er</sup> enfant .....	1000 \$	2 <sup>e</sup> seuil de réduction pour un revenu familial net rajusté supérieur à 67 426 \$	
2 <sup>e</sup> enfant et enfants suivants .....	1000 \$	Montant additionnel de prestation pour enfants handicapés admissibles	Nombre d'enfants x 2832 \$
Famille monoparentale .....	+ 352 \$		
<b>MONTANT ANNUEL POUR L'ACHAT DE FOURNITURES SCOLAIRES</b>	<b>2020</b>		
Supplément pour l'achat de fournitures scolaires .....	104 \$		
<b>MONTANTS ANNUELS POUR UN ENFANT HANDICAPÉ</b>	<b>2020</b>		
Supplément pour enfant handicapé .....	2 376 \$		
Supplément pour enfant handicapé nécessitant des soins exceptionnels			
Palier 1 .....	11 940 \$		
Palier 2 .....	7 956 \$		

Sources :

Au Québec : [https://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/programmes/soutien\\_enfants/paiement/Pages/montant.aspx](https://www.rrq.gouv.qc.ca/fr/programmes/soutien_enfants/paiement/Pages/montant.aspx)

Au fédéral : <http://cftp.recherche.usherbrooke.ca/outils-ressources/guide-mesures-fiscales/allocation-canadienne-enfants/>

83 En janvier 2020, l'Allocation famille a été bonifiée pour près de 679 000 familles. Dorénavant, les familles recevront la même somme pour chaque enfant, peu importe son rang dans la famille. Cette aide additionnelle de près de 533 millions de dollars par année s'ajoute à la bonification de 250 millions de dollars annoncée en 2019.



### DES COMMENTAIRES :

Les crédits dédiés aux enfants ne touchent pas de la même manière tous les ménages. Par exemple, dans le cas du programme québécois de soutien aux enfants pour l'année 2014 (sauf exception mentionnée) :

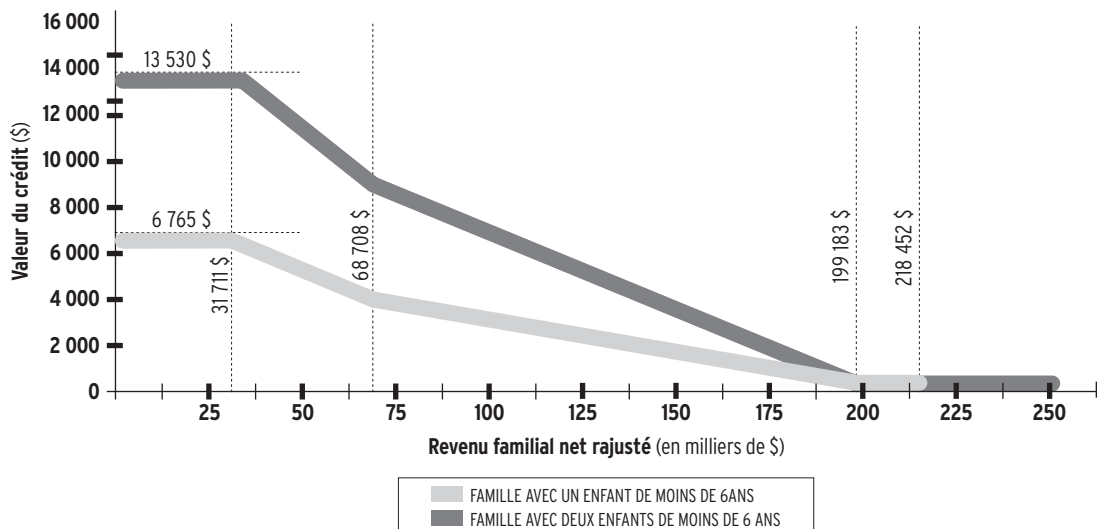
- Les femmes sont les principales bénéficiaires (92 %);
- Les 35-39 ans constituent la tranche d'âge la plus concernée;
- 252 731 ménages bénéficiaires sont monoparentaux alors que 653 131 sont biparentaux;
- Les familles qui gagnent moins de 25 000 \$ représentent près du sixième (16 %) des bénéficiaires. À l'opposé, celles qui gagnent 75 000 \$ ou plus constituent 47 % des bénéficiaires;
- Les régions les plus avantagées sont : (15 %+): Laval, Lanaudière, Outaouais;
- La région la moins avantagée est : (7 %) : Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine.

On constate donc que lorsque se croisent le faible revenu (ne paient pas d'impôt) et la monoparentalité, un tel programme produit des effets positifs sur le revenu disponible.

### Quel est le pari général ? Les travailleurs et les travailleuses les plus pauvres ne reviendront pas sur l'aide sociale et apprendront à conjuguer travail précaire et aides fiscales. Quoi de plus incertain et de plus aléatoire ?

Toutefois, les mesures fiscales (crédits) destinées aux enfants ne bénéficient pas qu'aux plus démunis-e-s. Tel qu'il appert du tableau ci-dessous, l'allocation canadienne pour enfants est aussi une mesure destinée à la classe moyenne :

ALLOCATION CANADIENNE POUR ENFANTS ANNUELLE VERSÉE AUX FAMILLES COMPORTANT UN OU DEUX ENFANTS DE MOINS DE 6 ANS, ANNÉE DE PRESTATION 2020-2021



Source : <https://cffp.recherche.usherbrooke.ca/outils-ressources/guide-mesures-fiscales/allocation-canadienne-enfants/>

Quel est le pari général ? Les travailleurs et les travailleuses les plus pauvres ne reviendront pas sur l'aide sociale et apprendront à conjuguer travail précaire et aides fiscales. Quoi de plus incertain et de plus aléatoire ? D'autres mesures fiscales appuient cette hypothèse, se destinant directement au supplément du revenu de travail. Ils n'ont toutefois pas l'importance des mesures fiscales destinées aux enfants.

Ainsi, 25 milliards de dollars (programmes fédéral et québécois) ont été consacrés aux programmes d'allocations famille pour l'année fiscale 2019. Ce n'est pas rien ! Mais les arbres cachent la forêt car les investissements fiscaux sont unidimensionnels et ne tiennent compte que du revenu (lequel donne lieu au paiement de tout le crédit, d'une partie régressive de celui-ci ou d'aucun crédit si le revenu net est trop élevé) et non de la réalité des travailleurs et des travailleuses vivant au-dessus (et souvent tout juste au-dessus) de la MPC. De plus, ces programmes d'allocations familles qui « remettent de l'argent dans la poche des ménages » dépendent de la croissance économique, laquelle n'est pas toujours au rendez-vous !

