

Les Cahiers de droit

Le revenu minimum garanti et les problèmes juridiques de sa mise en oeuvre

René Auclair and Pierre Issalys



Volume 32, Number 3, 1991

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/043096ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/043096ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Auclair, R. & Issalys, P. (1991). Le revenu minimum garanti et les problèmes juridiques de sa mise en oeuvre. *Les Cahiers de droit*, 32(3), 643–681. <https://doi.org/10.7202/043096ar>

Article abstract

Major obstacles currently hinder the development of a guaranteed minimum income (GMI) out of the existing Canadian and Quebec social security system. Obstacles flow from the system's fragmentation and complexity ; others stem from the very advantages of the system, namely the flexibility and comprehensiveness offered by the combination of four different techniques of social security : above all, obstacles to any move towards GMI are built in the constitutional and political constraints of federalism.

This point is grounded on an analysis of the existing legal framework of basic-level social security in Canada. This mainly involves social assistance schemes in the provinces. The Quebec *Income Security Act* of 1988 is a fairly typical example of these. The paper surveys some of the major actual or foreseeable legal issues arising out of that scheme : its relationship to fundamental rights, to the *Canada Assistance Plan* and to the requirements of the rule of law in administrative action. Other components of basic-level social security — Old Age Security and family benefits — are then briefly outlined.

The paper then proceeds to discuss the specific features of each of the four techniques implemented in the Canada and Quebec social security system : social insurance, universal benefits, social assistance and guaranteed income. The discussion brings out the complementary relationship between the four techniques, as well as their respective drawbacks and concludes that in the eyes of the general public and political leaders, the latter do not justify abandoning any of the four.

Finally, the paper goes back over the intergovernmental negotiations on GMI during the 1970s. The unfruitfulness of these negotiations, in spite of an initially favourable political and economic climate, suggests that current conditions are unlikely to favour early progress towards a GMI scheme.

Le revenu minimum garanti et les problèmes juridiques de sa mise en œuvre*

René AUCLAIR**

Pierre ISSALYS***

L'évolution de la protection sociale, au Canada et au Québec, en direction d'un revenu minimum garanti se heurte, en l'état actuel des choses, à de formidables obstacles. Ces obstacles tiennent à la fragmentation et à complexité du système de sécurité sociale, à la souplesse et à la malléabilité que lui confère le recours à quatre techniques différentes de sécurité sociale, et surtout aux difficultés d'ordre constitutionnel et politique découlant principalement du partage des compétences législatives.

Ce constat s'appuie sur une analyse du cadre juridique actuel de la protection sociale de base. Celle-ci comprend notamment l'assistance sociale, dont le cadre actuel au Québec est la Loi sur la sécurité du revenu. Parmi les principaux problèmes juridiques que suscite ou suscitera vraisemblablement cette loi, sont examinés : l'incidence des droits fondamentaux, celle du Régime d'assistance publique du Canada, et les exigences de la légalité administrative. Sont ensuite brièvement analysées les autres composantes de la protection sociale de base : les prestations de sécurité de la vieillesse et les prestations familiales.

Le texte rappelle ensuite les caractéristiques des quatre techniques de sécurité sociale pratiquées au Canada et au Québec : l'assurance sociale, les prestations universelles, l'assistance sociale et la garantie de revenu. Ce rappel, qui vise à mettre en relief l'effet de complémentarité obtenu par le recours aux quatre techniques, débouche sur la critique de leurs inconvénients respectifs, qui dans aucun cas ne semblent en justifier l'abandon aux yeux du public et des dirigeants politiques.

* Le présent article reprend en partie le contenu du rapport présenté par les deux auteurs au XIII^e Congrès mondial de la Société internationale de droit du travail et de la sécurité sociale, à Athènes, en septembre 1991.

** Professeur à l'École de service social, Faculté des sciences sociales, Université Laval.

*** Professeur, Faculté de droit, Université Laval.

Enfin, le texte revient sur les tentatives de mise au point d'une formule de revenu minimum garanti pendant les années 1970. Il conclut de l'échec de ces tentatives, entreprises pourtant dans un climat politique et économique relativement favorable, qu'il n'y a pas lieu d'escompter l'aboutissement prochain de propositions nouvelles dans le même sens.

Major obstacles currently hinder the development of a guaranteed minimum income (GMI) out of the existing Canadian and Quebec social security system. Obstacles flow from the system's fragmentation and complexity; others stem from the very advantages of the system, namely the flexibility and comprehensiveness offered by the combination of four different techniques of social security: above all, obstacles to any move towards GMI are built in the constitutional and political constraints of federalism.

This point is grounded on an analysis of the existing legal framework of basic-level social security in Canada. This mainly involves social assistance schemes in the provinces. The Quebec Income Security Act of 1988 is a fairly typical example of these. The paper surveys some of the major actual or foreseeable legal issues arising out of that scheme: its relationship to fundamental rights, to the Canada Assistance Plan and to the requirements of the rule of law in administrative action. Other components of basic-level social security—Old Age Security and family benefits—are then briefly outlined.

The paper then proceeds to discuss the specific features of each of the four techniques implemented in the Canada and Quebec social security system: social insurance, universal benefits, social assistance and guaranteed income. The discussion brings out the complementary relationship between the four techniques, as well as their respective drawbacks and concludes that in the eyes of the general public and political leaders, the latter do not justify abandoning any of the four.

Finally, the paper goes back over the intergovernmental negotiations on GMI during the 1970s. The unfruitfulness of these negotiations, in spite of an initially favourable political and economic climate, suggests that current conditions are unlikely to favour early progress towards a GMI scheme.

	<i>Pages</i>
1. La protection sociale de base	649
1.1. Les prestations d'assistance sociale au Québec	649
1.1.1. Personnes protégées	650
1.1.2. Conditions d'octroi des prestations	650
1.1.3. Organes d'application	652
1.1.4. Détermination des prestations	653
1.1.5. Valeur des prestations	654
1.1.6. Exclusion de certains bénéficiaires	655
1.1.7. Recours	655
1.1.8. Financement du régime	656
1.2. Les principaux problèmes juridiques de l'assistance sociale	657
1.2.1. La conformité à la <i>Charte canadienne des droits et libertés</i>	658
1.2.2. La conformité à la <i>Charte des droits et libertés de la personne</i> du Québec	659
1.2.3. La conformité au <i>Régime d'assistance publique du Canada</i>	660
1.2.4. La conformité aux exigences procédurales du droit administratif	661
1.2.5. La légalité des règlements d'application	661
1.3. Les autres éléments de la protection sociale de base	661
1.3.1. La pension de sécurité de la vieillesse	662
1.3.2. Le supplément de revenu garanti	662
1.3.3. L'allocation au conjoint	662
1.3.4. L'allocation familiale fédérale	663
1.3.5. Les allocations d'aide aux familles du Québec	663
1.3.6. Le régime fiscal des prestations SV et AF	664
1.3.7. Le financement et l'application des régimes SV et AF	664
2. Critique et perspectives de la protection sociale	665
2.1. Les quatre techniques de sécurité du revenu	666
2.1.1. L'assurance sociale	666
2.1.2. Démosubventions ou prestations universelles	667
2.1.3. L'assistance sociale	667
2.1.4. La garantie de revenu	667
2.2. Les programmes actuels et leurs principales carences	668
2.2.1. Les régimes d'assurance sociale	668
2.2.2. Les régimes de démosubventions ou prestations universelles	670
2.2.3. L'assistance sociale	671
2.2.4. Le supplément de revenu garanti et l'allocation au conjoint	673
2.3. Les perspectives de développement	674
2.3.1. Les propositions de revenu minimum garanti	674
2.3.2. Les perspectives actuelles de la politique sociale	679

Suivant, avec un certain retard et une relative modération, le courant néo-libéral alors dominant aux États-Unis et en Grande-Bretagne, l'opinion publique canadienne et québécoise porte au pouvoir, en 1984 et 1985, des gouvernements de tendance conservatrice. De façon de plus en plus marquée à mesure que se prolonge ce qui est présenté comme une crise de

l'endettement public et une surcroissance de l'État, ces gouvernements font adopter une série de mesures qui amoindrissent la qualité de la protection sociale. Ainsi en est-il des réformes québécoises de l'indemnisation des lésions professionnelles (1985)¹, de l'aide sociale (1988)² et de l'assurance automobile (1989)³, et, du côté fédéral, du plafonnement de la contribution financière aux régimes provinciaux de soins de santé et d'assistance sociale (1987 et 1990)⁴, de compressions touchant les régimes d'allocations familiales et de sécurité de la vieillesse (1985 et 1990)⁵, et surtout de la réforme de l'assurance chômage (1990)⁶.

Ces différentes réformes, quoique parcellaires, rongent de plus en plus profondément les grandes structures du système canadien et québécois de sécurité sociale. On envisage parfois, dans les milieux sensibles à l'idéologie néo-libérale, une remise en cause plus globale de ce système. L'hypothèse de son remplacement, en totalité ou dans une large mesure, par un régime de revenu minimum garanti suscite dans cette perspective un regain d'intérêt. L'objet du présent texte est de commenter cette hypothèse en regard du cadre juridique actuel du système de sécurité sociale au Canada et au Québec.

Ce système s'est constitué progressivement, depuis les années 1920, par la mise en place d'un grand nombre de régimes⁷ manifestant une triple diversité :

- une fragmentation correspondant à la distinction classique des risques sociaux (chômage, vieillesse, accidents de travail, etc.) ;
- une juxtaposition de quatre techniques de sécurité sociale (assurance sociale, prestations universelles, assistance sociale, garantie de revenu) ;

1. *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.Q. 1985, c.6 ; adoptée à l'initiative d'un gouvernement de tendance sociale-démocrate, cette loi combine avancées et reculs de la protection des victimes de lésions professionnelles : voir K. LIPPEL : « L'insécurité du revenu des accidentés du travail : les nouveautés dans l'indemnisation des lésions professionnelles », dans R.D. BUREAU et P. MACKAY, *Le droit dans tous ses états*, Montréal, Wilson et Lafleur, 1987, p. 285.

2. *Loi sur la sécurité du revenu*, L.Q. 1988, c.51 ; voir *infra*, 1.1.

3. *Loi modifiant la Loi sur l'assurance automobile*, L.Q. 1989, c.15.

4. *Loi modifiant la Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, S.C., 1987, c.14 ; L.R.C. (1985), 3^e suppl., c.11 ; *Loi sur la compression des dépenses publiques*, S.C. 1991, c.9.

5. *Loi modifiant la Loi sur les allocations familiales*, S.C., 1986, c.12 ; L.R.C. (1985) 2^e suppl., c.9 et *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C., 1990, c.39.

6. *Loi modifiant la Loi sur l'assurance chômage*, S.C. 1990, c.40.

7. Pour une vue d'ensemble du système dans son état actuel, consulter : CANADA, Ministère de la santé et du Bien-être social, *Répertoire de programmes de sécurité du revenu au Canada*, 1988 et QUÉBEC, Ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle, *Guide descriptif des programmes de sécurité du revenu*, 1990.

— un partage des compétences législatives et administratives entre les autorités fédérales et celles des provinces, conformément à la *Loi constitutionnelle de 1867* et à des pratiques qui en ont sensiblement modifié la portée.

En revanche, le système canadien de sécurité sociale n'est pas fragmenté en fonction des catégories socio-professionnelles ; sauf quelques cas marginaux, les régimes s'adressent à de très larges populations — l'ensemble des résidents, l'ensemble des personnes économiquement actives ou l'ensemble des salariés.

La complexité du système a parfois servi d'argument en faveur de l'instauration d'un régime du revenu minimum garanti (RMG). Mais elle a surtout opposé un formidable obstacle, sur le triple plan technique, politique et constitutionnel, à toute évolution en ce sens, qu'on envisage le RMG sous la forme d'un impôt négatif ou sous celle d'une allocation universelle.

Dans l'état actuel des choses, trois composantes du système canadien de sécurité sociale représentent, si on en combine les effets, ce qui se rapproche le plus d'un RMG. Il s'agit des régimes suivants :

1. Le régime de sécurité de la vieillesse (SV). Ce régime relevant exclusivement, à l'heure actuelle, du droit fédéral⁸, comprend lui-même trois éléments :

- la pension de vieillesse (PSV), prestation universelle à taux uniforme, payable à toute personne de 65 ans ou plus ;
- le supplément de revenu garanti (SRG), prestation de garanti de revenu, payable aux bénéficiaires de la PSV dont le revenu est inférieur à un certain seuil ;
- l'allocation au conjoint (ACSV), prestation de garantie de revenu, payable dès l'âge de 60 ans.
 - a) à toute personne dont le/la conjoint(e) est bénéficiaire de la PSV, si le revenu du couple est inférieur à un certain seuil ;
 - b) à toute personne dont le/la conjoint(e) est décédé(e) et dont le revenu est inférieur à un certain seuil.

