

DE : Monsieur Jean Boulet
Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité
sociale

Le 15 septembre 2020

TITRE : Projet de modifications au Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1. Contexte

Le Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023 (PAGIEPS 2017-2023) et la Loi visant principalement à instaurer un revenu de base pour des personnes qui présentent des contraintes sévères à l'emploi prévoient pour les années 2021 et 2022 des bonifications aux ajustements à la prestation de base pour la clientèle des programmes d'assistance sociale. Ces bonifications sont effectuées, notamment, dans l'attente de l'entrée en vigueur du « Programme de revenu de base pour des personnes qui présentent des contraintes sévères à l'emploi » (PRB) prévue le 1er janvier 2023.

Par ailleurs, le 13 mars 2020, le gouvernement du Québec a déclaré l'état d'urgence sanitaire sur tout le territoire québécois, en raison de la pandémie de la COVID-19.

Sensible aux difficultés vécues par les Québécoises et les Québécois en raison de la fermeture des différents secteurs de l'économie, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) a mis en place diverses mesures pour sa clientèle permettant de répondre aux orientations prises par le gouvernement. Par exemple, le MTESS a mis en place certains assouplissements à l'intention des ménages qui devenaient inadmissibles à une aide financière des programmes d'assistance sociale en raison de la Prestation canadienne d'urgence (PCU) ou de la Prestation canadienne d'urgence pour les étudiants (PCUÉ).

Récemment, le gouvernement fédéral a confirmé son intention de mettre fin à la PCU et à la PCUE, puis annoncé qu'il entendait soutenir les personnes bénéficiant de ces programmes au moment de leur suspension par l'entremise du Régime d'assurance emploi ou encore de nouvelles prestations de relance économique.

Dans ce contexte, certaines modifications aux programmes d'assistance sociale sont nécessaires. Soulignons que ces programmes comprennent le Programme d'aide sociale (PAS), le Programme de solidarité sociale (PSS) et le Programme objectif emploi (OE).

2. Raison d'être de l'intervention

Afin de respecter les orientations prises dans le cadre du PAGIEPS 2017-2023, les bonifications des ajustements à la prestation de base aux programmes d'assistance sociale sont proposées pour le 1er janvier 2021 et le 1er janvier 2022.

De plus, certaines situations découlant de la pandémie de la COVID-19 n'étaient pas prévues au Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles (RLRQ, chapitre A 13.1.1, r. 1, ci-après RAPF) et ont des effets non désirés sur des prestataires. Il apparaît opportun de modifier ce règlement afin d'en tenir compte et, ainsi de mieux soutenir financièrement les personnes et les familles à faible revenu, dans une perspective de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

3. Objectifs poursuivis

L'objectif du présent mémoire est d'obtenir l'autorisation du Conseil des ministres de publier, à la Gazette officielle du Québec, à titre de projet le Règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles.

4. Proposition

4.1 Bonification des ajustements à la prestation de base aux programmes d'assistance sociale

Deux catégories d'ajustement à la prestation de base aux programmes d'assistance sociale seraient bonifiées, soit :

- l'ajustement à la prestation de base des prestataires du PSS qui ont une durée de présence à ce programme de 66 mois au cours des 72 derniers mois et;
- l'ajustement à la prestation de base des prestataires du PAS, du PSS (durée de présence de moins de 66/72 mois) et des participants d'OE.

Ajustement à la prestation de base des prestataires du PSS qui ont une durée de présence au Programme de 66 mois au cours des 72 derniers mois

En conformité avec le PAGIEPS 2017-2023, le PSS accorde une aide financière bonifiée aux personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi et qui ont une durée de présence au Programme de 66 mois au cours des 72 derniers mois.

Cela se traduit par un ajustement à la prestation supérieur à celui accordé aux autres prestataires du PSS.

Cet ajustement est accordé en attente de la mise en œuvre du PRB prévu pour le 1^{er} janvier 2023. Ainsi, à partir de cette date, toute personne ayant des contraintes sévères à l'emploi et qui a une durée de présence au PSS de 66 mois au cours des 72 derniers mois aura accès au revenu de base.