Chose certaine, le virage fiscal a réussi à détacher un pourcentage significatif des travailleurs et des travailleuses les plus pauvres de l'aide sociale tout autant que les mères des enfants. Car c'est de toute évidence la présence d'enfants dans le ménage qui fait la différence, selon les tableaux compilés par la Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke. On en oublierait que derrière les enfants, se cachent des femmes pauvres !

## **L'incitation au travail et au maintien en l'emploi : encore des incitatifs fiscaux**

Trois crédits distincts répondent à l'objectif de l'incitation et du maintien en emploi : le *bouclier fiscal* (Québec), la *Prime au travail* (Québec) et l'*allocation canadienne pour les travailleurs*.

Le *bouclier fiscal* modifie le revenu net imposable de l'année d'un accroissement du revenu de travail en réduisant de 75 % celui-ci jusqu'à concurrence de 4000 \$. Depuis 2015, le plafond a été augmenté de 1500 \$. Ce sont les contribuables déclarant un revenu entre 10000 \$ et environ 25000 \$ qui sont les premiers bénéficiaires de cette mesure destinée à rendre l'effort de travail plus intéressant puisque le bouclier agit à la baisse

sur le taux marginal d'impôt payable. Ce crédit est versé automatiquement aux contribuables admissibles qui n'ont pas à le demander.

La *Prime au travail* est un crédit modernisé. En effet, entre 1988 et 2004, on parlait plutôt du programme APPORT. Il s'agit ici d'inciter les ménages à quitter l'aide sociale. Le montant maximal de la prime varie selon la taille du ménage (768 \$ - 3 189 \$) tout comme le seuil de sortie (18 258 \$ - 48 246 \$). Pour une famille avec enfants, le bénéfice maximal est atteint lorsque le revenu est d'environ 16 300 \$. Un programme dit de prime adapté est disponible au bénéfice des personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi. Il est plus généreux. Tout comme dans le cas du crédit dit bouclier, la prime est versée automatiquement aux contribuables admissibles qui n'ont pas à le demander. Ces deux mesures sont donc totalement détachées du régime de l'aide sociale.

L'*allocation canadienne pour les travailleurs* (nouveau titre de la prestation fiscale pour le revenu de travail) existe depuis 2007. Au Québec, elle est harmonisée avec la *Prime au travail* et donc moins généreuse qu'ailleurs au Canada. Le montant maximal de la prime varie selon la taille du ménage (981 \$ - 2 615 \$) tout comme le seuil de sortie (16 969 \$ - 31 585 \$). Pour une famille avec enfants, le bénéfice maximal est atteint lorsque le revenu est d'environ 23 638 \$. Les personnes seules et les couples sans enfant sont avantagés par cette mesure vu l'existence chez les autres ménages de l'*allocation canadienne pour les enfants*. L'*allocation canadienne pour les travailleurs* participe de la même fonction que la *Prime au travail*.

Au risque de bien des raccourcis, résumons ces mesures comme suit : une mère monoparentale touchant un revenu annuel de travail de 15 000 \$ toucherait en vertu de ces trois crédits une somme annuelle d'environ 3 000 \$ auxquels s'ajoutent environ 10 000 \$ pour le jeune enfant à charge. La même mère (sans contrainte au travail et qui n'est pas une primo demandeuse à l'aide sociale) toucherait en prestations de dernier recours environ 8 200 \$ par année et les mêmes allocations familiales. L'argument de l'incitatif au travail issu des mesures fiscales n'est donc pas difficile à faire.

## Les crédits d'impôt au secours du coût de la consommation : TVQ, TPS et logement

Le *crédit d'impôt fédéral TPS-TVQ* est assez bien connu. Il vise à atténuer le caractère régressif des taxes à la consommation (moins on a de revenu, plus la TVQ-TPS grève notre budget). Il est calculé en fonction du revenu et de la taille du ménage. Le maximum du crédit pour un couple avec enfants est de 886 \$/année (payable trimestriellement) bien que ce crédit maximal régresse à partir d'un revenu familial net d'environ 37 000 \$. Ce crédit n'est donc pas strictement destiné aux ménages les plus pauvres.

Le *crédit québécois d'impôt pour solidarité* a une fonction légèrement différente. Non seulement se destine-t-il à atténuer l'impact des taxes à la consommation, mais aussi, le coût du logement. Ces composantes sont d'ailleurs calculées de façon distincte l'une de l'autre. Le crédit maximal combiné sera de 1 513 \$ pour une famille avec deux enfants et ce seuil ne fléchira qu'à partir d'un revenu familial net d'environ 35 000 \$. Ce crédit n'est donc pas strictement destiné aux ménages les plus pauvres.

Sauf erreur de notre part et selon le site de Revenu Québec, seul le versement de ce crédit exige des contribuables qu'ils ou elles soient inscrit-e-s au dépôt direct<sup>84</sup>.

On peut comprendre qu'il existe un certain retard dans la disponibilité de statistiques concernant les caractéristiques des bénéficiaires des mesures ci-dessus ciblées. Mais ce retard n'empêche pas de soulever certaines questions. Nous utilisons ici les données de 2014. Celles-ci révèlent que les bénéfices varient selon l'état civil. Par exemple, le crédit de solidarité concerne largement les célibataires à faible revenu (ou les ménages à un seul adulte et un seul revenu). L'incitation est donc dirigée vers les jeunes adultes qui incidemment représentent le pourcentage le plus important de bénéficiaires de l'aide sociale aujourd'hui. Comme pour d'autres mesures, le crédit de solidarité est inégalement réparti selon les régions administratives du Québec. Les disparités sont importantes entre les régions urbaines et non urbaines ou rurales. Certaines de ces caractéristiques concernant aussi le crédit *Prime au travail*.

## Que faut-il conclure de ce survol?

Afin d'esquisser certaines pistes de réflexion, gardons à l'esprit que si la fiscalité se veut équitable, elle n'est pas neutre. Elle poursuit des objectifs et mobilise à cette fin des stratégies. C'est dans la foulée des incitations qu'elle procure aux fins des stratégies retenues qu'il faut promouvoir la prise en compte des droits humains et notamment, du droit à la protection sociale. La fiscalité n'est pas à l'abri des exigences des droits humains et, nous espérons l'avoir démontré, les dépenses fiscales contribuent de façon importante de nos jours à la réalisation du droit à la protection sociale.