8. L'art. 94A de la *Loi constitutionnelle de 1867*, adopté en 1952 et modifié en 1965, a permis au Parlement fédéral de légiférer en matière de pensions de vieillesse, en réservant cependant aux provinces une compétence prépondérante, qui n'a été exercée par aucune province en ce qui concerne les pensions non contributives. La législation fédérale pertinente est la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, L.R.C. (1985), c. 0-9.

2. Les régimes d'allocations familiales (AF). Il existe un régime fédéral⁹, dont les prestations peuvent être modulées par les gouvernements des provinces, et un régime applicable au Québec seulement¹⁰, dont les prestations s'ajoutent à celles du régime fédéral. L'un et l'autre prévoient le paiement de prestations, normalement à la mère, pour tout enfant de moins de 18 ans, sans aucune condition de ressources.

3. Les régimes provinciaux d'assistance sociale (AS). Il existe dans chacune des provinces un régime d'assistance de dernier recours, prévoyant le versement de prestations aux personnes seules et aux ménages sur la base du déficit de leurs ressources par rapport à leurs besoins¹¹. Les modalités d'établissement de ce déficit, la valeur des prestations et les conditions d'admissibilité varient sensiblement d'une province à l'autre. Les régimes provinciaux sont cependant normalisés, à l'échelle canadienne, sur la base de quelques exigences très générales formulées dans une loi fédérale¹². Cette loi prévoyait jusqu'en 1989-1990 une contribution financière fédérale au coût des régimes provinciaux conformes, à hauteur de 50 % sur une part importante de leur enveloppe globale.

Les rapports entre ces trois composantes de la protection sociale de base définie par le système canadien de sécurité sociale sont les suivants. Quoique essentiellement subsidiaire, l'assistance sociale est cumulable avec les allocations familiales, celles-ci n'entrant pas dans le calcul des ressources d'un ménage. Par contre, les prestations SV sont comptabilisées et leur niveau rend inadmissible à l'AS ; la protection des personnes âgées à faible revenu repose ainsi sur le SRG.

C'est essentiellement à l'assistance sociale que sera consacrée la première partie, plutôt descriptive, de cet article. Vu l'impossibilité de décrire ici les dix régimes provinciaux, celui du Québec servira d'exemple ; il présente notamment l'intérêt d'avoir fait l'objet d'une réforme fondamentale entrée en vigueur en 1989.

Les trois composantes de la protection sociale de base (SV, AF et AS) illustrent assez bien les étapes du développement du système canadien de sécurité sociale¹³. Ainsi, l'AS est la continuation d'institutions d'assis-

9. *Loi sur les allocations familiales*, L.R.C. (1985), c. F-1.

10. *Loi sur les allocations d'aide aux familles*, L.R.Q. c. A-17.

11. Voir par exemple au Québec la *Loi sur la sécurité du revenu*, L.R.Q. c. S-3.1.1, qui sera examinée *infra*.

12. *Régime d'assistance publique du Canada*, L.R.C. (1985), c. C-1 ; voir *infra*, 1.1.8. et 1.2.3.

13. Sur l'histoire de ce système, voir M. PELLETIER et Y. VAILLANCOURT, *Les politiques sociales et les travailleurs*, polycopié, Montréal, 1978 ; K. BANTING, *The welfare state and Canadian federalism*, 2^e éd., Montréal/Kingston, McGill/Queens University Press,

tance privées ou municipales remontant à l'époque coloniale, complétées à compter de l'entre-deux-guerres par des mesures étatiques visant des groupes particulièrement vulnérables. Systématisée à l'échelle de chaque province et partiellement dépouillée de son aspect discrétionnaire dans la période expansionniste des années 1960 et 1970, elle est aujourd'hui visée par les politiques de compression des dépenses publiques et les stratégies néo-libérales en matière de main-d'œuvre. De leur côté, la SV et les AF sont l'héritage principal de la période beveridgienne et keynésienne qu'a connue la politique sociale canadienne dans l'immédiat après-guerre. Créées en 1944 (AF) et en 1952 (PSV), ces mesures ont été renforcées dans le climat expansionniste des années 1960 et 1970, avant d'être remises en cause et quelque peu entamées, depuis 1985, par des initiatives d'inspiration néo-libérale.

1. La protection sociale de base

Comme on l'a indiqué précédemment, c'est la composante assistance sociale du système canadien qui sera d'abord et principalement décrite. Après avoir présenté les conditions d'octroi des prestations en vertu d'un régime provincial considéré comme représentatif, celui du Québec (1.1.), et les principaux problèmes juridiques que soulève ce régime (1.2.), nous évoquerons succinctement les caractéristiques des régimes de sécurité de la vieillesse et d'allocations familiales (1.3.).

1.1. Les prestations d'assistance sociale au Québec

Le régime québécois d'assistance a été réformé par la *Loi sur la sécurité du revenu* (LSR)¹⁴, qui a succédé à compter du 1^{er} août 1989 à la *Loi sur l'aide sociale*¹⁵, entrée en vigueur en 1970. Cette réforme, motivée ostensiblement par le souci d'intégrer l'assistance sociale dans une politique de gestion de la main-d'œuvre, était fondamentalement dictée par un désir de comprimer les dépenses sociales¹⁶. Âprement critiquée et com-

1987; D. GUEST, *The Emergence of Social Security in Canada*, 2^e éd., Vancouver, University of British Columbia Press, 1985; Y. VAILLANCOURT, *L'évolution des politiques sociales au Québec, 1940-1960*, Montréal, P.U.M. 1988; et le numéro spécial de la revue *Santé Société*, juin 1986: « La santé et l'assistance publique au Québec, 1886-1986 ».

14. *Loi sur la sécurité du revenu*, *supra*, note 11, et le *Règlement sur la sécurité du revenu*, D. 922-89, (1989) 121 G.O.Q., partie II, p. 3304 et modif.

15. *Loi sur l'aide sociale*, L.R.Q., c. A-16.

16. Voir l'énoncé officiel des intentions gouvernementales: QUÉBEC, Ministère de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu, *Pour une politique de sécurité du revenu*, 1987.

battue par un large mouvement social réunissant le Barreau, le corps médical, l'Église, les syndicats, les professionnels de l'intervention sociale et surtout les groupes de défense des assistés sociaux, la réforme a été imposée par le gouvernement à une opinion conditionnée par une campagne préalable dénonçant les abus et les fraudes (qui se sont plus tard révélés négligeables) à l'encontre du régime antérieur. Sur de nombreux points, la nouvelle législation marque un recul de la protection sociale.

Le régime mis en place par la LSR comprend trois « programmes »¹⁷, dont deux seulement relèvent de la protection sociale de base. Le troisième programme, appelé APPORT (aide aux parents pour leurs revenus de travail), est en effet réservé aux familles de travailleurs salariés ou autonomes à faible revenu. Il ne sera donc question que des programmes « Soutien financier », destiné aux personnes inaptes à l'emploi, et « Actions positives pour le travail et l'emploi » (APTE), principal programme, destiné aux personnes aptes à l'emploi.

1.1.1. Personnes protégées

Toute personne légalement autorisée à se trouver au Canada et résidant au Québec est admissible au régime. Sont notamment exclus à ce titre les étrangers n'ayant pas le statut d'immigrant ou de réfugié.

1.1.2. Conditions d'octroi de prestations

La LSR distingue parmi les personnes protégées les adultes et les enfants à charge. Ces derniers comprennent tout enfant mineur (ou majeur et fréquentant une école de niveau secondaire) qui dépend d'un adulte pour sa subsistance. Le mariage de l'enfant (ou, pour l'enfant majeur étudiant, la cohabitation maritale pendant un an) ou le fait pour l'enfant d'avoir lui-même un enfant à charge sont présumés mettre fin à ce lien de dépendance. Toute autre personne est considérée comme un adulte.

Les prestations sont payables à un adulte vivant seul ou à une famille, celle-ci étant constituée par un adulte avec enfants à charge, deux conjoints

17. L'emploi — inhabituel dans une loi — de ce terme technocratique est très révélateur de l'orientation du nouveau régime ; le texte législatif innove aussi en évacuant toute référence à un « droit » des prestataires (qui peuvent être simplement « admissibles »), bien qu'il leur attribue des « obligations ». Voir G. BOISMENU, « De l'assistance de dernier recours à la gestion technicienne des sans-emploi », (1989) 13 *Cah. rech. sociologique* 153 et L. LAMARCHE, « La nouvelle *Loi sur la sécurité du revenu* au Québec : quelques réflexions d'actualité », (1991) 21 *R.D.U.S.* 335.

(légaux ou de fait) avec enfants à charge, ou deux conjoints (légaux ou vivant maritalement en ayant cohabité pendant un an)¹⁸.

Est toutefois inadmissible aux prestations, l'adulte mineur isolé. Sa prise en charge sociale est organisée par des lois ne relevant pas de la sécurité sociale¹⁹.

Sont également inadmissibles, les étudiants fréquentant à temps complet un établissement de niveau post-secondaire²⁰, les membres de communautés religieuses et les détenus.

Parmi les adultes et familles admissibles, la LSR opère une distinction selon le critère de l'aptitude à l'emploi, qui détermine l'application du programme « Soutien financier » si l'adulte ou un adulte membre d'une famille est jugé inapte à l'emploi, ou du programme « APTE » si cette personne est au contraire jugée apte à l'emploi. Il incombe à l'adulte de prouver « par la production d'un rapport médical, que son état physique ou mental est, de façon significative, déficient ou altéré pour une durée vraisemblablement permanente ou indéfinie et que, pour cette raison et compte tenu de ses caractéristiques socio-professionnelles, il présente des contraintes sévères à l'emploi l'empêchant de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille »²¹. Le programme « Soutien financier » s'applique alors ; il comporte un taux de prestations plus élevé, dispense le bénéficiaire de l'obligation de rechercher un emploi et le soustrait à l'application de certaines règles dans le calcul de ses ressources.

Quel que soit celui des deux programmes qui s'applique, la base de calcul des prestations est la même : elles correspondent au déficit des ressources dont dispose l'adulte ou la famille — c'est-à-dire au total de ses revenus, compte tenu de ses biens — par rapport à ses besoins, ceux-ci étant pour partie déterminés par référence à un barème réglementaire uniforme lié à la taille du ménage et pour partie tarifés spécifiquement en fonction de besoins particuliers du ménage. Les deux programmes se distinguent essentiellement sur ce plan par le fait que certaines ressources ne sont pas comptabilisées pour le programme « Soutien financier ».

18. L'application de la notion de « vie maritale » et les mesures de contrôle auxquelles elle donne lieu constituaient sous le régime antérieur en 1989, et demeureront sans doute, l'un des aspects les plus critiquables et contestés de l'AS ; voir *Laforest c. Paradis*, (1987) R.J.Q. 364, (C.S.) et R. CRANSTON, *Legal Foundations of the Welfare State*, Londres, Weidenfeld & Nicolson, 1985, p. 194-200.

19. *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.R.Q., c. S-5 et *Loi sur la protection de la jeunesse*, L.R.Q., c. P-34.1.

20. Ces étudiants sont visés par la *Loi sur l'aide financière aux étudiants*, L.Q. 1990, c.11.

21. *Loi sur la sécurité du revenu*, *supra*, note 11, art. 6.

À titre exceptionnel et purement discrétionnaire, des prestations peuvent être accordées à des adultes ou familles par ailleurs inadmissibles si l'on estime qu'ils seraient autrement menacés dans leur santé ou leur sécurité ou susceptibles de dénuement total.

1.1.3. Organes d'application

L'application de la LSR est confiée au ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle. Il en allait de même, depuis le début des années 1980, du régime antérieur d'aide sociale. Ce couplage administratif avec les services chargés de la politique de l'emploi est significatif de la volonté d'orienter le régime d'assistance sociale vers des objectifs de gestion de la main-d'œuvre. Dans les années 1960 et 1970, le régime d'aide sociale était placé, au contraire, avec le secteur de la santé publique et la plupart des régimes de sécurité sociale, sous l'autorité d'un grand ministère des Affaires sociales.

Le traitement des demandes de prestations s'effectue au niveau local, dans les bureaux décentralisés du ministère. Les décisions sur ces demandes sont rendues au nom du ministre par des fonctionnaires affectés à ces bureaux locaux. La révision de ces décisions, sur recours de l'intéressé, est conduite au niveau de circonscriptions régionales du ministère par des fonctionnaires désignés ou, si l'aptitude à l'emploi est en cause, par un comité de fonctionnaires dont au moins un médecin et deux autres professionnels (travailleurs sociaux ou conseillers en orientation notamment).

Du fait que l'application de la LSR est confiée à l'administration centrale de l'État, le principe constitutionnel de la responsabilité ministérielle joue pleinement et le ministre doit rendre compte à l'Assemblée nationale de la bonne exécution de la loi par les services du ministère.