D'ici là, le PAGIEPS 2017-2023 prévoit que l'ajustement à la prestation de base pour ces ménages serait bonifié comme suit :

	Programme de solidarité sociale <i>Ménages d'un adulte</i>		Programme de solidarité sociale <i>Ménages de deux adultes</i>	
	Bonification	Cumul	Bonification	Cumul
	(66 mois /72mois)		(66 mois /72mois)	
2018 (fait)	73 \$	73 \$	88 \$	88 \$
2019 (fait)	72 \$	145 \$	42 \$	130 \$
2020 (fait)	70 \$	215 \$	30 \$	160 \$
2021	75 \$	290 \$	30 \$	190 \$
2022	75 \$	365 \$	37 \$	227 \$

En conséquence, il est proposé d'augmenter l'ajustement à la prestation de base différencié selon la durée de la façon suivante :

- 1^{er} janvier 2021 : augmentation de 75 \$ pour un ménage composé d'un adulte seul (215 \$ à 290 \$) et de 30 \$ pour une famille composée de deux adultes (160 \$ à 190 \$);
- 1^{er} janvier 2022 : augmentation de 75 \$ pour un ménage composé d'un adulte seul (290 \$ à 365 \$) et de 37 \$ pour un ménage composé de deux adultes (190 \$ à 227 \$).

Ajustement à la prestation de base des prestataires du PAS et du PSS (moins de 66/72 mois) et des participants d'OE

Depuis le 1^{er} février 2018, un ajustement de la prestation de base, qui varie selon le programme et la situation du ménage, est aussi accordé aux prestataires du PAS et du PSS. Cet ajustement est inclus à OE depuis son entrée en vigueur le 1^{er} avril 2018.

Actuellement, l'ajustement est de :

- pour le PAS et OE :
 - 35 \$ pour les personnes seules, familles monoparentales et les couples avec ou sans enfants;
- pour le PSS (ménages qui ont une durée de présence inférieure à 66/72 mois au Programme) :
 - 93 \$ pour les personnes seules et familles monoparentales;
 - 108 \$ pour les couples avec ou sans enfants.

Bonifications proposé par le PAGIEPS pour ces ménages :

	Aide sociale		Solidarité sociale (Moins de 66/72 mois)	
	Objectif emploi <i>Ménages d'un ou de deux adultes</i>		<i>Ménages d'un ou de deux adultes</i>	
	Bonification	Cumul	Bonification	Cumul
2018 (fait)	15 \$	15 \$	73 \$ (un adulte); 88\$ (deux adultes)	73 \$ (un adulte); 88\$ (deux adultes)
2019 (fait)	10 \$	25 \$	10 \$	83 \$ (un adulte); 98 \$ (deux adultes)
2020 (fait)	10 \$	35 \$	10 \$	93 \$ (un adulte); 108 \$ (deux adultes)
2021	10 \$	45 \$	10 \$	103 \$ (un adulte); 118 \$ (deux adultes)

Comme prévu au PAGIEPS, il est proposé d'augmenter ces ajustements à la prestation de base d'un montant de 10 \$ au 1^{er} janvier 2021. À noter que le PAGIEPS ne prévoit aucune augmentation de ceux-ci en janvier 2022.

4.2 Mesures reliées au contexte d'urgence sanitaire prévalant au Canada – Pandémie de la COVID-19

Le MTESS a été interpellé par différents groupes et organismes afin que les règles d'application des programmes d'assistance sociale puissent être adaptées, étant donné la pandémie de la COVID-19.

Leurs demandes visaient, notamment, l'accès au carnet de réclamation malgré l'inadmissibilité à une aide financière dans le cadre des programmes d'assistance sociale, en raison de la comptabilisation des prestations versées par le gouvernement fédéral.

Accès au carnet de réclamation :

Un carnet de réclamation peut être accordé aux prestataires lorsque ces derniers deviennent inadmissibles à l'un des programmes d'assistance sociale.

Ce carnet permet aux prestataires et à leur famille de maintenir l'accès à la gratuité des médicaments et à des services de santé sans frais lorsque leur inadmissibilité résulte, entre autres, de revenus de travail gagnés au-dessus des exclusions permises ou de la comptabilisation de l'allocation d'aide à l'emploi accordée par les services publics d'emploi, notamment, dans le cadre d'une mesure de formation.