La prochaine et dernière section propose un guide d'analyse des mesures fiscales de type social. Mais afin de conclure la présente section, soulevons quelques enjeux qui sont au cœur du *nudging* fiscal<sup>85</sup> (ou de l'art d'arrimer une mesure — un crédit par exemple — et un objectif de comportement social et économique attendu) et qui ne sont pas sans risque du point de vue des droits humains.

84 Revenu Québec, Informations en ligne 2020, <https://www.revenuquebec.ca/fr/citoyens/credits-dimpot/credit-dimpot-pour-solidarite/conditions-a-remplir/>

85 Supra, note 63

## Des pistes pour réfléchir à la transformation de la protection sociale selon le cadre de référence des droits humains

QUE SE PASSE-T-IL	COMMENT ANALYSER LES TRANSFORMATIONS DE LA PROTECTION SOCIALE AU CANADA ET AU QUÉBEC
<p><b>L'AIDE SOCIALE « HORS LA LOI »</b> On a dénoncé cette loi sur toutes les tribunes. Elle a constitué de tout temps une atteinte massive à la dignité humaine des bénéficiaires.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La migration des mesures de protection sociale destinées à des groupes ciblés — autres que celles issues des régimes auxquels les travailleurs et les travailleuses et employeurs contribuent à même leurs gains de travail — vers le droit de l'impôt constitue-t-elle pour autant un processus respectueux des exigences des droits humains ?</li> <li>• Comment reconfigurer l'enjeu de l'accès à la justice ?</li> </ul>
<p><b>LES LOIS DE BUDGET COMME MESURE DE PROTECTION SOCIALE</b> On l'a vu, le robinet des dépenses fiscales de type social a récemment coulé à flots au Québec.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qui a la main sur le robinet ?</li> <li>• Pour combien de temps ce robinet coulera-t-il au même rythme de dépenses ?</li> <li>• Qui a son mot à dire ?</li> <li>• Que sait-on du prochain budget ?</li> </ul>
<p><b>LE REVENU COMME RÉFÉRENT</b> Déclarer son revenu ne dit rien de l'insécurité au travail non plus que du travail lui-même.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le revenu à titre de déterminant des mesures de protection sociale est-il l'ennemi du droit au travail décent ?</li> </ul>
<p><b>LE REVENU DU MÉNAGE</b> L'impôt a été de tout temps un piège sexiste qui confine les femmes au rôle de second revenu du ménage.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En quoi le ciblage des ménages contribue-t-il au respect de l'égalité entre les sexes ?</li> </ul>
<p><b>LES ENFANTS D'ABORD</b> En ciblant la lutte à la pauvreté des enfants (par les importants crédits consentis à l'allocation canadienne pour enfants et à l'allocation famille) on nie le droit des mères à l'autonomie économique. Un autre problème classique qui n'est qu'exacerbé par l'invisibilité des mères travailleuses, cachées derrière les besoins de leurs enfants.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En quoi le ciblage des enfants contribue-t-il à l'autonomie économique des femmes ?</li> </ul>
<p><b>LE TERRITOIRE</b> Les données le démontrent. Les crédits d'impôt remboursables n'ont pas le même impact sur l'ensemble du territoire québécois.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pourquoi ?</li> </ul>

### LA GESTION DES POPULATIONS CIBLÉES

On l'a vu aussi, certaines mesures bénéficient largement à certaines populations ciblées.

- Comment épurer un tel ciblage de toute composante discriminatoire ?

### REVENU QUÉBEC BONJOUR !

La fiscalisation du social donne lieu à une toute nouvelle expérience de communication entre les plus pauvres et l'État québécois. Dorénavant, ce qui importe, c'est la production du rapport d'impôt.

- La littératie fiscale devient-elle ainsi un prérequis à la lutte contre la pauvreté ? Dans un récent communiqué de presse, le comité de défense des droits d'Action gardien (Montréal) dénonçait le fardeau que représente pour plusieurs l'obligation de produire un rapport d'impôt afin de bénéficier des crédits disponibles au bénéfice des plus vulnérables. Selon le comité, le gouvernement québécois reconnaît cet état de fait. Ainsi, il a intégré en novembre 2019 le crédit de solidarité au chèque des bénéficiaires de l'aide de la sécurité du revenu (aide sociale) et ce sans contrepartie de la production de la déclaration de revenus<sup>86</sup>.

### ABRACADABRA LES PAUVRES !

La citoyenneté par le rapport d'impôt entraîne la substitution de la catégorie des travailleurs et travailleuses vulnérables à celle des pauvres. Moins il y a de monde sur l'aide sociale, moins il y a de pauvres. C'est là la logique et pour certains groupes, il est vrai que les crédits d'impôt rendent moins pauvres, du moins, en période de prospérité économique.

Voici donc que les travailleurs et travailleuses pauvres sont mis-e-s en concurrence avec la classe moyenne, que l'on dit aussi victime d'appauvrissement, selon certain-e-s. Étrange revers de fortune pour la norme anti-discrimination dès lors que l'on met en concurrence les ex-bénéficiaires de l'aide sociale et la classe moyenne.

- Que reste-t-il de la solidarité et de l'égalité ?

### LES MÉTADONNÉES ET LE MÉTA-NUDGING<sup>87</sup>

Les bénéficiaires de prestations sociales ont l'habitude du renoncement à leur vie privée tout autant que celle des visites et appels impromptus destinés au contrôle de leur comportement.

La technocratie et la bureaucratie fiscales et le gouvernement en ligne nous amènent toutefois à un autre niveau, si l'on en croit les expériences britannique et néerlandaise. Car ce qu'on expérimente ici, c'est le contrôle social par croisement de métadonnées.

- Le potentiel de violations de plusieurs droits humains est ici flagrant. Mais comment aborder la question ?