Il y a lieu de noter que pour réaliser l'objectif affiché de la LSR, qui est de favoriser (notamment par des mesures sévèrement incitatives) la réinsertion professionnelle des prestataires, le ministère doit faire appel non seulement à ses propres services de main-d'œuvre, mais à un certain nombre d'organisations du secteur privé à but non lucratif. Ces « services extérieurs de main-d'œuvre » (SEMO) sont associés, au moyen de contrats de subvention publique, aux opérations de réhabilitation professionnelle, de formation et de recyclage des prestataires²².

22. À l'occasion de la négociation des contrats de subvention, le ministère s'est efforcé, avec un succès variable, d'obliger les SEMO à assumer certaines tâches de contrôle des prestataires ; les SEMO ont tenté à l'inverse de garder le maximum de distance avec l'appareil administratif, pour préserver la qualité de leurs rapports avec les personnes qui leur sont référées.

1.1.4. Détermination des prestations

Le calcul du déficit des ressources par rapport aux besoins est effectué chaque mois, en considérant la situation à la fin du mois précédent. En principe, la demande prend effet le mois suivant celui au cours duquel elle est faite ; mais les prestations peuvent être accordées pour le mois en cours, en proportion du nombre de jours restants.

Le montant des prestations comprend, on l'a vu, une somme déterminée selon un barème en fonction de la taille du ménage, et éventuellement des prestations spéciales correspondant à des besoins particuliers.

Il existe plusieurs barèmes pour les prestations de base. Le plus avantageux est applicable aux personnes inaptes au travail, bénéficiaires du programme « Soutien financier ». Le programme « APTE » comporte cinq barèmes, dont l'application est déterminée par la situation de l'adulte bénéficiaire par rapport aux « mesures de développement de l'employabilité » (c'est-à-dire aux actions de réinsertion professionnelle) que peut, à sa discrétion, lui proposer le ministre. Ainsi, un barème distinct s'applique dans chacune des situations suivantes :

- la participation effective à une telle mesure ;
- la non-disponibilité temporaire pour une telle mesure, en raison de maladie, de grossesse, de charge d'enfant d'âge préscolaire, ou de l'âge (55 ans et plus) ;
- la disponibilité pour participer à une telle mesure ;
- la non-participation à une telle mesure, qui englobe tous les cas non compris dans les situations précédentes ;
- les cas où les deux adultes d'une famille relèvent de situations différentes parmi les quatre précédentes : un barème mixte s'applique alors.

En déduction du montant déterminé par le barème applicable selon la taille du ménage, les ressources suivantes sont comptabilisées :

- les revenus et gains de toute provenance, au-delà d'une somme variant entre 40 et 170 \$ par mois au titre de revenus de travail ;
- l'avoir liquide, au-delà d'une certaine somme ;
- un pourcentage de l'excédent de valeur des biens au-delà d'une certaine somme (certains biens, comme le mobilier, étant exclus entièrement ou partiellement de cette masse) ;
- une somme déterminée par règlement lorsque le ménage partage un logement avec d'autres personnes ;
- une somme déterminée par règlement au titre d'une « contribution parentale » fictive, dans le cas d'un adulte qui est censé ne pas avoir rompu

le lien de dépendance financière avec ses parents (par exemple en occupant un emploi à temps complet pendant deux ans, ou en se mariant).

Mis à part l'effet variable de ces déductions, le montant des prestations dépend essentiellement de la qualification de la situation de l'adulte bénéficiaire en regard des notions de « participation » et de « disponibilité », puisque le barème applicable est lié à ces notions. Or, cette qualification ne repose pas sur des faits indépendants de la volonté du ministre : elle dépend de l'initiative qu'il prend de « proposer à l'adulte un plan d'action visant son intégration ou sa réintégration au marché du travail » et de lui « proposer de participer à une mesure temporaire de soutien à l'emploi, de formation ou d'activités de services communautaires ». C'est par rapport à ces « mesures », dont l'offre est discrétionnaire, que s'apprécient la « disponibilité » ou la « participation » d'un prestataire.

La situation de dépendance et de vulnérabilité où le prestataire est ainsi placé sera parfois masquée par la conclusion entre le ministre, le prestataire et un employeur, d'une « entente écrite » sur les conditions de travail du prestataire. Cette contractualisation de l'assistance sociale est largement formelle. Comme pour en souligner les limites, la LSR précise du même souffle que l'essentiel de la législation du travail (notamment le Code du travail et les dispositions portant sur le salaire minimum) ne s'applique pas au travail dans le cadre d'une mesure que propose le ministre. Il faut plutôt chercher l'amorce d'une authentique contractualisation du statut de l'assisté social dans les rapports plus égalitaires que permettent les mesures dont la mise en œuvre est confiée à un SEMO.

1.1.5. Valeur des prestations

Les différents barèmes prévus par la LSR font varier le montant de prestations selon la taille du ménage, le montant le plus élevé correspondant à une famille de deux adultes et au moins deux enfants à charge.

À titre d'exemple, en 1991, une famille monoparentale à enfant unique recevra chaque mois 823 \$ si l'adulte est jugé inapte à l'emploi, 791 \$ s'il participe à une « mesure de développement de l'employabilité », 759 \$ s'il est en situation de non-disponibilité, 748 \$ s'il est simplement disponible, et 681 \$ s'il est qualifié de « non-participant ». Si l'on tient compte de la possibilité de cumuler les prestations avec certains revenus de travail, l'écart entre les barèmes du programme « APTE » se réduit à peu de chose : 879 \$ pour un « participant », contre 836 \$ pour tout autre prestataire ; l'incitation à participer à une mesure de développement de l'employabilité est donc faible, et repose sur l'accès à certaines prestations spéciales.

L'éventail des prestations spéciales est assez étendu. Il comprend notamment l'accès gratuit aux médicaments et à divers soins et avantages

que le régime d'assurance maladie ne garantit pas à l'ensemble de la population²³. Des sommes tarifées par règlement peuvent également être versées comme besoin spécial au titre des frais de garde d'enfant, des frais de scolarité, des frais de transport ou de déménagement pour fins d'études ou de recherche d'emploi, des frais funéraires, des frais d'hébergement de femmes en difficulté par suite de violence conjugale, etc.

1.1.6. Exclusion de certains bénéficiaires

La LSR reconduit en substance un ensemble de dispositions de l'ancien régime d'aide sociale dont l'effet était d'exclure, en tout ou en partie, du bénéfice des prestations d'assistance sociale, les salariés privés d'emploi de façon non entièrement involontaire. Il s'agit d'une part des personnes ayant abandonné ou refusé un emploi sans motif sérieux ou l'ayant perdu par leur faute, et d'autre part des personnes dont la perte d'emploi est due à un conflit de travail. Par ailleurs les unes et les autres sont pour ces motifs inadmissibles aux prestations d'assurance-chômage²⁴. Les premières peuvent faire l'objet d'une réduction de leurs prestations d'assistance à raison de 100 \$ par mois pendant 12 mois ; les secondes voient leurs ressources augmentées fictivement, tant que dure leur inadmissibilité à l'assurance-chômage, des revenus de travail que leur aurait procuré l'emploi perdu. Enfin, les salariés en attente de prestations d'assurance-chômage sont pratiquement exclus du bénéfice de l'assistance sociale pendant quatre semaines, puisqu'il leur est imputé un revenu fictif équivalent à ces prestations.

1.1.7. Recours

Lorsqu'elles sont susceptibles de recours, les décisions rendues au niveau local sur l'attribution des prestations peuvent faire l'objet d'un recours administratif en révision au niveau régional. Ce recours n'a pas d'effet suspensif. Il doit être introduit dans les 90 jours de la décision attaquée, et doit faire l'objet, dans les 30 jours, d'une décision écrite et motivée indiquant la possibilité d'en appeler.

L'appel peut être porté, dans les 90 jours de la décision en révision, devant la Commission des affaires sociales (CAS), tribunal administratif entièrement indépendant du ministre²⁵. Cet appel n'a pas d'effet suspensif, à moins que la CAS n'en ordonne autrement en cas d'urgence. On peut également faire appel à la CAS du refus du ministre de recevoir une

23. *Loi sur l'assurance maladie*, L.R.Q., c. A-29, art.3.

24. *Loi sur l'assurance chômage*, L.R.C. (1985), c. U-1 et modif., art. 27, 28 et 31.

25. *Loi sur la Commission des affaires sociales*, L.R.Q., c. C-34.

demande de révision au motif de tardivité ; le prestataire peut alors tenter de démontrer qu'il était dans l'impossibilité d'agir plus tôt. Le recours peut notamment se fonder sur la non-conformité des dispositions législatives appliquées en l'espèce en regard des droits fondamentaux reconnus par la Constitution ou la *Charte des droits et libertés de la personne*²⁶.

Les décisions de la CAS sont définitives et sans appel. Elles sont cependant soumises au pouvoir du tribunal judiciaire de droit commun d'en contrôler la légalité ; ce contrôle porte sur le respect de sa compétence par la CAS, sur la régularité de sa procédure, et sur le fond de sa décision (sur ce dernier point, seule une « erreur manifestement déraisonnable » justifiera la cassation de la décision)²⁷.

Les décisions rendues au niveau local (ou l'absence de décision) quant aux « mesures de développement de l'employabilité » et à l'attribution des prestations discrétionnaires ne sont cependant pas susceptibles de recours²⁸. Seul un contrôle de la légalité de ces décisions par le tribunal judiciaire de droit commun est possible, dans des hypothèses telles que la mauvaise foi, le détournement de pouvoir ou l'application inflexible de politiques administratives.

1.1.8. Financement du régime

Le régime d'assistance sociale prévu par la LSR est entièrement financé par les recettes fiscales générales du gouvernement du Québec.

En vertu d'une loi-cadre fédérale, le *Régime d'assistance publique du Canada* (RAPC)²⁹, des accords peuvent être conclus entre le gouvernement fédéral et celui d'une province, prévoyant une contribution financière fédérale au financement du régime provincial d'assistance sociale. Cette contribution équivaut à 50 % du coût du régime. L'accord doit comporter l'engagement par le gouvernement provincial de respecter dans

26. Voir *infra*, 1.2.1. et 1.2.2. La CAS a toujours soutenu qu'elle n'avait pas compétence pour entendre ce type de contestation. La Cour supérieure a rendu sur ce point, depuis 1982, des décisions contradictoires : voir *Saint-Onge c. Comm. des affaires sociales*, (1990) A.J.E. 53 (CS) et *Desautels c. Comm. des affaires sociales*, (1990) R.J.Q. 2855 (CS). La Cour suprême vient cependant de se rallier à la thèse dominante, selon laquelle un tribunal administratif tel que la CAS a non seulement le pouvoir, mais le devoir, de se prononcer sur de tels arguments, du moins lorsqu'ils se fondent sur la *Charte canadienne des droits et libertés* : voir *Douglas College c. Douglas/Kwantlen Faculty Association*, (1990) 77 D.L.R. (4th) 94, (S.C.C.).

27. *Hôpital Saint-Luc c. Lafrance*, (1982) 1 R.C.S. 974.

28. *Perreault c. Gratton*, (1990) R.J.Q. 152, (C.S.) ; *Lecours c. Ministre de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu*, J.E. 90-638, (C.S.).

29. *Régime d'assistance publique du Canada*, *supra*, note 12.

le régime d'assistance sociale de la province un certain nombre d'exigences fixées par le RAPC.

Une autre loi fédérale, la *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces* (LARFI)³⁰, permet cependant à une province de remplacer cette contribution fédérale périodique par un « supplément d'abattement fiscal » permanent, c'est-à-dire une possibilité pour cette province de percevoir un supplément d'impôt sur le revenu des particuliers, le gouvernement fédéral réduisant d'autant son propre prélèvement fiscal dans la province. Le Québec, souhaitant accroître sa marge de manœuvre budgétaire et fiscale et diminuer sa dépendance financière à l'endroit du gouvernement central, s'est prévalu de cette possibilité. Il demeure néanmoins tenu de respecter, dans son régime d'assistance sociale, les exigences du RAPC.

Ce partage égal de l'essentiel des coûts de l'assistance sociale a été remis en cause, pour la période 1990-1992, par la décision unilatérale du gouvernement et du Parlement fédéral de plafonner la croissance en valeur absolue de la contribution fédérale. Cette initiative a cependant été contestée avec succès devant la Cour d'appel de Colombie-Britannique³¹; la Cour suprême statuera bientôt si les principes inhérents au « fédéralisme coopératif » autorisent une telle révision unilatérale de leurs engagements par les autorités fédérales.

1.2. Les principaux problèmes juridiques de l'assistance sociale

L'évolution récente du contentieux de l'assistance sociale au Canada met en relief deux ordres de difficultés juridiques. Les unes relèvent du droit constitutionnel; elles concernent principalement la conformité des régimes provinciaux d'assistance sociale aux différents textes énonçant les droits fondamentaux de la personne, et secondairement le partage des compétences législatives entre la fédération et les provinces. Les autres relèvent du droit administratif; leur nature varie suivant la teneur des textes législatifs et réglementaires de chaque province, elles concernent le plus souvent l'application des exigences procédurales du droit administratif et la légalité des règlements d'application des lois.

