



# CONCEPTS CLÉS ET RÉFLEXIONS EN LIEN LA FUTURE PRESTATION CANADIENNE POUR LES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

par **Sherri Torjman**



**DOCUMENT DE POLITIQUE PUBLIQUE**

Institut de recherche et de développement sur l'inclusion et la société (IRIS)

# Remerciements

L'IRIS tient à remercier Sherri Torjman pour l'élaboration de ce document de réflexion sur la future Prestation canadienne pour les personnes en situation de handicap. Forte de nombreuses années de leadership et de consultation en matière de politique sociale, Mme Torjman est parfaitement qualifiée pour aider réfléchir aux modalités et aux grandes lignes de la future Prestation canadienne pour les personnes en situation de handicap.

Mme Torjman est conseillère en politique sociale et associée en matière de politiques chez Maytree. Elle est également vice-présidente du Comité consultatif des personnes handicapées, qui relève du ministre du Revenu national.

De 1992 à 2017, elle a été présidente du Caledon Institute of Social Policy, a été membre du Conseil consultatif sur l'économie et a siégé au Conseil national du bien-être social, au Comité de la Chambre des communes concernant les handicapés et au Comité de la Chambre des communes sur la garde des enfants. Elle a également été coprésidente du Comité consultatif technique sur les mesures fiscales

pour les personnes handicapées, qui relevait du ministre des Finances et du ministre du Revenu national.

En 1988, Sherri Torjman a rédigé l'ouvrage *Income Insecurity* [Insécurité du revenu] sur le régime d'invalidité au Canada. Elle a rédigé de nombreux autres rapports sur l'invalidité et le handicap dont *Dismantling the Welfare Wall for Persons with Disabilities (2017)* [Il serait temps de faire tomber le « mur de l'aide sociale » pour les personnes ayant des limitations fonctionnelles]. Elle a coécrit le rapport *Un programme de revenu de base pour les Canadiens avec de graves déficiences* publié en 2010.

Sherri Torjman a reçu de nombreuses distinctions pour son travail en matière de politiques publiques, dont une médaille commémorative du 150<sup>e</sup> anniversaire du Sénat, la Médaille du jubilé de diamant de la reine Elizabeth II, le prix *Champion of Human Services* de l'Association des services sociaux des municipalités de l'Ontario et elle a été reconnue comme une des 25 personnes les plus importantes au Canada par la *Canadian Association of Retired Persons*.

Tous droits réservés. © 2020 Institut de recherche de développement sur l'inclusion et la société

Torjman, Sherri.

Concepts clés et réflexions en lien la future Prestation canadienne pour les personnes en situation de handicap / Sherri Torjman

ISBN 978-1-897292-20-4

## Éditeur:

Institut de recherche et de développement sur l'inclusion et la société (IRIS)

20-850, rue King Ouest,  
Oshawa, ON L1J 8N5

Téléphone : 416 661-9611

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

## Auteur:

Sherri Torjman, pour l'Institut de recherche et de développement sur l'inclusion et la société (IRIS)

## Référence bibliographique recommandée:

Torjman, Sherri (2020). *Concepts clés et réflexions en lien la future Prestation canadienne pour les personnes en situation de handicap*. Toronto : Institut de recherche et de développement sur l'inclusion et la société (IRIS).

# Avant-propos

**Nous nous trouvons à un point tournant en matière de politique publique canadienne visant à répondre aux besoins de sécurité financière des personnes ayant des limitations fonctionnelles. Dans le discours du Trône 2020, le gouvernement fédéral s'est engagé à présenter une « nouvelle Prestation canadienne pour les personnes en situation de handicap, inspirée du Supplément de revenu garanti destiné aux aînés ». Ce faisant, le gouvernement a indiqué sa volonté de répondre à ce que les communautés de personnes ayant des limitations fonctionnelles réclament depuis longtemps.**

Les Canadiennes et Canadiens ayant des limitations fonctionnelles sont plus susceptibles de vivre dans la pauvreté que leurs pairs n'ayant pas de limitations fonctionnelles, plus particulièrement les femmes, les autochtones, les personnes racisées et les personnes ayant une déficience intellectuelle. La combinaison actuelle d'outils de politique publique fédérale et provinciale/territoriale, que ce soit par leur conception ou en raison de conséquences involontaires, fait en sorte qu'un taux élevé de personnes ayant des limitations fonctionnelles se retrouvent sans emploi ou ne font pas partie de la main-d'œuvre et sont prestataires des programmes d'aide financière de dernier recours provinciaux ou territoriaux à long terme.