<sup>86</sup> Voir Les impôts pour les personnes à l'aide sociale au temps du coronavirus, <http://www.actiongardien.org/blog/2020/04/03/communiquaidesocialecovid>

<sup>87</sup> Supra, note 13

## CONTESTER UNE DÉCISION DE REVENU QUÉBEC OU DE L'AGENCE DU REVENU DU CANADA

Dans un récent Rapport, le Protecteur du citoyen concluait ce qui suit en parlant des stratégies de Revenu Québec dans l'éventualité où le ou la contribuable devrait des sommes à l'organisme ou encore où l'organisme prétendrait que de telles sommes sont dues :

*Une directive de Revenu Québec décrit les circonstances dans lesquelles il est possible de conclure une transaction. L'organisme peut notamment recourir à une telle entente lorsque les faits ne soutiennent pas sa position. Le Protecteur du citoyen considère que cela va à l'encontre des principes d'impartialité et d'équité qui incombent à Revenu Québec. L'organisme doit aussi s'assurer que l'autre partie consent à la transaction de manière libre et éclairée. Il en va de la validité de l'entente. Or, les contribuables ne détiennent pas le même niveau de connaissances que Revenu Québec en la matière. Dans certains cas, le caractère libre et éclairé de leur consentement peut être compromis. (nous soulignons)<sup>88</sup>.*

- Si l'inégalité du rapport de force est invoquée dans le cas d'une transaction, comment même imaginer celle-ci dans l'éventualité d'une contestation judiciaire? Et pourtant, le droit à la protection sociale comporte le droit d'accéder à la justice et de revendiquer le droit ou d'en contester la suspension et la violation.
- De telles contestations font-elles partie du panier des services offerts par l'aide juridique? Ce n'est pas clair et ce le serait encore moins dans le cas où un argument de Charte (par exemple : le droit de toute personne à la sécurité ou à l'égalité) serait invoqué dans un tel contexte.

Les enjeux soulevés en conclusion de cette section font état du fossé qui sépare du cadre de référence des droits humains la tendance à lutter contre la pauvreté par la fiscalité. Comment cette nouvelle stratégie en matière de politiques sociales impacte-t-elle sur les droits qui pourtant sont nombreux à être mis en cause, et ce, au-delà du seul droit à la protection sociale : la vie privée, l'égalité, l'accès à la justice, le droit au travail, par exemple ?

En ce qui concerne le droit à la protection sociale, lequel a été expliqué à la première section du document, il est aussi mis à mal en ce que ni les critères de **prévisibilité**, de **pérennité** ou de **disponibilité** inhérents à ce droit ne sont garantis. En effet, que prévoira le prochain budget ?

En d'autres mots, le virage majeur amorcé en matière de protection sociale nécessite au moins une étude d'impact systématique sur les droits humains qu'il met à risque. Le ou la titulaire de droits humains, même avec plus d'argent dans ses poches, n'est pas qu'un-e contribuable.

Enfin, et pour revenir à l'Introduction du document, le principe de l'interdépendance des droits humains exige que l'on brise l'isolement des analyses concernant le travail, la protection sociale, la marchandisation des services publics et les mesures de lutte contre la pauvreté.

88 Gouvernement du Québec, Protecteur du citoyen, *Pour le respect des droits des contribuables dans le cadre de propositions de règlement avec Revenu Québec*, 2020, 32 p.  
[https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports\\_speciaux/rapport-special-transactions-revenu-quebec.pdf](https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports_speciaux/rapport-special-transactions-revenu-quebec.pdf)



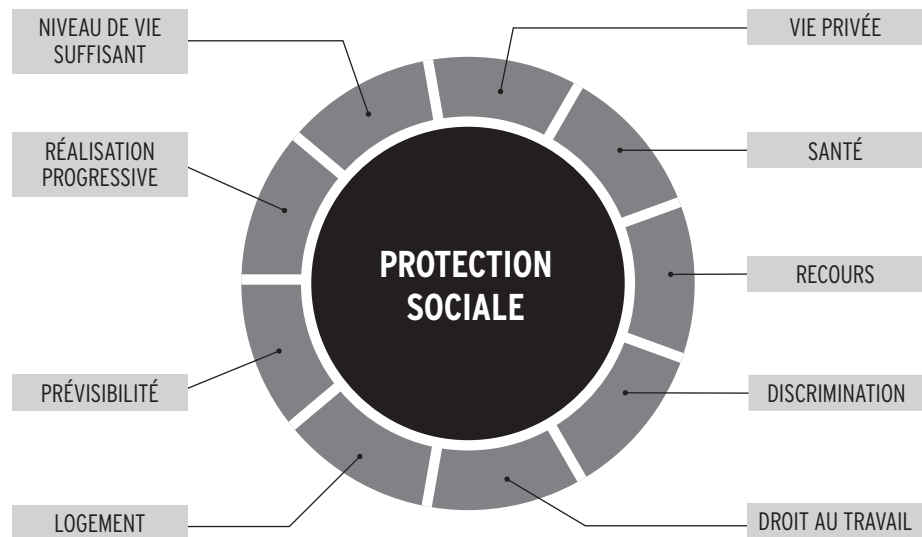
# 6. LE DROIT À LA PROTECTION SOCIALE AU CROISEMENT DE PLUSIEURS DROITS

## Conclusion

Le droit à la protection sociale, tel que décrit dans ce texte, s'inscrit évidemment dans le cadre plus large de son interdépendance avec d'autres droits sociaux et économiques. D'ailleurs, l'article 22 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* le prévoit déjà en affirmant que toute personne, en tant que membre de la société et qui a droit à la sécurité sociale, possède également celui d'obtenir la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité. Le droit à la sécurité sociale c'est le droit d'avoir accès à des prestations et à des services sans discrimination afin de répondre à la perte de revenu, de combler le coût des soins de santé, de logement, d'éducation et de répondre aux besoins des enfants.

Le graphique ci-dessous illustre le principe de l'interdépendance de tous les droits humains dans le contexte de la transformation des modes de livraison du droit à la protection sociale.

En conclusion à notre analyse, nous proposons une grille de lecture du phénomène de la fiscalisation du social qui met en évidence le principe d'interdépendance de tous les droits en fonction du droit à la protection sociale. Cette grille, sous forme de quatorze questions — et qui ne prétend pas à l'exhaustivité —, se veut un guide de discussion collective sur le sujet. Nous cherchons à savoir si le virage vers la fiscalisation des protections sociales, décrit dans ce texte, respecte les exigences des droits humains. Nous répétons qu'il ne s'agit pas pour la LDL de se prononcer pour ou contre un tel virage, **sauf dans la mesure où il comporte des violations de droits dans le contexte québécois**. Nous nous référons donc à la présentation qui a été faite du droit humain à la protection sociale dans la Partie 1 de ce texte et aux diverses questions soulevées tout au long de celui-ci.