30. *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, L.R.C. (1985), c. F-8, Partie VI.

31. *Reference re Canada Assistance Plan*, (1990) 71 D.L.R. (4th) 99 (B.C.C.A.) il s'agit d'un avis demandé à la Cour d'appel par le gouvernement de la province sur la légalité du projet de loi C-69, devenu depuis la *Loi sur la compression des dépenses publiques*, *supra*, note 4. La majorité de la Cour a retenu l'argument selon lequel les provinces ont une « attente légitime » quant au maintien de la contribution fédérale au niveau prévu initialement dans le RAPC, à la suite d'une entente avec elles en 1966.

1.2.1. La conformité à la *Charte canadienne des droits et libertés*

La *Charte canadienne des droits et libertés* (CCDL)³², introduite dans la Constitution canadienne en 1982, n'énonce pas le droit à la sécurité sociale. Elle affirme cependant que « chacun a droit à la sécurité de sa personne » et qu'« il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale »³³. Dans l'état actuel de la jurisprudence, il est impossible d'affirmer avec certitude que la protection de la sécurité de la personne s'étend au droit à l'assistance sociale dans la mesure où celle-ci vise à garantir un minimum de moyens d'existence nécessaires à la dignité humaine³⁴. Il est à prévoir, cependant, que cet argument sera tôt ou tard invoqué par des prestataires touchés par des dispositions législatives ou réglementaires restreignant leur accès à des prestations d'assistance sociale. On pourrait par exemple envisager que soit contestée pour ce motif la constitutionnalité des dispositions de la LSR concernant la « contribution parentale ».

La CCDL affirme par ailleurs l'égalité de tous devant la loi et le droit de tous « à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination »³⁵. Cette disposition a été plusieurs fois invoquée avec succès pour invalider des textes relatifs à l'assistance sociale ou à d'autres régimes de sécurité sociale au motif de discrimination fondée notamment sur le sexe ou sur l'âge³⁶. Bien que la distinction entre personnes aptes et inaptes à l'emploi, pour les fins d'un régime provincial d'assistance sociale, ait été jugée conforme au droit à l'égalité³⁷, on peut

32. *Charte canadienne des droits et libertés*, L.R.C. (1985), App. III, n° 44.

33. *Id.*, art. 7.

34. On a parfois restreint la « sécurité » de la personne à son « intégrité physique » : *Saint-Onge c. Comm. des affaires sociales*, *supra*, note 26, et *Tanguay c. Ministre de la Main-d'œuvre et de la Sécurité du revenu*, (1990) A.J.E. 52 (CS). Voir sur cette question I. JOHNSTONE, « Section 7 of the Charter and Constitutionally Protected Welfare », (1988) 46 *U. of T. Fac. L. Rev.* 1 ; M. JACKMAN, « The Protection of Welfare Rights under the Charter », (1988) 20 *Ottawa L. Rev.* 257 ; I. MORRISON, « Security of the Person and the Person in Need : Section 7 of the Charter and the Right to Welfare », (1988) 4 *J.L. & Social Pol.* 1 ; L. LANGEVIN, « Entre les mesures sociales et la propriété privée, une cohérence à établir », (1988) 18 *R.D.U.S.* 357 ; R. HASSON, « What's Your Favorite Right ? The Charter and Income Maintenance Legislation », (1989) 5 *J.L. & Social Pol.* 1.

35. *Charte canadienne des droits et libertés*, *supra*, note 32, art. 15.

36. Voir par ex. : *Reference Re Family Benefits Act*, (1986) 75 N.S.R. (2d) 338, (A.D.) ; *Tétreault-Gadoury c. Comm. de l'emploi et de l'immigration*, (1989) 2 C.F. 245, (C.A.F.) ; *Comm. de l'emploi et de l'immigration c. Schachter*, (1990) 2 C.F. 129, (C.A.F.) ; *Gosselin c. P.-G. du Québec*, (1987) D.L.Q. 240 (C.S.) et J.E. 90-568 (C.S.) ; I. MORRISON, « Poverty Law and the Charter : The Year in Review », (1990) 6 *J.L. & Social Pol.* 1.

37. *Silano c. R.*, (1987) 42 D.L.R. (4th) 407 (B.C.S.C.).

s'interroger sur la constitutionnalité de celle qu'opère la LSR parmi les personnes aptes à l'emploi en fonction de leur « disponibilité » et de leur « participation » en regard de mesures discrétionnaires de réinsertion professionnelle³⁸. Dans les provinces où, comme au Québec, s'applique la règle de la « vie maritale » (qui fait présumer qu'un membre d'un couple dépend financièrement de l'autre), l'argument d'une « discrimination systémique » contre les femmes pourrait être accueilli par les tribunaux³⁹.

1.2.2. La conformité à la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec

La *Charte des droits et libertés de la personne* (CDLP) du Québec⁴⁰ n'a pas, contrairement à la CCDL, de valeur constitutionnelle, bien que la jurisprudence lui reconnaisse une fonction « quasi constitutionnelle »⁴¹. Son effet est, pour partie, celui d'une loi prépondérante, qui prévaut sur l'ensemble de la législation et de la réglementation québécoises à moins que celles-ci n'y dérogent en termes exprès, et pour partie celui d'une directive interprétative⁴². C'est par une disposition ayant ce dernier effet que la CDLP énonce un droit à la sécurité sociale :

« Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent⁴³. »

Rarement invoqué, ce texte limite au surplus sa propre portée en laissant au législateur le soin de définir le contenu de la protection sociale. On peut donc difficilement y trouver le fondement d'une exigence que les mesures prévues par la loi soient effectivement « susceptibles d'assurer un niveau de vie décent ». La seule application notable de ce texte par la jurisprudence s'est d'ailleurs bornée à déclarer inopérante une disposition de l'ancienne *Loi sur l'aide sociale* dans la situation particulière de certains prestataires⁴⁴. Les possibilités de recours fondés sur cet article de la CDLP

38. Sous le régime antérieur à 1989, on n'a pas considéré comme discriminatoire le fait que certaines mesures de réinsertion professionnelle soient réservées aux personnes de moins de 30 ans : *Raymond c. P.-G. du Québec*, (1988) R.J.Q. 1045, (C.S.).

39. Voir *Caron c. R.*, J.E. 88-1173, (C.A.).

40. *Charte des droits et libertés de la personne*, L.R.Q., c. C-12.

41. *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, (1985) 1 R.C.S. 177 ; J.-Y MORIN, « La constitutionnalisation progressive de la CDLP », (1987) 21 R.J.T. 27.

42. *Charte des droits et libertés de la personne*, *supra*, note 40, art. 52 et 53.

43. *Id.*, art. 45.

44. *Johnson c. C.A.S.*, (1984) C.A. 61. La décision *Lecours*, *supra*, note 28, a rappelé le fait que le droit reconnu par l'article 45 se limite aux « mesures prévues par la loi ». Voir *Lévesque c. P.-G. du Québec*, (1988) R.J.Q. 223 (C.A.). où l'applicabilité de l'article 45 n'a même pas été examinée par la Cour.

semblent donc assez limitées et on peut prévoir que la contestation s'appuiera plutôt sur d'autres bases. Ainsi, on a parfois invoqué l'article 10 de la CDLP, qui prohibe toute discrimination fondée sur l'un ou l'autre d'un ensemble de critères comprenant notamment le sexe, l'âge (sauf dans la mesure prévue par la loi) et la « condition sociale » ; les tribunaux ont cependant montré beaucoup de réticence à reconnaître l'existence d'une discrimination fondée sur ce dernier critère⁴⁵.

1.2.3. La conformité au *Régime d'assistance publique du Canada*

Le RAPC prévoit que, en contrepartie d'une contribution fédérale à leur financement, les régimes provinciaux d'assistance sociale doivent se conformer à un certain nombre d'exigences. Ils doivent notamment garantir l'assistance « à toute personne nécessiteuse, dans une mesure ou d'une manière compatibles avec ses besoins fondamentaux »⁴⁶. Ces exigences s'appliquent au régime québécois, malgré le remplacement de la contribution fédérale directe par des arrangements fiscaux conclus avec le gouvernement du Québec⁴⁷.

La jurisprudence récente a examiné, en regard du RAPC, les dispositions du régime d'assistance sociale du Manitoba, semblables à celles de la LSR, qui prévoient la compensation d'un trop-payé sur les prestations payables, de sorte que la somme laissée au prestataire est inférieure à ce que le barème réglementaire lui accorde au titre de ses besoins fondamentaux. La Cour suprême du Canada a d'abord reconnu à ce prestataire un intérêt suffisant pour mettre en cause la conformité de ces dispositions avec le RAPC et donc la légalité des contributions fédérales versées au Manitoba⁴⁸. Elle est maintenant saisie en appel du fond du litige, la Cour d'appel fédérale ayant récemment accueilli le recours du prestataire et déclaré illégaux les versements fédéraux faits à cette province⁴⁹. Ces jugements sont susceptibles, d'une part, d'alimenter la contestation de certaines dispositions restrictives de la LSR, et, d'autre part, de susciter chez les gouvernements provinciaux un désir d'affranchissement à l'endroit des contraintes que comporte pour eux l'existence d'une loi-cadre fédérale. Contraintes que les provinces jugeront sans doute d'autant moins

45. Ainsi, quoique le statut d'étudiant ait été reconnu, non sans hésitation, comme une « condition sociale », celui d'assisté social ne l'a pas été : voir les décisions citées à la note 44 et *Comm. des droits de la personne c. Paquet*, (1981) C.P. 78.

46. *Régime d'assistance publique du Canada*, *supra*, note 12, art. 6(2).

47. Voir l'art. 29(2) LARFI, *supra*, note 30.

48. *Ministre des Finances c. Finlay*, (1986) 2 R.C.S. 607.

49. *Ministre des Finances c. Finlay*, (1990) 2 C.F. 790 (C.A.F.).

supportables et justifiées que, de leur côté, les autorités fédérales prétendent pouvoir modifier unilatéralement les termes de cette loi-cadre de façon à réduire leur contribution au coût de l'assistance sociale.

1.2.4. La conformité aux exigences procédurales du droit administratif

L'un des principaux axes d'évolution du contentieux administratif au Canada ces dernières décennies a été l'extension progressive de normes souples d'équité procédurale à un secteur élargi de l'action administrative⁵⁰. Par conséquent, on peut considérer que les décisions rendues en vertu de la LSR doivent, au minimum, l'être selon une procédure équitable, même lorsqu'elles se fondent sur des considérations discrétionnaires. Dans le cas des décisions qui reposent sur l'interprétation et l'application de textes législatifs ou réglementaires, la norme procédurale serait même plus élevée et exigerait le respect de la « justice naturelle ». Il revient au tribunal judiciaire de droit commun de veiller au respect de ces exigences procédurales. On peut penser que de tels recours deviendront un peu moins exceptionnels au Québec, dans la mesure où la LSR a soustrait certaines décisions au contrôle d'appel de la CAS : le recours au tribunal de droit commun reste alors le seul possible.

1.2.5. La légalité des règlements d'application

Une part du contentieux de la sécurité sociale au Canada et au Québec concerne le contrôle des règlements, exercé par le tribunal judiciaire de droit commun. Il arrive fréquemment que des textes réglementaires pris par l'administration soient jugés non conformes aux dispositions habilitantes de la loi qu'ils cherchent à compléter. Les règlements d'application de l'ancienne *Loi sur l'aide sociale* du Québec ayant été vulnérables à ce genre de contestations⁵¹, la LSR a été rédigée avec un soin particulier sous ce rapport : les dispositions habilitantes sont abondantes et précises. On peut donc s'attendre à un certain tarissement de ce type de contentieux autour de la LSR.

1.3. Les autres éléments de la protection sociale de base

Les autres éléments de la protection de base assurée par le système canadien et québécois de sécurité sociale seront évoqués ici très briè-

50. Voir R. DUSSAULT et L. BORGEAT, *Traité de droit administratif*, Tome III, Québec, P.U.L., 1989, p. 343-374.

51. *Doiron c. Comm. des affaires sociales*, (1978) C.S. 1069 ; *Vachon c. P.-G. du Québec*, (1979) 1 R.C.S. 555 ; *Aide sociale-39*, (1980) C.A.S. 157, (C.S.) ; *Aide sociale-141*, (1980) C.A.S. 1044, (C.S.) ; *P.-G. du Québec c. Fortier* (1990) R.J.Q. 1280, (C.A.).

vement. Ils soulèvent beaucoup moins de difficultés juridiques. Sur le plan politique, ils ont été moins directement touchés par les récentes compressions d'inspiration néo-libérale ; dans la mesure cependant de leur caractère largement universel, ils ont fait l'objet d'une certaine remise en cause.