Ce carnet est accordé pendant au plus six mois consécutifs pour les prestataires du PAS et les participants à OE et d'au plus 48 mois consécutifs pour les prestataires du PSS.

Le détenteur d'un carnet de réclamation peut continuer, à certaines conditions, de bénéficier de celui-ci s'il reçoit des prestations d'assurance emploi.

À noter que les prestataires du PSS peuvent également, avec le carnet de réclamation, avoir accès à certaines prestations spéciales pour couvrir certains frais (ex. : frais de transport médical, achat de chaussures orthopédiques, etc.).

Il est proposé de modifier le RAPF afin d'accorder l'accès au carnet de réclamation aux personnes qui deviendraient inadmissibles à un programme d'assistance sociale en raison de prestations versées par le gouvernement du Canada dans le cadre d'une déclaration d'état d'urgence ou des prestations canadiennes de relance économique liées à la pandémie de la COVID-19, visant à compenser la perte de revenus d'emploi.

Problématique reliée à la durée de présence au PSS :

Un montant différencié d'ajustement à la prestation de base est accordé aux personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi selon la durée de présence au PSS.

Actuellement, pour déterminer la durée de présence au PSS aux fins de l'attribution de ce montant, seuls les mois pour lesquels un montant d'aide financière est accordé sont comptabilisés. Les mois pour lesquels une personne ne conserve que l'accès au carnet de réclamation ne sont donc pas pris en compte pour le calcul de la durée de présence au PSS.

Considérant que la durée au PSS amène après 66 mois de présence sur 72 mois, une bonification de la prestation, le fait de recevoir une prestation fédérale d'urgence ou une prestation canadienne pour la relance économique, versée en raison de la pandémie de la COVID-19, et de n'avoir accès qu'au carnet de réclamation pourrait faire en sorte que des personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi perdent l'accès à cette bonification. Elles perdraient de plus la possibilité de basculer au PRB au 1^{er} janvier 2023. Elles devraient alors refaire une période de qualification de 66 mois au PSS sur une période de 72 mois.

Afin d'éviter les effets négatifs reliés, notamment, à l'admissibilité aux prestations fédérales d'urgence ou aux prestations canadiennes pour la relance économique, il est proposé de permettre de comptabiliser, pour le calcul de la durée au PSS, les mois pour lesquels seulement un carnet de réclamation est accordé.

Les prestataires du PSS qui bénéficiaient de l'ajustement à la prestation de base accordée à ceux qui ont une durée de présence de 66/72 mois au PSS pourront maintenir l'accès à cet avantage à leur retour à l'assistance sociale, évitant des pertes financières importantes : l'ajustement régulier à la prestation de base pour un adulte seul au PSS s'élève, en 2020, à 93 \$ par mois alors que l'ajustement 66/72 pour la même période pour un adulte seul est de 215 \$ par mois.

5. Autres options

Statu quo

Le maintien des dispositions actuelles du RAPF a été examiné. Cette solution n'a toutefois pas été retenue puisqu'elle ne permet pas au gouvernement de mettre en œuvre les engagements pris dans le cadre du PAGIEPS 2017-2023 et qu'elle comporte plusieurs inconvénients pour la clientèle.

De plus, certains ménages de l'assistance sociale seraient susceptibles de perdre leur accès au carnet de réclamation, ce qui pourrait faire en sorte que des personnes perdent également leur accès à l'ajustement à la prestation bonifiée et leur admissibilité au PRB. Cet enjeu est d'autant plus important que les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi qui pourraient avoir accès au PRB ont souvent des plus grands besoins de santé.

6. Évaluation intégrée des incidences

Toutes les solutions proposées permettront d'augmenter le revenu disponible des ménages de l'assistance sociale, notamment celui des personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi et bénéficiant du PSS depuis au moins 66 mois au cours des 72 derniers mois.

Le 1er janvier 2023, toutes les personnes présentes au PSS ayant des contraintes sévères à l'emploi et bénéficiant de l'ajustement bonifié (66/72mois) à la prestation de base auront accès au PRB.

Le PRB constituera, pour les personnes admissibles, un socle sur lequel elles pourront compter pour couvrir leurs besoins. Ainsi, lorsque ce revenu de base sera jumelé au soutien du revenu existant, ces personnes pourront bénéficier d'un revenu disponible majoré, leur permettant d'atteindre individuellement le seuil de la mesure du panier de consommation pour un adulte.