---

## L'universalité du droit à la protection sociale

1. Au Québec, chacun-e tire-t-il un avantage comparable — assurant un niveau de vie décent — des différentes mesures de protection sociale, y compris celles issues des mesures fiscales ?
2. Le fait de devoir faire son rapport d'impôt pour avoir accès à ces mesures constitue-t-il un frein à l'universalisme ?

---

## La solidarité

3. Les mesures de protection sociale doivent être fondées sur la solidarité sociale issue des mécanismes de taxation et de cotisation. Le travail précaire, l'accroissement des écarts entre les plus riches et les ménages pauvres, et la difficulté grandissante de participer à et de bénéficier de régimes contributifs telles les retraites complémentaires ou l'assurance chômage, créent une société à deux vitesses. De nombreux Québécois et Québécoises dépendent — malgré l'imprévisibilité de la méthode — des crédits fiscaux afin d'accroître leur revenu disponible.
  - Cette réalité à deux vitesses cible-t-elle de manière discriminatoire plutôt qu'inclusive les bénéficiaires ?
  - La segmentation — ou le recours à diverses méthodes, tel les crédits d'impôt, pour diverses populations — est-elle discriminatoire ?
  - Par exemple, qu'en est-il des personnes seules et des travailleurs et travailleuses âgé-e-s et à faible revenu qui sont peu ciblé-e-s par les bénéfices de la fiscalisation du social ?

---

## La reconnaissance du droit à la protection sociale dans une législation

4. Les régimes « traditionnels » de prestations sociales (assurance emploi, indemnisations aux accidents, etc.) sont prévus par une loi qui en précise le bénéficiaire et le bénéfice tout autant qu'elle garantit des recours en cas de contestation.
  - La *Loi sur l'impôt* et les lois de budget sont d'une autre nature. Les plus vulnérables sont-ils consultés dans ce dernier cas ?
  - Quel mécanisme prend en charge l'analyse d'impact sur les plus vulnérables des lois de budget et de la *Loi sur l'impôt* ?

---

## La prévisibilité

5. Les prestations sociales sont prévisibles. On sait à quoi s'attendre et à quelles conditions, quelle que soit la critique que l'on fasse de la suffisance ou de la qualité du bénéfice.
  - En quoi les crédits d'impôt sont-ils une manière prévisible destinée à garantir un revenu suffisant et décent ?
  - La périodicité — variable — du versement de ces crédits permet-elle de les assimiler à une prestation sociale ?
  - Que faire des trop-payés ?
  - Comment se défendre devant le système informatique de Revenu Québec ou de l'Agence du revenu du Canada qui imputent de tels trop-payés automatiquement ?

---

## Le droit à un niveau de vie suffisant

6. Les instruments internationaux des droits de la personne et notamment, le PIDESC, garantissent à toute personne le droit à un niveau de vie suffisant et l'amélioration progressive de ses conditions d'existence. Ce droit opère en relation d'interdépendance avec la satisfaction de tous les besoins humains.
- Comment les crédits d'impôt contribuent-ils ou non à la réalisation, par exemple, du droit au logement, à l'alimentation, au travail, à la culture, à la formation professionnelle?
  - Sont-ils adéquats ou facilitent-ils cette adéquation lorsque jumelés à d'autres prestations?

---

## La discrimination

7. De tout temps, les prestations sociales ont ciblé des populations bénéficiaires.
- Pourquoi les mesures fiscalisées ciblent-elles d'abord les familles, les femmes cheffes de famille et la classe moyenne?
  - Le ciblage de ces populations comporte-t-il un agenda caché (par exemple, le maintien en emploi) et préjudiciel (le maintien dans n'importe quel emploi)?
  - Les mesures fiscalisées contribuent-elles à lutter contre les stéréotypes attachés aux populations historiquement dépendantes de l'aide sociale?

---

## L'impact sur les services publics

8. Des services publics de qualité contribuent à la protection et à la réalisation du droit à la protection sociale et du droit à un niveau de vie suffisant et digne. L'Organisation internationale du travail a reconnu ce fait de tout temps.
- L'État, qui a le devoir de veiller à la réalisation de tous les droits humains, investit-il suffisamment dans les services publics afin de garantir ces droits?
  - Ou confie-t-il plutôt les « services » au *marché*?
  - Le social par le fiscal ne transforme-t-il pas implicitement le bénéficiaire de droits en consommateur de services privatisés, en mettant « plus d'argent dans ses poches »?

---

## La possibilité de recours

9. La disponibilité de recours est fondamentale à la mise en œuvre réelle d'un droit.
- Que sait-on des rapports entre Revenu Québec, l'Agence du revenu du Canada et les contribuables aux prises avec les mesures fiscales assurant une part de protection sociale?
  - Peut-on contester?
  - Sait-on comment?
  - Peut-on parler d'égalité et de discrimination avec Revenu Québec?
  - Devant quelle instance?
  - À quel prix?
  - L'aide juridique prévoit-elle des services à cette fin?

---

## La discrimination régionale

- 10.** Les crédits d'impôt remboursables n'ont pas le même impact sur l'ensemble du territoire québécois.
- Qui au Québec se soucie de comprendre pourquoi certaines régions sont plus que d'autres avantagées par certains crédits d'impôt?
  - Le respect des droits dépend-il de la région de résidence?

---

## Le droit au travail

- 11.** Le droit à la protection sociale et le droit au travail sont interdépendants.
- Comment s'assurer que les crédits d'impôt ne suppléent pas à l'insuffisance du revenu de travail et à la précarité du travail?
  - Les crédits d'impôt constituent-ils une subvention indirecte aux employeurs?

---

## Le droit au logement

- 12.** Un logement décent est plus qu'un bien de consommation.
- Subventionner le coût du logement par des crédits ou autres aides fiscales suffit-il à garantir la réalisation du droit au logement?

---

## Le droit à la vie privée

- 13.** De plus en plus de données s'accumulent auprès de Revenu Québec, aussi responsable de l'aide sociale. Dans plusieurs pays, on constate de nouveaux ciblage des populations pauvres issus de l'usage des métadonnées. Celles-ci sont devenues un puissant prédicteur de comportements et un outil de contrôle social algorithmique.
- Où en sommes-nous dans cette réflexion au Québec?
  - Comment protéger la vie privée des plus vulnérables dans un tel contexte?