1.3.1. La pension de la sécurité de la vieillesse⁵²

Créée en 1952, la PSV est versée mensuellement, à compter de l'âge de 65 ans, à toute personne ayant qualité de citoyen ou de résident autorisé. La valeur mensuelle de la PSV complète est actuellement d'environ 360 \$; elle fait l'objet d'une indexation trimestrielle. Outre les conditions d'âge et de citoyenneté, une condition de stage intervient dans l'attribution de la PSV : la pension complète n'est payable qu'à une personne justifiant de 40 années de résidence au Canada depuis l'âge de 18 ans. Une personne justifiant d'au moins 10 ans de résidence aura droit à une PSV partielle, proportionnelle à sa durée de résidence.

1.3.2. Le supplément de revenu garanti⁵³

Depuis 1967, le SRG permet de compléter la protection sociale des personnes âgées bénéficiaires de la PSV et dont le revenu est inférieur à un certain seuil. Le revenu pris en compte est le même que pour l'impôt sur le revenu, déduction faite des prestations AF et AS. Le montant maximal du SRG, indexé trimestriellement, est actuellement d'environ 430 \$ pour une personne seule ou pour une personne dont le conjoint n'est pas bénéficiaire de la PSV, et 282 \$ pour chacun des membres d'un couple de pensionnés. Ce montant maximal est réduit d'un dollar pour chaque tranche de deux dollars de revenu, dans le cas d'une personne seule, et d'un dollar pour chaque tranche de quatre dollars de revenu, dans le cas d'un couple. Il s'ensuit que le SRG cesse d'être payable lorsque le revenu annuel atteint environ 10 000 \$ dans le cas d'une personne seule, 13 000 \$ dans le cas d'un couple de pensionnés, et 23 000 \$ si le couple ne compte qu'un seul pensionné.

1.3.3. L'allocation au conjoint⁵⁴

Par des modifications successives de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* depuis 1975, l'allocation au conjoint (ACSV) en est venue à comporter pour les personnes âgées de 60 à 64 ans une protection comparable à celle que donnent la PSV et le SRG aux personnes de 65 ans et plus. En

52. *Loi sur la sécurité de la vieillesse*, *supra*, note 8, partie I.

53. *Id.*, partie II.

54. *Id.*, partie III.

effet, initialement destinée aux seules personnes de 60 à 64 ans dont le conjoint était bénéficiaire de la PSV, l'ACSV a été ouverte en 1970 à ces mêmes personnes pour la période comprise entre le décès de leur conjoint et leur 65^e anniversaire, puis étendue en 1985 aux personnes de cette tranche d'âge dont le conjoint décède avant d'avoir atteint 65 ans.

L'ACSV comporte deux tranches, dont la valeur maximale correspond respectivement à celle de la PSV et à celle du SRG payable à un conjoint. Le montant de l'ACSV tient cependant compte des revenus du bénéficiaire et de son conjoint. Sur la tranche correspondant à la PSV, le montant maximal sera réduit de 3 dollars pour chaque tranche de 4 dollars de revenu (la PSV et le SRG payés au conjoint n'étant pas pris en considération) ; sur la tranche correspondant au SRG, une réduction est ensuite opérée au taux d'un dollar pour chaque tranche de 4 dollars de revenu (ou un dollar pour deux dollars de revenu si le conjoint est décédé).

1.3.4. L'allocation familiale fédérale⁵⁵

Le régime fédéral d'AF prévoit le versement, au parent qui a la charge d'un enfant (à la mère, si l'enfant est à la charge de ses deux parents), d'une allocation mensuelle à l'égard de cet enfant jusqu'à ce que celui-ci atteigne l'âge de 18 ans. Le montant de l'allocation est en principe uniforme, un taux s'appliquant jusqu'à 11 ans et un autre, supérieur, après cet âge. Il existe cependant depuis 1973 la possibilité pour le gouvernement fédéral et celui d'une province de conclure un accord prévoyant la modulation du montant de l'AF en fonction du nombre d'enfants à charge et du rang de l'enfant. La loi fédérale limite cependant les écarts que peut produire cette modulation par rapport au montant normal de l'AF. Le Québec et l'Alberta se sont prévalus de cette possibilité. Ainsi, au Québec, le montant mensuel de l'AF fédérale est de 21 \$ pour le premier enfant, 32 \$ pour le second et 81 \$ pour chaque enfant à compter du troisième (ces sommes étant majorées de 8 \$ si l'enfant a plus de 11 ans). Dans les huit provinces où ne s'applique aucune modulation, l'AF fédérale est de 33 \$ par mois par enfant. L'AF fédérale fait l'objet d'une indexation annuelle, limitée depuis 1986 à la croissance de l'indice des prix à la consommation au-delà de 3 %.

1.3.5. Les allocations d'aide aux familles du Québec⁵⁶

Le régime québécois d'AAF, dont les origines remontent à 1967, comporte aujourd'hui quatre types de prestations. Une allocation familiale

55. *Loi sur les allocations familiales, supra*, note 9.

56. *Loi sur les allocations d'aide aux familles, supra*, note 10.

mensuelle de base est payable à des conditions analogues à celles qui s'appliquent à l'AF fédérale. Le montant de cette allocation varie selon le rang de l'enfant : 10 \$ pour le premier, 13 \$ pour le second, 17 \$ pour la troisième, 20 \$ pour chacun des suivants. Une allocation supplémentaire s'y ajoute si l'enfant a moins de 6 ans (9 \$ pour le premier, 19 \$ pour le second et 45 \$ pour chacun des suivants). Une autre allocation supplémentaire est payable aux parents d'enfants handicapés qui en ont la charge effective : elle est d'environ 112 \$ par mois. Enfin, depuis 1988, une allocation est payable à la naissance d'un enfant (ou lors de son adoption avant l'âge de 2 ans) ; son montant varie selon le rang de l'enfant : 500 \$ pour le premier, 1 000 \$ pour le second et 4 500 \$ pour chacun des suivants. Elle fait l'objet d'un versement unique dans les deux premiers cas, et de versements trimestriels échelonnés sur trois ans dans le dernier cas.

1.3.6. Le régime fiscal des prestations SV et AF

Le traitement fiscal des prestations SV et AF dépend en général de leur caractère de prestations universelles ou de garantie de revenu. Ainsi, la PSV et l'AF fédérale, qui sont versées automatiquement en considération des conditions légales d'âge, de citoyenneté, de résidence ou de charge d'enfant, sont imposables à titre de revenu. À compter de 1990, cependant, les prestations SV et AF versées aux contribuables à revenu élevé feront l'objet d'une récupération fiscale, au niveau fédéral, par application d'un taux d'imposition de 15 % sur la tranche de leur revenu annuel supérieure à 50 000 \$. Le seuil d'imposition n'étant pas indexé, il est à prévoir que, du fait de la croissance des revenus, cette récupération fiscale en viendra à frapper aussi les contribuables à revenu moyen⁵⁷. Cette modification de leur régime fiscal a été dénoncée comme inconciliable avec leur caractère universel — et donc indépendant de toute considération de besoin ou de revenu. Par ailleurs, les AAF québécoises, malgré leur caractère universel, ne sont pas traitées comme un revenu imposable. Quant aux prestations à caractère de garantie de revenu — c'est-à-dire les prestations d'assistance liées au revenu — que sont le SRG et l'ACSV, elles ne sont pas assujetties à l'impôt sur le revenu.

1.3.7. Le financement et l'application des régimes SV et AF

L'ensemble de ces prestations sont financées par les recettes fiscales générales de l'État fédéral ou québécois selon le cas. Elles n'ont donc aucun caractère contributif. Les tâches administratives d'application de ces régimes sont confiées, dans le cas des régimes fédéraux, au ministère

57. *Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, supra*, note 5.

de la Santé et du Bien-être social, et dans le cas des AAF québécoises, à un organisme décentralisé de l'administration québécoise, la Régie des rentes, dont les attributions principales concernent le paiement des prestations en vertu du régime public d'assurance vieillesse, invalidité et survivants⁵⁸.

2. Critique et perspectives de la protection sociale

On bornera ici l'analyse aux aspects de la protection sociale qu'en-globe la sécurité sociale, dans l'acception assez étroite que prend cette expression au Canada et au Québec. Y sont comprises les interventions de l'État assurant aux individus un appoint financier lorsque leurs ressources ne suffisent pas à satisfaire les besoins que la société juge fondamentaux et celles dont l'objet est de remplacer le revenu des personnes ayant perdu leur capacité de gain en raison de situations telles que le chômage, la maladie, l'invalidité, la maternité, l'âge ou le décès du soutien de famille.

Lors de la parution, en 1969, du Livre blanc *La sécurité du revenu au Canada*, sous la responsabilité du ministre fédéral de la Santé nationale et du Bien-être social, l'objectif visé était la protection et le soutien du revenu. Depuis lors, la persistance des difficultés économiques a amené un changement de perspective. Le problème est actuellement posé dans les termes suivants : comment aider ceux qui en ont le plus besoin, sans nuire à l'action de l'État en faveur du développement économique, sur lequel repose la protection sociale ?

Les arguments en faveur d'un régime de revenu garanti important et unique, remplaçant tous les programmes existants de sécurité de revenu, ont été étudiés en profondeur à l'époque. Très peu de programmes existants peuvent être abandonnés sans mettre de nombreuses personnes en difficulté. Les pensions de sécurité de la vieillesse n'en sont qu'un exemple. En outre, un régime complet, offrant des prestations adéquates, serait extrêmement coûteux.

Par conséquent, depuis 1970, lorsqu'on a voulu parer aux carences du système existant, on a plutôt songé à des aménagements sectoriels qu'à un démantèlement du système et à son remplacement par un nouveau programme généralisé de revenu garanti.

Les programmes existants comportent quatre techniques différentes de sécurité sociale : la garantie de revenu, les démosubventions ou prestations universelles, l'assurance sociale et l'assistance sociale. Pour évaluer le système actuel de sécurité sociale et ses carences, il est utile de revoir d'abord brièvement ces quatre techniques, leurs buts et leurs réalisations.

58. Voir la *Loi sur le régime de rentes du Québec*, L.R.Q., c. R-9.

2.1. Les quatre techniques de sécurité du revenu

2.1.1. L'assurance sociale

Le droit d'un individu au bénéfice des prestations dépend, selon cette technique, de ses cotisations antérieures, de ses gains et de son admissibilité au programme. La participation est obligatoire sauf pour certains emplois ou professions exemptés. L'objectif de ce moyen d'action est de verser des prestations en remplacement partiel d'une perte de revenu du cotisant due à différentes situations telles que le chômage ou la vieillesse. Les assurances sociales sont financées par des cotisations qui sont versées à une caisse spéciale distincte des autres comptes gouvernementaux et sur laquelle sont prélevées toutes les prestations.

Les mots « assurance » et « sociale » ont chacun leur importance. Cette technique comporte un élément d'assurance en ce sens qu'un mécanisme permet le partage des risques et établit un rapport entre les prestations et les cotisations, les gains ou la participation antérieurs. L'élément social introduit des subventions internes dans le système, ce qui le différencie de l'assurance privée. Par exemple, cela peut se produire entre les cotisants les plus jeunes et les plus âgés dans le cas d'un régime d'assurance retraite.

On peut distinguer les assurances sociales à court terme des assurances sociales à long terme. Les deux types d'assurance sociale sont administrés séparément et répondent à des éventualités différentes. Ainsi, le premier type (par exemple l'assurance chômage) est conçu pour protéger les gens qui restent dans la population active mais dont les gains sont temporairement nuls en raison du chômage. Le deuxième type (assurance vieillesse, invalidité et survivants) fournit une rente à ceux qui, en grande majorité, ne sont plus sur le marché du travail et dont la perte de revenu est due à une invalidité prolongée ou permanente, à la vieillesse ou au décès du soutien de famille.

Un troisième type, intermédiaire, d'assurance sociale, prévoit le versement de prestations de durée moyenne aux victimes de certaines catégories d'accidents (travail, route) et de maladies professionnelles. Financés par les cotisations soit des employeurs, soit des usagers de la route (propriétaires de véhicules et titulaires de permis de conduire), ces régimes assurent d'une part l'indemnisation tarifée des atteintes permanentes à l'intégrité physique ou psychique de la victime, et d'autre part une indemnisation de la perte de revenu. Celle-ci prend fin lorsque la victime redevient capable d'exercer un emploi correspondant à ses capacités résiduelles, grâce notamment à l'aide financière que lui accorde le régime en vue de sa réadaptation professionnelle et sociale. Des indemnités for-

faitaires sont également payables aux personnes à charge survivantes, en cas de décès de la victime.

2.1.2. Démosubventions ou prestations universelles

Dans ce cas, on verse des prestations à tous ceux qui appartiennent à un certain groupe d'âge, la seule autre condition d'admissibilité étant la durée de résidence au Canada. Ces prestations sont prélevées sur le budget général ou financées par un impôt spécial. Au Canada, cette formule a été utilisée depuis le début pour les enfants de moins de 18 ans (AF) et pour les personnes âgées de 65 ans ou plus (PSV).