Cette réalité persiste malgré les nombreuses recherches qui ont fait état de l'ampleur de ce problème et ont présenté des propositions sur le rôle du gouvernement fédéral en matière de sécurité de revenu de cette proportion croissante de la population du Canada. Cette réalité persiste également malgré les promesses politiques visant à « mettre fin à l'exclusion » et à s'attaquer à la pauvreté. Enfin, cette situation persiste malgré la ratification par le Canada, il y a plus de dix ans, de la Convention relative aux droits des personnes handicapées des Nations Unies, laquelle reconnaissait à l'article 28 « le droit des personnes handicapées à un niveau de vie adéquat pour elles-mêmes et pour leur famille ».

Pour ces raisons, l'annonce du discours du Trône est une orientation importante en matière de politique publique. Un tel engagement de la part du gouvernement fédéral en matière de politique visant les personnes ayant des limitations fonctionnelles n'a pas eu lieu depuis plus d'une génération.

Si appréciée que soit cette annonce, elle soulève de nombreuses questions. Qui sera admissible? Quel sera le niveau des prestations? Quelles sources de revenus seront complétées par la mesure? De quelle façon la prestation s'inscrira-t-elle dans la gamme de mesures actuelles de soutien au revenu? De quelle façon le tout sera-t-il géré ?

Et, d'une importance cruciale, de quelle façon les personnes ayant des limitations fonctionnelles, leur famille et les organismes pourront-ils participer pleinement à une concertation sur la politique afin d'obtenir la meilleure politique possible? L'IRIS a retenu les services de Sherri Torjman, une théoricienne et chercheuse de premier ordre en matière de politique sociale au Canada, pour faciliter la concertation et aider les communautés de personnes ayant des limitations fonctionnelles à participer pleinement à l'élaboration de cette prestation. Nous nous réjouissons qu'elle ait accepté de relever le défi. Le document de réflexion qu'elle a élaborée définit les contours de la prestation, clarifie des questions de conception et propose des options à envisager.

Nous espérons que ce document de réflexion sur la Prestation canadienne pour les personnes en situation de handicap aidera les personnes ayant des limitations fonctionnelles, les organismes qui les représentent et les élus à transformer l'engagement et la volonté manifestés dans le discours du Trône en un investissement permanent en vue de l'atteinte de la sécurité de revenu pour les personnes ayant des limitations fonctionnelles au Canada. Il s'agit d'un élément essentiel d'un Canada véritablement inclusif et accessible.

Michael Bach, PhD.,  
Directeur Général, IRIS

# Table des matières

<b>Rien sur nous sans nous</b>	1
<b>Des principes de droit doivent encadrer notre travail</b>	2
<b>La nouvelle prestation devra activement diminuer la pauvreté</b>	2
<b>La nouvelle prestation ne suffira toutefois pas à couvrir les coûts associés au handicap</b>	4
<b>La nouvelle prestation sera basée sur le revenu des personnes</b>	6
<b>La nouvelle prestation s'inscrira dans une grande famille de prestations</b>	7
<b>La nouvelle prestation devra être adéquate</b>	8
<b>La nouvelle prestation ne devra pas avoir des effets dissuasifs sur le travail ou l'épargne</b>	9
<b>L'admissibilité sera un enjeu de taille</b>	10
<b>Un moment historique</b>	13
<b>Annexes</b>	14
Modèles de programme de soutien du revenu	14
Programmes clés en matière de limitations fonctionnelles	15



## Rien sur nous sans nous

Ce principe est fondamental pour l'IRIS et ce document reflète notre engagement à respecter ce principe.

L'objectif de ce document est de présenter un ensemble de réflexions afin de permettre à la communauté des personnes ayant des limitations fonctionnelles et aux familles dont un membre a une déficience intellectuelle de prendre part à cette discussion historique.

Le présent document explique les concepts de base et fournit le vocabulaire nécessaire aux discussions avec les familles, les ami(e)s et les voisin(e)s, les élu(e)s et les médias.

Pour l'IRIS, il est important que les voix des communautés soient entendues en ce qui concerne cette nouvelle prestation, et que les membres de la communauté participent à l'élaboration des mécanismes du programme.

Évidemment, la communauté des personnes ayant des limitations fonctionnelles réfléchit depuis longtemps à ces questions. La communauté des personnes handicapées s'est notamment efforcée de mettre en lumière le problème de la pauvreté et de faire connaître cette préoccupation au public. Tout ce travail acharné semble finalement avoir porté fruit. En ce sens, le moment est maintenant venu de se mettre encore plus résolument au travail.