---

## Le contrôle social

- 14.** Le droit à la protection sociale comporte l'exigence d'un mécanisme de suivi de la nature d'une analyse d'impact selon le cadre de référence des droits humains. Les mesures sociales de type fiscal se sont subrepticement insinuées dans la vie des ménages les plus vulnérables au Québec.
- De la même manière qu'une clause d'impact des mesures destinées à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été prévue dans la loi du même nom, ne faut-il pas soumettre dorénavant les lois de budget et la *Loi de l'impôt* à une analyse d'impact selon le cadre de référence des droits humains?
  - Et si oui, à qui faut-il en confier la maîtrise d'œuvre?
-

## Conclusion

En offrant à un vaste lectorat cette analyse intitulée *Le droit à un niveau de vie suffisant : faut-il s'inquiéter lorsque le rapport d'impôt s'en mêle ?*, la LDL, dans la tradition de la mission qui est la sienne, souhaite alimenter un débat qui s'inscrit dans l'essentiel des garanties de droits offertes par la Charte internationale des droits de l'homme. De plus, elle estime que l'analyse proposée illustre le principe de l'interdépendance de tous les droits.

La LDL souhaite enfin accompagner ce document en réfléchissant avec les organisations de la société civile concernées par la question. Certains estimeront que l'analyse fait une économie exagérée de conclusions ou de diagnostics. La LDL croit pour sa part que cette contribution innovante au débat de la lutte contre la pauvreté au Québec s'inscrit dans une longue histoire et pose un nouveau jalon.

**ALSTON P. et REISCH N. (eds)**, *Tax, Inequality and Human Rights*, Oxford U. Press, 2019.

**ALSTON, P.**, « Statement on Visit to the United Kingdom » (2018), en ligne (pdf) : *Haut commissariat des Nations Unies Droits de l'homme* [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/EOM\\_GB\\_16Nov2018.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Poverty/EOM_GB_16Nov2018.pdf)

**ALSTON, P.**, « The Human Rights Implication of Extreme Inequality » (2018) New York University School of Law Document de travail No 18-06.

**ALSTON, P.**, « The Populist Challenge to Human Rights » (2018) New York University School of Law Document de travail No 18-05.

**ALVAREDO, F. et al**, « Rapport sur les inégalités mondiales 2018 - Synthèse » (2018), en ligne (pdf) : *Laboratoire sur les inégalités mondiales* <https://wir2018.wid.world/download.html>

**Banque mondiale**, *Protecting All : Risk Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work*, 2019.

**BEVERIDGE W.**, *Social Insurance and Allied Services*, New York, McMillan 1942.

**BOISMENU G. et JENSON J.**, « La réforme de la sécurité du revenu pour les sans-emploi et la dislocation du régime de citoyenneté canadienne », *Politique et Sociétés*, 1996, n° 30, p. 29.

**BOOK L.**, «The IRS's EITC Compliance Regime: Taxpayers Caught in the Net», (2002) 81 *Oregon Law Review* 351.

**BOSSET P. et LAMARCHE L., (éds.)**, *Donner droit de cité aux droits économiques, sociaux et culturels : la Charte québécoise en chantier*, Yvon Blais, Montréal, 2011.

**BUREAU, R., LIPPEL, K. et LAMARCHE, L.**, « Développement, et tendances du droit social au Canada, de la seconde guerre mondiale à nos jours (1940-1984) », *Le droit de la famille et le droit social au Canada*, I. Bernier et A. Lajoie, éds., Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, 1986, 79-147.

**Canada**, Comité consultatif de la reconstruction et Comité spécial de la sécurité sociale. *Rapport sur la sécurité sociale au Canada*, Leonard Charles Marsh, Ottawa 1943.

**Canada**, *Commission royale d'enquête sur les services de santé*, vol. I, 1964, déposé à la Chambre des communes le 19 juin, 1964.

**Canada**, *Commission royale d'enquête sur les services de santé*, vol. II, 1965.

**Canada**, *Report of the Special Senate Committee on Poverty in Canada*, Ottawa, 1970.

**Canada**, Bureau du Conseil privé, *Rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada*, 1985, en ligne : <http://publications.gc.ca/site/eng/9.643803/publication.html>

**Center for Economic and Social Rights**, « Assessing Austerity: Monitoring the human rights impacts of fiscal consolidation : Briefing » (2018), en ligne (pdf) : CESR [https://www.cesr.org/sites/default/files/Austerity-Report-Online2018.FINAL\\_.pdf](https://www.cesr.org/sites/default/files/Austerity-Report-Online2018.FINAL_.pdf)

**Center for Economic and Social Rights et Bretton Woods Project**, « The IMF, Gender Equality and Expenditure Policy » (septembre 2017), en ligne (pdf) : <https://www.brettonwoodsproject.org/wp-content/uploads/2017/09/The-IMF-Gender-Equality-and-Expenditure-Policy-CESR-and-BWP-Sept-2017.pdf>

**Centre canadien de politiques alternatives**, *A policymaker's Guide to Basic Income*, par David Macdonald, Ottawa CCPA, octobre 2016.

**Centre canadien de politiques alternatives**, *Basic income : Rethinking Social Policy*, par Alex Himelfarb et Trish Hennessy, Ottawa, CCPA, octobre 2016.

**Chaire en fiscalité et en finances publiques**, *Le point sur le soutien minimal de l'État : que reçoivent les ménages québécois ?* 2016, <http://cffp.recherche.usherbrooke.ca/le-point-sur-le-soutien-minimal-de-letat-que-recoivent-les-menages-quebecois/>

**Chaire en fiscalité et en finances publiques**, « Guide des mesures fiscales. Année d'imposition 2018 » (2019) Université de Sherbrooke Cahier de recherche 2019/03.

**Conseil des droits de l'homme**, *Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté*, Doc off AG NU, 32<sup>e</sup> sess, point 3, Doc NU A/HRC/32/31 (2016).

**Conseil des droits de l'homme**, *Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté*, Doc off AG NU, 35<sup>e</sup> sess, point 3, Doc NU A/HRC/35/26 (2017).



**Conseil des droits de l'homme**, *Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights*, Doc off AG NU, 37e sess, point 3, Doc NU A/HRC/37/54 (2018).

**DAS, J. DO, Q.T. et BERK O.**, *Reassessing Conditional Cash Transfer Programs*, Oxford University Press on behalf of the World Bank. © World Bank, 2005: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16405> License : CC BY-NC-ND 3.0 IGO

**De SCHUTTER, O.**, « La fiscalité au service de la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels » (2018) 115 *Rev Trim dr* 547.