2.1.3. L'assistance sociale

Depuis les réformes de la fin des années 1960, l'assistance sociale est accordée sur la base d'une évaluation des besoins et des ressources. Les prestations sont prélevées sur le budget général. L'assistance sociale comprend l'accès gratuit à certains biens et services normalement payants, relatifs à la santé, aussi bien qu'une aide financière. La détermination du déficit des ressources par rapport aux besoins exige une comptabilisation détaillée des deux éléments, sur la base d'un barème ou d'un tarif dans le cas des besoins, afin de fixer le montant des prestations à verser à chaque ménage. La détermination des ressources exige une enquête sur le revenu et les avoirs et, l'assistance n'étant accordée que jusqu'à concurrence d'un chiffre déterminé, on ne tient pas compte des besoins réels.

2.1.4. La garantie du revenu

Selon cette technique, le montant des prestations dépend du revenu du bénéficiaire. Pour déterminer ce revenu, on prend en considération le revenu pendant une certaine période. Les avoirs ne sont considérés que dans la mesure des revenus qu'ils rapportent. L'admissibilité fondée sur l'examen du revenu apparente cette technique davantage au système fiscal qu'à l'assistance sociale. Parmi les variantes de cette technique, on en distingue notamment deux : l'impôt négatif sur le revenu et les dividendes sociaux.

L'impôt négatif consiste à payer des prestations aux familles ou aux individus dont le revenu tombe en-dessous d'un certain minimum, à savoir, le niveau de l'exemption de base de l'impôt sur le revenu ou un autre minimum.

Les prestations seraient alors calculées de façon à combler totalement ou partiellement la différence entre le revenu réel et le revenu minimum fixé. Elles pourraient aussi être égales à la partie inutilisée de l'exemption

de base à laquelle une personne qui ne paie pas d'impôt aurait droit si son revenu l'obligeait à en payer.

L'impôt négatif impose une évaluation des revenus pour déterminer l'admissibilité et le montant auquel la personne a droit.

Les dividendes sociaux sont des prestations uniformes versées à toutes les personnes y ayant droit et qui sont récupérées en tout ou en partie sur les revenus dépassant un certain niveau.

Ils peuvent être payés à tous à un taux uniforme puis récupérés par l'intermédiaire d'un impôt tenant compte du revenu du bénéficiaire. On pourrait aussi en réduire le taux, avant le paiement des prestations, en se fondant sur une évaluation du revenu.

2.2. Les programmes actuels et leurs principales carences

La tâche consiste maintenant à revoir les divers programmes de sécurité du revenu qui utilisent ces techniques, de façon à voir dans quelle mesure ces programmes tirent parti de la technique utilisée et à en reconnaître les principales carences, compte tenu des deux objectifs de la sécurité de revenu.

2.2.1. Les régimes d'assurance sociale

Comme mesures de sécurité de revenu, les assurances sociales rallient la majorité des suffrages car tout le monde admet que la perte de l'emploi, la mort du soutien de famille, l'invalidité ou d'autres éventualités peuvent précipiter la famille ou l'individu dans la misère. Les gens se préoccupent également d'avoir un revenu suffisant lors de leur retraite. Dans le cadre des assurances sociales, la protection est assurée par le paiement de cotisations. Les personnes protégées préfèrent obtenir leurs prestations d'une caisse à laquelle elles ont cotisé plutôt que de recevoir une aide calculée après l'évaluation de leurs besoins, comme dans le cas de l'assistance sociale, ou après l'évaluation de leur revenu, comme dans le cas de la garantie de revenu. Les subventions internes favorisent parfois certains groupes, par exemple les cotisants âgés ou à faible revenu. D'autres pensent que des prestations proportionnelles sont préférables à une démo-subvention uniforme car il y a ainsi une certaine relation entre les prestations et le revenu antérieur.

La gestion des assurances sociales n'est pas simple. Elle exige la tenue d'un volume important de dossiers et l'application d'une formule de calcul des prestations qui ajoute à la complexité de l'administration. Heureusement, ce travail a été considérablement réduit par l'emploi d'ordinateurs. Bien que cela réduise l'importance du problème administratif, les

cotisants et les bénéficiaires continuent à trouver le système complexe. Souvent, le demandeur a du mal à déterminer combien il va recevoir.

Un des problèmes de cette technique est que certaines personnes ne bénéficient pas des régimes d'assurance sociale. En outre, pour diverses raisons, telles que la modicité des revenus ou la fréquence des périodes de chômage, le montant des prestations s'avère souvent insuffisant pour une importante proportion des bénéficiaires. Cette technique, améliorée sur le plan de l'universalité et du montant de prestations, peut certes empêcher nombre de personnes et de familles de sombrer dans la misère, mais elle ne peut absolument pas donner une protection suffisante aux travailleurs dont les revenus sont déjà insuffisants.

Les deux principaux régimes d'assurance sociale sont l'assurance chômage (AC) et l'assurance vieillesse, invalidité et survivants (Régime de pensions du Canada RPC et Régime de rentes du Québec RRQ). Quelles sont leurs principales carences ?

Dans le cas de l'assurance chômage, les possibilités de protection contre les pertes temporaires de revenu en raison de courtes périodes de chômage n'ont pas été suffisamment utilisées. La protection du régime s'étend à beaucoup de gens mais non à tout le monde. De plus, elle est limitée à une situation bien déterminée, l'interruption de revenu due au chômage. En conséquence, la perte du revenu en raison de maladie n'est couverte que de façon marginale.

Le RPC et le RRQ protègent l'ensemble de la population active, bien que dans leur cas aussi l'existence d'un seuil minimal de rémunération cotisable exclue certains travailleurs dont l'emploi est précaire et faiblement rémunéré⁵⁹. Sur le plan des risques couverts (invalidité, vieillesse et décès du soutien de famille), les deux régimes publics de rentes sont satisfaisants, encore que la définition de l'invalidité donnant droit à la rente soit extrêmement restrictive.

Mais surtout, le niveau de sécurité de revenu qu'apportent les principaux régimes d'assurance sociale appelle des améliorations. C'est le cas pour l'AC, dont les prestations sont fixées à 60 % du salaire antérieur (50 % si le chômage fait suite à un abandon d'emploi injustifié), qui n'est pris en compte que jusqu'à concurrence d'un plafond mobile (équivalent à peu près, en 1990, au salaire moyen). L'insuffisance des prestations est encore plus nette dans le cas du RPC/RRQ, dont la rente de retraite est fixée à 25 % du niveau moyen des contributions, celles-ci étant assises sur une tranche des gains inférieure au salaire moyen. Les rentes versées aux survivants et

59. Voir sur ce point (qui concerne également l'assurance-chômage) : CANADA, Commission d'enquête sur le travail à temps partiel, *Le travail à temps partiel au Canada*, 1983.

aux invalides ne peuvent non plus assurer leur subsistance jusqu'à ce qu'il leur soit possible de bénéficier du SRG à l'âge de 65 ans⁶⁰.

En ce qui concerne le RPC/RRQ, par conséquent, la faiblesse de la protection actuelle exigerait un relèvement du plafond des gains cotisables, accompagné d'une majoration jusqu'à 50 % du taux de remplacement pour la tranche inférieure des revenus (par exemple, en-deça de la moitié du salaire moyen).

En ce qui concerne l'AC, le problème est moins l'insuffisance des prestations que la difficulté croissante d'y avoir accès, faute d'une durée d'emploi suffisante, alors que précisément le marché du travail favorise de plus en plus les formes d'emplois précaires, atypiques, souvent de courte durée. La récente réforme de ce régime ne fera que renforcer la tendance au « dualisme » sur le marché du travail : d'un côté des emplois stables, bien rémunérés, permettant d'accéder à une protection convenable par l'assurance sociale (à laquelle la réforme a greffé de surcroît l'accès privilégié aux programmes de formation et de recyclage de la main-d'œuvre), de l'autre les emplois précaires, faiblement rémunérés, de durée trop courte pour donner accès à l'assurance chômage et ne débouchant donc que sur l'assistance sociale.

2.2.2. Les régimes de démosubventions ou prestations universelles

Cette technique, particulièrement importante dans le système canadien⁶¹, continue de recevoir la faveur de l'opinion publique, ou en tout cas de la majorité des bénéficiaires. Les conditions d'admissibilité sont simples et n'exigent que la justification de faits tels que l'âge et le domicile. L'équité horizontale est absolue, quoique rudimentaire, puisque tout le monde est traité de la même façon. Les prestations sont versées sans considération de contributions antérieures ou de revenu. La gestion des démosubventions ou prestations universelles est donc relativement simple et peu coûteuse.

C'est une méthode coûteuse pourtant car la même somme est versée aux riches et aux pauvres. À coût égal, la démosubvention est un outil de lutte contre la pauvreté moins efficace que l'assistance sociale ou la garantie de revenu.

Les principales critiques contre les allocations familiales et la pension de la sécurité de la vieillesse se divisent en deux catégories. D'une part, les

60. Voir CANADA, Conseil national du bien-être social, *Guide des pensions*, 1989.

61. Le recours aux prestations universelles est, avec la couverture — universelle également — des soins de santé, ce qui distingue le plus nettement le système canadien du système américain.

prestations sont considérées comme étant trop faibles ; d'autre part, les programmes sont jugés trop coûteux si l'on tient compte des besoins pressants des familles à faible revenu et des personnes âgées.

2.2.3. L'assistance sociale

L'assistance sociale est la réponse traditionnelle à la pauvreté. C'est le moyen le moins coûteux de répondre aux besoins de façon individualisée. À coût égal, c'est la méthode qui aide le plus ceux qui n'ont que peu ou pas de revenu pour faire face à leurs besoins essentiels. Par contre, c'est la méthode la plus désagréable pour les bénéficiaires. L'idée de tare attachée à celui qui bénéficie de cette aide persiste et est souvent renforcée par des politiques et des procédés humiliants, par l'insuffisance de l'assistance disponible ainsi que par le comportement de la société à l'égard des assistés et par la crainte d'un refus arbitraire des prestations. Les besoins individuels devant être déterminés et des services sociaux pouvant être requis, le processus administratif porte beaucoup plus atteinte à la vie privée, et suscite des contrôles beaucoup plus coûteux, que les autres techniques de sécurité du revenu.

Parfois, on espère plus de cette technique qu'il n'est possible d'en attendre. Le risque de sombrer dans la misère s'étend aujourd'hui aux travailleurs qui sont normalement employés mais dont les gains sont faibles. Il est possible d'améliorer leur sort par un salaire minimum approprié garanti par la loi, encore que cette mesure n'atteindrait que ceux qui gagnent moins que le minimum, par des logements à bon marché ou à loyer modique, par la gratuité d'une gamme élargie de soins de santé, par des prestations pour les enfants, soit sous forme de prestation universelle comme les allocations familiales, soit sous forme de paiements de revenu garanti dans le cadre d'un programme d'allocations familiales basées sur le revenu. On critique souvent l'assistance sociale parce qu'elle n'atteint pas ce groupe de travailleurs pauvres ; en fait, ses possibilités de le faire sont très limitées.

Les critiques adressées au régime d'assistance sociale visent tantôt la loi-cadre fédérale, le *Régime d'assistance publique du Canada* (RAPC)⁶², tantôt les régimes des différentes provinces.

En ce qui concerne le RAPC, certains souhaiteraient qu'il impose des conditions plus sévères et plus détaillées aux provinces, sur des questions telles que la nature du droit à l'assistance, le niveau approprié de l'assistance, les pratiques administratives ou la procédure d'appel. Ces proposi-

62. *Régime d'assistance publique du Canada*, *supra*, note 12 ; voir *supra* 1.2.3.

tions de renforcement du RAPC prennent une portée d'autant plus grande à la lumière de la jurisprudence récente commentée au point 1.2.3. Elles n'ont toutefois pas l'oreille du gouvernement fédéral actuel, peu enclin à prendre des initiatives éventuellement coûteuses dans des domaines où la compétence primaire appartient aux provinces et peu favorable à la consolidation des droits sociaux. De leur côté, les provinces s'inquiètent de voir la réforme de l'assurance chômage refouler vers l'assistance sociale un nombre croissant de chômeurs, et non plus seulement ceux touchés par un chômage prolongé. Aussi ont-elles saisi aussitôt les tribunaux, lorsqu'en 1990 le gouvernement fédéral a de surcroît annoncé son intention de plafonner la croissance de sa contribution au titre du RAPC, au détriment particulier de certaines provinces⁶³. Par ailleurs, certaines provinces remettent en cause la délimitation des coûts d'assistance « partageables » avec le gouvernement fédéral, notamment en ce qui concerne les soins en établissement.