L'accès au carnet de réclamation pour les personnes qui deviendraient inadmissibles à un programme d'assistance sociale en raison de sommes reçues à titre de prestations fédérales d'urgence ou de prestations canadiennes pour la relance économique versées dans le cadre de la pandémie de la COVID-19 permettra, principalement aux personnes ayant des problèmes de santé, tels que les prestataires ayant des contraintes sévères à l'emploi, de ne pas perdre l'accès à leurs médicaments ou à des prestations de santé.

À terme, environ 1 866 personnes supplémentaires ayant des contraintes sévères à l'emploi pourraient bénéficier de l'ajustement bonifié à la prestation de base, grâce à la comptabilisation des mois pour lesquels seulement un carnet de réclamation est accordé pour établir la durée de présence au PSS.

7. Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Le ministère de la Santé et des Services sociaux a été consulté au sujet de la bonification des ajustements à la prestation de base et le ministère des Finances au sujet du traitement des sommes versées par le gouvernement fédéral dans le contexte de la pandémie de la COVID-19.

8. Mise en œuvre, suivi et évaluation

La mise en œuvre des modifications proposées n'engendrera pas d'enjeux majeurs pour le MTESS.

Celle au regard de la bonification de l'ajustement de la prestation de base est d'ailleurs en conformité avec les engagements du PAGIEPS 2017-2023.

Toutefois, pour mettre en œuvre, au 1er janvier 2021, la bonification à certains ajustements à la prestation de base et les mesures reliées au traitement des sommes reçues à titre de prestations fédérales d'urgence ou de prestations canadiennes pour la relance économique versées en raison de la pandémie de la COVID-19, une décision du Conseil des ministres est nécessaire.

En ce qui concerne le suivi des mesures, celui relié au PAGIEPS 2017-2023 est déjà prévu et s'effectue annuellement, depuis la mise en œuvre de ce plan d'action. Pour ce qui est des mesures reliées à la COVID-19, le MTESS continuera d'assurer un suivi étroit de l'impact de la crise sur les prestataires des programmes d'assistance sociale et de l'adéquation entre les mesures mises en place et les besoins des prestataires.

9. Implications financières

Bonification des ajustements à la prestation de base aux programmes d'assistance sociale

Les implications financières découlant de cette modification ont été considérées dans la base budgétaire 2020-2021 du MTESS. Le financement a été annoncé à la mise à jour économique de novembre 2017, qui précise le cadre financier général du PAGIEPS, puis considéré dans l'enveloppe budgétaire du MTESS. L'impact sur les exercices financiers subséquents est pris en compte annuellement au cadre financier du MTESS.

Mesures reliées au contexte d'urgence sanitaire prévalant au Canada – Pandémie de la COVID-19

Ces mesures n'ont aucune implication financière pour le MTESS.

10. Analyse comparative

Bonifier le montant des ajustements aux prestations de base

La bonification des ajustements aux prestations de base, notamment celles pour les prestataires ayant des contraintes sévères à l'emploi et bénéficiant du PSS d'au moins 66 mois au cours des 72 derniers mois, permettrait à ces personnes de bénéficier d'un revenu disponible parmi les plus élevés au Canada.

Mesures reliées au contexte d'urgence sanitaire prévalant au Canada – Pandémie de la COVID-19

Dans le cadre de leur programme d'assistance sociale, l'Ontario, le Manitoba et l'Alberta, ont décidé de traiter les prestations fédérales d'urgence comme étant des revenus de travail.

Pour leur part, la Saskatchewan, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse, le Nunavut et les Territoires-du-Nord-Ouest ont décidé de comptabiliser à 100 % les prestations fédérales d'urgence dans le cadre de leur programme d'assistance sociale.

La Colombie-Britannique et le Yukon prévoient une exclusion complète des prestations fédérales d'urgence.

À noter que, dans les provinces et territoires qui considèrent les prestations fédérales d'urgence comme un revenu de travail, un carnet de réclamation est accordé, pour l'accès gratuit aux médicaments sous ordonnance, aux prestataires qui deviennent inadmissibles à l'assistance sociale à la suite de la comptabilisation de tels revenus.