**De SCHUTTER, O. et SALOMON M. E.**, « Economic Policy Conditionality, Socio-economic Rights and International Legal Responsibility: The Case of Greece 2010-2015 - Legal Brief Prepared for the Special Committee of the Hellenic Parliament on the Audit of the Greek Debt (Debt Truth Committee) » (15 juin 2015), en ligne : *Comité pour l'abolition des dettes illégitimes* <http://www.cadtm.org/Legal-Brief-Prepared-for-the>

**De WISPELAERE, J.**, « Basic Income in Our Time: Improving Political Prospects Through Policy Learning? » (2016) 45:4 *Jnl Soc Pol* 617.

**Equality and Human Rights Commission**, « Cumulative Impact Assessment : A Research Report by Landman Economics and the National Institute of Economic and Social Research (NIESR) for the Equality and Human Rights Commission » (2015), en ligne (pdf) : <https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/research-report-94-cumulative-impact-assessment.pdf>

**FINIGHAN R.**, "Beyond Nudge: The Potential of Behavioural Policy," Melbourne Institute Policy Brief No. 4/15 (July 2015) [https://melbourneinstitute.unimelb.edu.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0005/2168195/pb2015n04.pdf](https://melbourneinstitute.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0005/2168195/pb2015n04.pdf)

**GANTCHEV, V.**, « Data protection in the age of welfare conditionality: Respect for basic rights or a race to the bottom? » (2019) 21:1 *European Journal of Social Security* 3.

**GODBOUT, L. et ST-CERNY S.**, « Le point sur le soutien minimal de l'État : Que reçoivent les ménages québécois ? » (2016) Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, Document de travail 2016/12.

**HOLT S.D.**, « Keeping it in Context: Earned Income Tax Credit Compliance and Treatment of the Working Poor », (2006) 6 *Conn Pub Int LJ* 183.

**HUDSON SHARPE, N. et RUNGE J.**, « International Trends in Insecure Work: A Report for the Trades Union Congress » (mai 2017), en ligne (pdf) : *National Institute of Economic and Social Research* <https://www.niesr.ac.uk/sites/default/files/publications/InternationalTrendsInInsecureWork.pdf>

**Institut de la statistique du Québec**, *Plus de 450 000 Québécois et Québécoises sont rémunérés au salaire minimum... ou presque*, par Marc-André Demers, Québec, ISQ, avril 2015.

**Institut de la statistique du Québec**, *Revenu disponible* (Bulletin Flash), Québec, ISQ, mars 2018.

**International Social Security Review Books**, « Book Review : Taylor-Gooby, P., Leruth, B. and Chung, H. (eds). *After austerity - Welfare state transformation in Europe after the Great Recession*. Oxford, Oxford University Press. 2017 » (2018) 71:1 *International Social Security Review* 93.

**KLEIMAN, A. J.**, « Low End Regressivity » (2018) 72 *Tax L Rev* [à paraître]. Disponible à : [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3163618](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3163618)

**LAMARCHE, L.**, « Daniel Blake au Canada : comment les familles sont-elles expulsées des régimes d'aide de dernier recours et qu'attendre de la Charte canadienne des droits et libertés de la personne ? » (2017) 3 *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale* 166.

**LAMARCHE, L.**, « From a social protection Regime to an Income Security Agenda: Canada at the Crossroads » dans *Social Security outside the Realm of the Labour Contract, Informal work and employee-like workers*, Mies Westerveld et Marius Olivier (éds), Edward Elgar Publ., Londres, 2019, 238-259.

**LAMARCHE, L.**, « Regard historique sur la sécurité sociale au Canada : un objet innomé et soluble dans les eaux du néolibéralisme » dans *La sécurité sociale : Universalité et Modernité*, Isabelle Daugareilh et Maryse Badel (éds), Éd. A Pedone, 2019, 375-392.

**LAMARCHE, L.**, « The « Made in Québec » Act to Combat Poverty and Social Exclusion » dans *Poverty, Rights, Social Citizenship and Legal Activism*, M. Young, S.B. Boyd, S. Day and G. Brodsky (eds), UBC Press, 2007, 139-162.

**LAMARCHE, L.**, « Unpacking the ILO's Social Protection Floor Recommendation from a Women's Rights Perspective » dans Beth Goldblatt et Lucie Lamarche, dir, *Women's Rights to Social Security and Social Protection*, Londres, Hart Publishing, 2014, 65.