En ce qui concerne les régimes provinciaux, nous avons déjà signalé les principaux aspects controversés du régime québécois, considéré ici comme représentatif. Rappelons-en l'élément le plus problématique, qui concerne la réinsertion professionnelle des bénéficiaires aptes au travail. La nouvelle LSR québécoise réserve le traitement « le moins désavantageux » à ceux de ces bénéficiaires qui participent à une activité tendant à leur réinsertion professionnelle (stage, formation, rattrapage scolaire, emploi subventionné, travaux communautaires). Mais ces activités ne peuvent être offertes qu'à une faible proportion d'entre eux ; l'offre d'une activité relève d'une initiative discrétionnaire de l'administration, face à laquelle le bénéficiaire est sans recours ; le refus ou l'abandon d'une telle activité est lourdement sanctionné, et le barème des prestations le plus désavantageux s'applique aux « non-participants ». Au-delà de ces éléments, dont la contestation vise la philosophie même du nouveau régime, axée sur le contrôle social plutôt que sur la solidarité sociale, diverses critiques plus anciennes persistent.

Beaucoup d'assistés sociaux connaissent très mal leurs droits et les renseignements qu'ils peuvent trouver sont bien maigres. Il est souvent très difficile aux requérants et aux bénéficiaires de connaître la nature de l'aide qu'ils peuvent recevoir. De nombreuses personnes qui pourraient facilement justifier leurs besoins ne touchent rien. Souvent, des restrictions budgétaires forcent les administrateurs à utiliser des astuces administratives pour aider des bénéficiaires dont le besoin n'est pas douteux.

63. *Reference re Canada Assistance Plan*, *supra*, note 31 et texte correspondant (dont appel, pendant à la Cour suprême). Le recours n'a cependant pas empêché l'adoption par le Parlement fédéral de la *Loi sur la compression des dépenses publiques*, *supra*, note 4.

Ainsi, de nombreuses personnes réellement dans le besoin reçoivent des prestations insuffisantes. La façon dont on traite les assistés sociaux et souvent humiliante. On ne s'est pas assez appliqué à simplifier la procédure administrative et à assurer aux clients un traitement équitable et conforme à la dignité humaine. Enfin, le montant des prestations prévues par les différents régimes provinciaux d'assistance sociale reste, dans la plupart des cas, nettement en-deça du seuil statistique de la pauvreté⁶⁴.

2.2.4. Le supplément de revenu garanti et l'allocation au conjoint

La formule du revenu garanti peut être utilisée soit comme technique fondamentale qui remplacerait les assurances sociales et les démosubventions, soit en combinaison avec celles-ci. L'examen de ce point nous ramène à certaines observations générales sur la formule elle-même et à certaines remarques particulières sur les carences du supplément de revenu garanti (SRG) et de l'allocation au conjoint (ACSV), seuls cas où la technique de la garantie de revenu ait été utilisée jusqu'ici.

Pour répondre aux besoins particuliers de personnes qui ont peu ou pas de revenu, la formule du revenu garanti est, à coût égal, plus efficace que la démosubvention ou l'assurance sociale mais moins efficace que l'assistance sociale. Sur le plan humain, c'est une formule beaucoup plus facilement acceptée que l'assistance sociale mais moins bien acceptée que la démosubvention ou l'assurance sociale. Dans le cas des assurances sociales, le fait que les prestations soient basées sur des cotisations antérieures, semble conférer à cette technique un caractère particulier. Par comparaison avec l'assistance sociale, le revenu garanti est de beaucoup préférable en ce qu'il évite une enquête détaillée sur des questions personnelles comme les besoins matériels primaires et la façon dont l'argent est dépensé. Dans la majorité des cas, le revenu peut être évalué d'une façon beaucoup plus impersonnelle.

On évoque par contre, lorsqu'est envisagée une généralisation de cette technique, le risque de désincitation au travail, le problème de l'administration du régime (intégré ou parallèle à l'administration fiscale ?), la perte de coordination avec les services sociaux. Le SRG et l'ACSV bénéficiant uniquement à la population de 60 ans et plus, ces différents problèmes ne semblent pas les avoir concernés beaucoup jusqu'ici. En fait, l'essentiel des critiques adressées au SRG et à l'ACSV ont porté sur le montant des prestations. Malgré des relèvements successifs, qui ont certes évité la misère à une grande partie de la population âgée, notamment féminine, on

64. Voir CANADA, Conseil national du bien-être social, *Le bien-être social au Canada, un filet de sécurité troué*, 1986 ; et *Revenus de bien-être social*, 1989, 1990.

constate que leur niveau est encore insuffisant pour les bénéficiaires dont elles sont, avec la PSV universelle, le seul revenu⁶⁵. Ainsi, loin de jouer le rôle d'appoint qui lui était dévolu à l'origine, le SRG s'essouffle à pallier l'insuffisance de la protection accordée par l'assurance vieillesse et par les régimes complémentaires privés. En effet, on l'a vu, les prestations du RPC/RRQ sont d'un niveau trop faible ; quant aux régimes privés, ils ne couvrent que 40 % des salariés. Ce sont donc en définitive les régimes de rentes, publics et privés, que vise la critique, plutôt que le SRG.

2.3. Les perspectives de développement

L'ensemble des critiques adressées aux diverses composantes du système canadien et québécois de sécurité sociale ne doit pas masquer un fait essentiel : l'opinion publique demeure très attachée à ce système, pour toutes sortes de raisons. Cet attachement est l'un des facteurs qui expliquent le peu de succès des propositions tendant à remplacer tout ou partie du système par un revenu minimum garanti. Après avoir rappelé quelques-unes de ces propositions, nous concluons ce rapport en soutenant que les difficultés à la fois techniques, économiques, politiques et constitutionnelles que présente leur mise en œuvre rend improbable l'introduction d'un RMG au Canada ou au Québec, à moins de changements majeurs actuellement imprévisibles.

2.3.1. Les propositions de revenu minimum garanti

Les grands thèmes autour desquels se sont articulées les diverses propositions de RMG n'ont guère varié depuis le début des années 1970 : simplification du système, généralisation de la couverture à l'ensemble de la population (actifs et inactifs) et des risques, solution des difficultés de coordination entre régimes et réduction de leurs effets pervers (notamment quant à l'incitation au travail).

En effet, ces thèmes étaient déjà présents dans les premiers projets d'origine officielle, formulés au début des années 1970 par un comité du Sénat, chargé d'étudier le phénomène de la pauvreté⁶⁶ et par la Commission québécoise d'enquête sur la santé et le bien-être social⁶⁷. Ces projets s'inscrivaient dans un mouvement de parachèvement du système de protection sociale, dont la plupart des grands éléments avaient été mis en place au cours des deux décennies précédentes.

65. Voir CANADA, Conseil national du bien-être social, *Réforme des pensions*, 1990.

66. CANADA, Sénat, Comité spécial sur la pauvreté, *La pauvreté au Canada*, 1971.

67. QUÉBEC, Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, *Rapport*, 1971 (rapport Castonguay-Nepveu), vol. V : *La sécurité du revenu*, notamment le tome II, p. 9-70.

Le gouvernement fédéral se voulait le maître d'œuvre de ce parachèvement⁶⁸, et n'excluait pas qu'un projet de régime unifié de RMG en constitue le grand dessein mobilisateur⁶⁹. Ses aspirations se heurtaient cependant à celles du gouvernement du Québec, qui revendiquait au contraire pour lui-même le contrôle complet des mesures de sécurité sociale applicables sur son territoire. Le rejet des revendications québécoises par le gouvernement central entraîna l'échec de la révision constitutionnelle de 1971 (Conférence de Victoria)⁷⁰. Les réalités politiques et les contraintes constitutionnelles imposaient dès lors à tout projet de réforme un parcours sinueux de négociations à onze (le gouvernement fédéral et celui des provinces). On s'y engagea en 1973, dans le cadre d'une conférence des ministres du Bien-être social, consacrée à la révision de la sécurité sociale.

La discussion sur l'hypothèse d'un RMG pouvait partir notamment des propositions de la Commission québécoise d'enquête. Celles-ci comportaient la juxtaposition d'un « régime général d'allocations sociales » (RGAS) aux régimes d'assurances sociales existants et à un régime d'allocations familiales liées aux revenus. Le RGAS comprenait deux volets. Le premier aurait été une allocation à tous les ménages, soumise à réduction en fonction des revenus aux taux de 33 % sur une tranche de 2 000 \$ et de 55 % au-delà de cette tranche. Le montant de cette allocation aurait été fixé à 60 % du seuil de pauvreté pour les adultes du ménage, et à 50 % de ce seuil pour chaque enfant à charge. Le second volet du RGAS aurait été une allocation fixée à 100 % du seuil de pauvreté pour les adultes et 50 % pour les enfants. Soumise à réduction en fonction du montant intégral des revenus, elle visait plus spécifiquement les ménages exclus temporairement ou durablement du marché du travail.

Plusieurs autres formules, du type impôt négatif ou dividendes sociaux, étaient en circulation à l'époque⁷¹. Les travaux de la conférence, échelonnés sur trois ans, ne permirent cependant pas de dégager, à partir de ces divers projets, un consensus sur une véritable révision du système de sécurité sociale. Le premier obstacle était sans doute la difficulté inhérente au traitement d'un problème technique aussi complexe par négo-

68. CANADA, *Livre blanc sur la sécurité du revenu*, 1969.

69. CANADA, Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, *Document de travail sur la sécurité sociale au Canada*, 1973, p. 17-21 et 39-41.

70. Le refus du Québec d'adhérer à un texte qui réglait en bonne partie un contentieux constitutionnel de vieille date était principalement motivé par le fait qu'il laissait subsister le rôle prépondérant du pouvoir fédéral en matière de politique sociale.

71. CONSEIL CANADIEN DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL, *Le revenu annuel garanti : une approche intégrée*, 1973, p. 155-180 et 311-344 ; voir aussi Québec, Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social, *supra*, note 67, tome I, p. 291-318.

ciation entre onze instances de décision politique. S'y ajoutaient les oppositions idéologiques entre les gouvernements sociaux-démocrates de plusieurs provinces de l'Ouest, les réformateurs nationalistes du Québec et le gouvernement conservateur de l'Ontario⁷². De plus, l'enthousiasme réformateur du gouvernement fédéral faiblissait à mesure que s'aggravait la récession économique et que s'esquissait une crise des finances publiques fédérales⁷³. Aussi, les préoccupations et les projets de la conférence se bornèrent-ils, en définitive, à fournir un supplément de revenu aux travailleurs les plus faiblement rémunérés⁷⁴. Seules quelques provinces y donnèrent suite⁷⁵. Pendant toute la durée de ces travaux, l'hypothèse du RMG pour tous n'a été envisagée que comme un « idéal », une référence obligée, tout au plus un objectif à long terme.

Pendant la première moitié des années 1970, l'idée du RMG bénéficiait en quelque sorte de la « neutralité » des tenants de toutes les opinions quant à l'avenir de la protection sociale. Les modalités et les effets d'une telle innovation restant difficiles à préciser, aussi bien les partisans que les adversaires d'une extension de l'État-providence pouvaient espérer qu'elle servirait leurs objectifs. La détérioration de la situation économique à partir de 1975 environ a marginalisé l'hypothèse d'un RMG. Le débat politique et social s'est plutôt engagé sur la réponse de l'État-providence à la crise : fallait-il le délester au profit du marché ou, au contraire, consolider son intervention en faveur des catégories sociales touchées par la crise ? De part et d'autre du clivage idéologique, les batailles les plus urgentes à livrer concernaient la compression ou le maintien des régimes existants. À mesure que la crise s'aggravait, pour atteindre son point culminant en 1981-1983, le désintéressement face au RMG se confirmait. Les partisans de l'État-providence en venaient à considérer le RMG comme une tentative de le démanteler, de niveler la protection

72. Selon certaines analyses, l'ensemble des gouvernements, malgré leurs divergences, adhérait à une vision commune tendant à assujettir la sécurité sociale aux objectifs de la politique de l'emploi : M. PELLETIER, « Le revenu minimum garanti : une stratégie de bien-être social ou un instrument de politique économique ? », (1975) 1 *Anal. de pol.* 503.

73. K. BANTING, *supra*, note 13, p. 75-76 ; T.J. COURCHENE, *Social Policy in the 1990s — Agenda for Reform*, Toronto, CD Howe Institute, 1987, p. 48-49.

74. CANADA, Conférence fédérale-provinciale des ministres du bien-être social, *Document de travail sur le soutien et le supplément du revenu*, 1975.

75. La Saskatchewan, le Manitoba et le Québec mirent en place des régimes d'assistance attribuant un supplément au revenu de travail ; voir, au Québec, la *Loi sur le supplément au revenu de travail*, L.Q. 9179, c.9, remplacée par le programme APPORT de la *Loi sur la sécurité du revenu*, *supra*, note 11.

sociale vers le bas sous couvert de « rationalisation »⁷⁶. Quant aux tenants du néo-libéralisme, sympathiques au principe du RMG, ils renonçaient à en poursuivre l'implantation à court terme, conscients de la quasi-impossibilité de surmonter les obstacles techniques, politiques et constitutionnels mis en lumière par l'échec de la révision de la sécurité sociale en 1973-1976. Ils jugeaient beaucoup plus efficace de s'attaquer au système de protection sociale « à la pièce » ; le succès, même partiel, de leurs efforts de compression de l'État-providence confirme l'opportunité stratégique de ce choix.