- LAMARCHE, L.**, « Le droit humain à la protection sociale et le risque du chômage : doit-on capituler ? », *Revue multidisciplinaire sur l'emploi, le syndicalisme et le travail*, 2016, vol. 10 n° 1, pp.108-128.
- LAMARCHE L. et GIRARD C.**, « Évolution de la sécurité sociale au Canada : la mise à l'écart progressive de l'État Providence canadien », *Revue des lois et politiques sociales*, 1998, n° 13, pp. 95-124.
- LAMARCHE, L.**, « Le projet de loi 70 et Loi sur l'aide aux personnes et aux familles : Discriminer en toute impunité », *Droits et libertés*, 2015, vol. 34, n° 2.
- McCORMACK, T.**, «Poverty in Canada: The Croll Report and Its Critics», (1972) *Canadian Review of Sociology*, Vol. 9, n° 4, p. 366.
- MESTRUM, F.**, *The World Bank and its New Social Contract*, <http://gsj.globalsocialprotectioncharter.eu/2019/12/08/the-world-bank-and-its-new-social-contract/>
- MULVALE, J.P. et SID F.**, « Next Steps on the Road to Basic Income in Canada » (2016) 43:3 *J Soc & Soc* 27.
- MYLES J. et PIERSON J.**, « Friedman's Revenge : the expansion of the negative income tax in Canada and the United States», Colloque international du GRÉTÉS : Intégration continentale, recomposition territoriale et protection sociale, Montréal, 25-27 octobre 1995.
- Nations Unies**, *Extrême pauvreté et droit de l'homme*, Doc off AG NU, 69e sess, point 69b), Doc NU A/69/297 (2014).
- Nations Unies**, Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale no 19, *Le droit à la sécurité sociale*, (2008) Doc NU E/C.12/GC/19.
- NOEL, A.**, « La mesure de la pauvreté, des inégalités et de l'exclusion sociale : quelques enjeux », Journée nationale de réflexion sur l'amélioration du revenu des personnes et des familles, présentée à la maison de la culture Maisonneuve, 8 octobre 2008 [non publiée].
- OCAMPO J.A. et STIGLITZ J.**, *The Welfare State Revisited*, Columbia U. Press, 2018.
- Ontario**, The Ontario Coalition Against Poverty, *Basic Income In The Neoliberal Age*, Toronto, OCAP, décembre 2017.
- Organisation internationale du travail**, «*Negotiating the algorithm* » : *Automation, artificial intelligence and labour protection*, Employment, n° de doc 246, Genève, ILO, 2018.
- PULLKA, Ville-Veikko**, « Politique d'activation 2.0 : Quelques notes sur l'expérience finlandaise d'un revenu de base » (2016) 63:2 *Multitudes* 90.
- Québec**, Comité consultatif de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, *Améliorer le revenu des personnes et des familles... Le choix d'un meilleur avenir auquel le Comité consultatif croit toujours* (Réaction au rapport du ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale), Québec, CCLP, 1er novembre 2011.
- Québec**, Comité consultatif de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, *Collectivement plus riches de moins de pauvreté, nous serons mieux...* (Planification et orientations 2015-2018), Québec, CCLP, 2016.
- Québec**, Comité consultatif de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, *Réformer la fiscalité pour tendre vers un Québec sans pauvreté* (Avis), Québec, CCLP, 2016.
- Québec**, Comité d'experts sur le niveau minimum garanti, *Le revenu minimum garanti : une utopie ? Une inspiration pour le Québec*, vol 2 Le soutien du revenu et le marché du travail, Québec, 2017.
- Québec**, Fonds de recherche - Société et Culture, *Le soutien financier minimal : une perspective comparée* (Rapport), par Alain Noël, n° du projet de recherche 2012 – PC-164486, Québec, FRQSC, décembre 2015.
- Québec**, Ministère des finances et Revenu Québec, *Statistiques fiscales des particuliers - année d'imposition 2014*, Québec, MTESS, 2017.
- Québec**, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Étude qualitative sur les motifs de participation et de non-participation aux mesures d'Emploi-Québec de prestataires éloignés du marché du travail et encore présents à l'aide sociale*, Québec, MTESS, 14 avril 2009.
- Québec**, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Groupes de discussions sur les motifs de participation et de non-participation aux mesures d'Emploi-Québec : Groupes de discussion auprès de prestataires de l'aide sociale éloignés du marché du travail*, par Léger Marketing, Québec, février 2008.

- Québec**, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023 – Un revenu de base pour une société plus juste*, Québec, MTESS, 2017.
- Québec**, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Rapport statistique sur la clientèle des programmes d'assistance sociale*, Québec, MTESS, Janvier 2006.
- Québec**, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Rapport statistique sur la clientèle des programmes d'assistance sociale*, Québec, MTESS, Janvier 2010.
- Québec**, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Rapport statistique sur la clientèle des programmes d'assistance sociale*, Québec, MTESS, Janvier 2015.
- Québec**, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Rapport statistique sur la clientèle des programmes d'assistance sociale*, Québec, MTESS, Janvier 2016.
- Québec**, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Rapport statistique sur la clientèle des programmes d'assistance sociale*, Québec, MTESS, Janvier 2017.
- Québec**, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Rapport statistique sur la clientèle des programmes d'assistance sociale*, Québec, MTESS, Janvier 2018.
- Québec**, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Rapport statistique sur la clientèle des programmes d'assistance sociale*, Québec, MTESS, Novembre 2018.
- Québec**, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Statistiques sur les individus participant aux interventions des Services publics d'emploi* (Données cumulatives officielles pour la période du 1<sup>er</sup> avril 2017 au 31 mars 2018), Québec, MTESS, 10 juillet 2018.
- Québec**, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Rapport statistique sur la clientèle des programmes d'assistance sociale*, Québec, MTESS, Janvier 2019.
- Québec**, Régime québécois de soutien du revenu, *Budget 2016-2017 : Mise à jour consécutive à la mise en place de l'allocation canadienne pour enfants annoncée dans le budget fédéral 2016*, Québec, 2016.
- Québec**, *Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023*, [https://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/ADMIN\\_plan\\_action\\_2017-2023.pdf](https://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/ADMIN_plan_action_2017-2023.pdf)
- Québec**, Protecteur du citoyen, *Pour le respect des droits des contribuables dans le cadre de propositions de règlement avec Revenu Québec*, 2020, 32 p. <https://protecteurducitoyen.qc.ca/fr/enquetes/rapports-speciaux/ententes-avec-revenu-quebec>
- RYAN K.**, «EITC as Income (In)Stability», (2014) 15 : 8 *Florida Tax Review* 583.
- SANDERMANN P.**, *The End of Welfare State as We Know it*, Barbara Budrich Publ., 2014.
- SHAMIR H., DAGAN T. et CARMELI A.**, « Questioning Market Aversion in Gender Equality Strategies: Designing Legal Mechanisms for the Promotion of Gender Equality in the Family and the Market » (2019) 27:3 *Cornell Journal of Law and Public Policy* 717.
- TAYLOR\_ GOOBY P. GURNY J. M. et OTTO A.**, « Can 'New Welfare' Address Poverty through More and Better Jobs ? » (2015) 44:1 *Jnl Soc Pol* 83.
- THALER R.H. et SUNSTEIN C.**, *Nudge : Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*, Yale University Press, 2017.
- VENTRY, D. J.**, «The Collision of Tax and Welfare Politics: The Political History of the Earned Income», (2000) Vol 53 4:2 *National Tax Journal*, Vol. 53 no. 4 Part 2 983.
- WANG J. VAN VLIET O. et GOUDSWAARD K.**, « Minimum income protection and EU coordination » (2018) 20:3 *European Journal of Social Security* 253.
- WARWICK, B.**, « A Hierarchy of Comfort? The CESCR's Approach to the 2008 Economic Crisis » dans Gillian MacNaughten et Diane F. Frey, dir, *Economic and Social Rights in a Neoliberal World (CUP 2018)*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.
- WARWICK, B.**, « Debt, Austerity, and the Structural Responses of Social Rights » dans Gillian MacNaughten et Diane F. Frey, dir, *Economic and Social Rights in a Neoliberal World (CUP 2018)*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.