Il est significatif que le RMG n'ait recommencé à faire parler de lui qu'à la faveur de la reprise économique partielle des années 1985-1989. Coup sur coup, deux commissions d'enquête fédérales reprirent à leur compte le projet d'un RMG comme élément central d'une réforme de la sécurité sociale. Il s'agit de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement (Commission Macdonald) en 1985⁷⁷, et de la Commission d'enquête sur l'assurance chômage (Commission Forget) l'année suivante⁷⁸.

Les propositions de RMG avancées dans ces documents relèvent clairement de la pensée économique néo-libérale. Celle-ci est dominée, au Canada, par la recherche d'une intégration économique plus poussée avec les États-Unis. L'accord de libre-échange entre les deux pays, entré en vigueur en 1988⁷⁹, vise à favoriser cette intégration. Il en était de même, quoique de façon moins directe, des projets de RMG évoqués par les deux commissions d'enquête fédérales.

Le projet de la Commission Macdonald consistait en un « régime universel de sécurité du revenu » (RUSR), destiné à remplacer le supplément de revenu garanti, les allocations familiales, les crédits et exemptions d'impôt au titre du conjoint et des enfants, ainsi que la participation financière fédérale aux régimes provinciaux d'assistance sociale⁸⁰. Il était

76. D. BELLEMARE et L. POULIN-SIMON, *La tendance à la sélectivité ou les tensions difficiles entre les stratégies d'assurance et d'assistance*, Montréal, Cahiers du Laboratoire sur la répartition et la sécurité du revenu, 1981.

77. CANADA, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement, *Rapport*, 1985, vol. II, p. 591-912.

78. CANADA, Commission d'enquête sur l'assurance chômage, *Rapport*, 1986, ch. 4.

79. *Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis*, L.C. 1988, c.65. Sur les répercussions de l'Accord sur le système canadien de sécurité sociale, voir *Free Trade and Social Policy*, sous la direction de G. DROVER, Ottawa, Conseil canadien de développement social, 1988.

80. CANADA, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement, *supra*, note 77, vol. II, p. 849-895. Sur la participation financière fédérale à l'assistance sociale, voir *supra*, 1.2.3. Sur le SRG et les AF, voir *supra*, 1.3.2., 1.3.4. et 1.3.5.

juxtaposé à une assurance chômage rapprochée de ses équivalents américains, qui sont nettement moins avantageux pour les travailleurs, ainsi qu'à un programme temporaire d'assistance au recyclage, visant à accélérer l'adaptation de la main-d'œuvre canadienne aux exigences d'un marché nord-américain de l'emploi. Esquissé schématiquement par la Commission, le RUSR aurait comporté l'attribution à tous les ménages d'une allocation annuelle uniforme d'environ 3 000 \$ pour chaque adulte et pour le premier enfant d'une famille monoparentale et d'environ 750 \$ pour chacun des autres enfants. Indépendamment de l'impôt sur le revenu des particuliers (que la suppression d'exemptions rendrait plus lourd), une récupération fiscale au taux de 20 % de l'allocation se serait appliquée uniformément. Les prestations d'assistance sociale prévues par les régimes provinciaux auraient pu être cumulées avec le RUSR ; elles auraient été vraisemblablement moins élevées qu'actuellement, puisque les provinces auraient dû les financer entièrement par leurs ressources propres.

La proposition formulée l'année suivante par la Commission d'enquête sur l'assurance chômage relevait de la même approche. Elle s'inscrivait en complément d'une rationalisation du régime d'assurance chômage, comportant notamment la suppression de toute modulation régionale des conditions d'admissibilité aux prestations. Cette sensibilité aux fluctuations locales du marché de l'emploi est l'une des caractéristiques du régime canadien d'assurance chômage par rapport à ses homologues américains. La Commission Forget se bornait à souhaiter que la réduction importante des prestations d'assurance chômage qu'elle préconisait soit compensée par un régime de supplément au revenu des ménages favorisant les travailleurs faiblement rémunérés. Elle envisageait ce régime comme le produit d'une concertation entre la fédération et les provinces, dans l'esprit de la révision de la sécurité sociale des années 1973-1976.

Le caractère théorique des propositions de RMG avancées par les deux commissions d'enquête a été relevé par plusieurs commentateurs⁸¹. Il explique en partie que ces propositions n'aient guère retenu l'attention des dirigeants politiques, même ceux d'orientation néo-libérale. Comme au cours de la décennie précédente, l'hypothèse d'un RMG a été retenue comme objectif éventuel à très long terme, mais on s'est surtout préoccupé d'agir sur les diverses composantes existantes du système de protection sociale. Sur ce terrain, les propositions des deux commissions d'enquête

81. D. HUM, « UISP and the Macdonald Commission : Reform and Restraint », (1986) 12 *Anal. de pol.* 92 ; J. KESSELMAN, « The Royal Commission's Proposals for Income Security Reform », (1986) 12 *Anal. de pol.* 101-112 ; T.J. COURCHENE, *supra*, note 73. p. 106-109.

ont connu un début de réalisation. On peut le constater en matière d'assurance chômage : la réforme entrée en vigueur fin 1990, même si elle reste nettement en-deça de leurs propositions, tend à aligner le régime canadien sur la couverture sociale américaine.

2.3.2. Les perspectives actuelles de la politique sociale

L'instauration d'un RMG est-elle à l'ordre du jour de la politique sociale au Canada et au Québec ? Manifestement pas, si l'on s'en rapporte à l'expérience des deux dernières décennies et à la conjoncture qui prévaut au début des années 1990.

L'expérience récente laisse penser, en effet, que même si l'idée d'un RMG devait recueillir une plus large adhésion en dehors des milieux acquis à l'idéologie néo-libérale, sa réalisation se heurterait à des obstacles techniques et politiques que seule une négociation prolongée et sereine permettrait de surmonter. Ces obstacles tiennent d'une part à la complexité du système canadien de sécurité sociale et d'autre part à la crise actuelle du fédéralisme au Canada.

Le RMG est attrayant par sa simplicité, au moins apparente, en regard de la complexité du système actuel. Mais son implantation poserait le problème de son harmonisation avec les régimes d'assurances sociales existants, celui encore plus délicat du rôle résiduel qui jouerait éventuellement l'assistance sociale, et enfin celui — hautement politique — du sort des actuels régimes universels (pensions de sécurité de la vieillesse, allocations familiales) et de garantie de revenu (supplément de revenu garanti, allocation au conjoint). La solution de toutes ces difficultés suppose une unité et une constance de vues dont l'expérience des dernières décennies montre le caractère aléatoire.

À supposer même que ces difficultés d'intégration du RMG dans un système de sécurité sociale complexe et bien implanté puissent être résolues, la question de la valeur du RMG comme instrument de lutte contre la pauvreté se poserait encore. La pauvreté est en effet de plus en plus clairement perçue comme un phénomène multiforme, que la sécurité sociale est à elle seule bien incapable de résorber. En fait, il apparaît que la garantie de sécurité économique donnée par l'État, quelle qu'en soit la forme, n'a de sens que si elle intervient au soutien d'actions résolues et concertées, de la part des dirigeants politiques, en faveur du plein-emploi, de la formation — aussi bien de l'éducation de base que de la formation professionnelle —, et de la santé publique. Si un éventuel RMG doit jouer un rôle utile au soutien de telles mesures, sa conception devra être bien différente de celle de l'actuelle assistance sociale. Celle-ci, en effet, dans la version néo-libérale que représente la *Loi sur la sécurité du revenu* du Québec, bien loin

d'exprimer la solidarité sociale, accentue lourdement l'isolement, la précarité d'existence et l'exclusion sociale qui frappent le dixième le plus démuné de la population. Dans son essence, cette approche néo-libérale n'est rien d'autre qu'un retour au traitement disciplinaire de la pauvreté, Elle ne peut ni ne veut contribuer au traitement des causes, notamment économiques, de la pauvreté.

L'ascendant actuel de l'idéologie néo-libérale au Canada n'est cependant pas absolu⁸². Certes, les réformes introduites, au niveau fédéral et au Québec notamment, à la fin des années 1980, témoignent d'une volonté d'assujettir la politique sociale à des objectifs de contrôle de la main-d'œuvre⁸³ et de favoriser la dualisation du marché du travail⁸⁴. Comme ailleurs dans les pays industrialisés, le mouvement syndical est affaibli. Il participe, avec d'autres groupes sociaux en voie d'affirmation, notamment les personnes âgées et les femmes, à la défense des régimes de prestations universelles et des régimes d'assurances sociales⁸⁵. Ces luttes défensives prennent le pas sur la promotion de réformes du régime fiscal ou de la protection sociale⁸⁶. Néanmoins, la prépondérance politique de l'idéologie néo-libérale pourrait être remise en cause dans les prochaines années ; l'élection d'un gouvernement social-démocrate en Ontario, en 1990, annonce peut-être un renversement de tendance.

Mais au-delà de la complexité technique et de l'incertitude politique, l'obstacle le plus sérieux à l'implantation du RMG est sans doute d'ordre constitutionnel. À la marge d'abord, la *Charte canadienne des droits et libertés* pourrait compliquer la tâche des concepteurs d'un RMG ; en effet, le droit à l'égalité reconnu à tous par la Constitution entrerait éventuellement en conflit avec une modulation du RMG en fonction de l'aptitude ou de l'inaptitude au travail, ou avec des « incitations » à accepter un emploi (ou une activité assimilée à l'emploi)⁸⁷. Mais surtout, le partage cons-

82. Voir E. LIGHTMAN et A. IRVING, « Restructuring Canada's Welfare State », (1991) 20 *J. Soc. Pol.* 65 ; selon ces auteurs, le néo-libéralisme pratiqué au Canada se fonde moins sur des considérations doctrinaires que sur des objectifs d'intégration à un ensemble économique nord-américain.

83. G. BOISMENU et G. ROCHER, « Vers une réorientation des politiques sociales au Canada », (1986) 16 *Rev. int. d'action communautaire* 119.

84. S. LANGLOIS, « Le travail à temps partiel : vers une polarisation de plus en plus nette », (1990) 45 *Rel. ind.* 548.

85. L. POULIN-SIMON, *Les assurances sociales — Pour une sécurité du revenu des salariés*, Montréal, Institut de recherche appliquée sur le travail, 1981 ; voir notamment, sur l'hypothèse d'un RMG, p. 57-59.

86. Pour le point de vue de la Confédération des syndicats nationaux, voir R. ROSE et F. AUBRY, *Fiscalité et aide sociale : pour une réforme juste et équitable*, Montréal, CSN, 1987.

87. Voir *supra*, 1.2.1.

titutionnel des compétences législatives en matière de sécurité sociale oblige les promoteurs d'un RMG à rechercher la concertation des onze gouvernements. En période de haute conjoncture économique, le partage des compétences peut susciter entre les gouvernements une dynamique d'émulation, favorable à l'expansion de l'État-providence ou du moins à des réformes d'envergure⁸⁸. Cependant, même dans ce contexte favorable, la résistance ou les réticences de certains gouvernements peuvent freiner le mouvement⁸⁹. En fait, l'expérience canadienne montre que le partage fédéral des compétences en matière sociale tend à imprimer aux changements un rythme plus lent que dans les états unitaires. Cette observation semble rester valable en période de compression de l'État-providence ; on constate depuis 1975 au Canada que la nécessité sinon d'obtenir l'accord des gouvernements provinciaux, du moins de tenir compte de leur opposition a sensiblement freiné les initiatives fédérales tendant à la compression des dépenses sociales⁹⁰. Or, on peut présumer que les provinces ne s'engageraient dans une négociation sur un RMG qu'avec beaucoup de prudence et avec la détermination de céder le moins possible de compétences au pouvoir fédéral et de limiter l'impact du RMG sur leurs recettes ou leurs charges financières.

Quoi qu'il en soit, une telle négociation ne saurait être entreprise dans le contexte de la crise constitutionnelle actuelle. L'échec de la révision constitutionnelle envisagée par les accords de 1987 a en effet ramené à l'avant-scène politique l'aspiration du Québec à accroître sa maîtrise de son propre destin et, entre autres choses, de sa politique sociale. Une redéfinition radicale du partage constitutionnel des compétences est devenue inéluctable. Elle impliquera vraisemblablement l'accession du Québec aux pleins pouvoirs en matière de sécurité sociale, au terme d'un processus de négociation assez long, dont l'issue globale demeure incertaine. Dès lors, la problématique du RMG se présentera, au Canada et au Québec, sous un jour nouveau. Il serait hasardeux de spéculer sur la nature des orientations qui pourront alors prévaloir.

88. Tel était le cas pendant les années 60 ; voir K. BANTING, *supra*, note 13, chap. 5.

89. Tel a longtemps été le cas pour le Régime des pensions du Canada, dont l'évolution était freinée par la résistance de l'Ontario.

90. K. BANTING, *supra*, note 13, chap. 11.