Les deux phrases précédentes peuvent sembler contradictoires, mais elles ne le sont pas.

S'il a fallu beaucoup d'efforts pour inscrire cette question à l'ordre du jour du gouvernement, il faudra déployer encore beaucoup d'efforts

pour concrétiser ce concept en une mesure réelle et soutenant les personnes vivant avec des limitations fonctionnelles.

Pourquoi? Parce que chaque détail compte. Ce sont les détails qui permettront de déterminer:

- qui aura droit à la nouvelle prestation;
- quel montant sera versé;
- si les gains salariaux ou les économies personnelles pourront être conservés ou s'ils seront taxés/déduits;
- si les programmes sociaux connexes seront réduits, voire coupés.

À noter qu'il est parfois nécessaire d'approfondir certains aspects, particulièrement en ce qui concerne les caractéristiques de conception et les programmes clés en matière de limitations fonctionnelles. Le symbole \* signifie que d'autres renseignements sur ces sujets sont présentés à la fin du présent document.

Notons ici que lorsque le gouvernement fédéral a annoncé son intention de présenter une nouvelle Prestation canadienne pour les personnes en situation de handicap, le discours du Trône a indiqué que cette prestation serait inspirée sur le modèle du Supplément de revenu garanti destiné aux aînés ou SRG, comme il est couramment nommé. Il est rare que le discours du Trône contienne ce genre de détails. En ce sens, il s'agit d'un énoncé de vision particulièrement important.

Toutefois, le discours du Trône ne fait qu'énoncer l'intention du gouvernement, pas comment il prévoit y parvenir. En effet, il est rarement question de conception, de coûts, d'admissibilité ou de la façon dont les diverses propositions seront mises en œuvre dans ce



genre de discours. L'annonce fournit également des lignes directrices précieuses en ce qui a trait à la concertation à laquelle participera la communauté des personnes ayant des limitations fonctionnelles.

Ainsi, la façon d'annoncer la nouvelle prestation était des plus inhabituelles. Pas inhabituelle de manière négative, mais d'une façon fort utile.

Évidemment, le SRG s'adresse aux Canadiennes et Canadiens âgés de 65 ans et plus. La nouvelle prestation devrait quant à elle être conçue en fonction des besoins des personnes ayant des limitations fonctionnelles en âge de travailler. Malgré tout, il est intéressant d'examiner les forces et les faiblesses du SRG. De nombreuses leçons pourraient servir à l'élaboration de la nouvelle prestation.

Finalement, soulignons que le SRG est un programme bien plus détaillé et complexe que ce qui est présenté ici. Ce document porte uniquement sur les éléments principaux afin de mettre l'accent sur le handicap.

## Des principes de droit doivent encadrer notre travail

La première étape consiste à clarifier les principes directeurs qui garantiront que nous sommes sur la bonne voie.

Ces grands principes doivent notamment inclure:

- le respect de la dignité,
- la pleine participation et la pleine inclusion,
- l'équité,
- la clarté et la transparence.

Toute nouvelle prestation pour les personnes en situation de handicap doit être conforme à l'esprit et l'intention de la Convention relative aux droits des personnes handicapées des Nations Unies et de la Loi canadienne sur l'accessibilité.

Les présents principes posent les jalons auxquels nous devons sans cesse mesurer chaque élément de la nouvelle prestation.

Le présent document aborde les différentes façons d'élaborer une prestation pour les personnes en situation de handicap.

Quelle que soit sa forme, toute nouvelle prestation doit tenir compte de la contribution de chaque personne à la société, dans le respect de la dignité humaine. Alors, seulement, ce parcours sera couronné de succès.

## La nouvelle prestation devra activement diminuer la pauvreté

Tout d'abord, établissons clairement l'objectif de cette nouvelle prestation.

Depuis des années, voire des décennies, la nécessité de ce genre de mesure est débattue. La première concertation nationale à cet égard a eu lieu en 1981, à l'occasion de l'Année internationale des personnes handicapées. Le Comité spécial de la Chambre des communes a publié le rapport *Obstacles* qui réclamait une réforme globale du régime de revenu d'invalidité au Canada.

Nous voici donc en 2020 et ce programme tant espéré est peut-être sur le point d'être mis en œuvre.

La prestation devrait être destinée à venir en aide aux centaines de milliers de Canadiennes et Canadiens ayant des limitations fonctionnelles qui vivent actuellement dans la pauvreté. Ces personnes sont pauvres puisque leur revenu se situe sous le « seuil de pauvreté ».

Le seuil de pauvreté est un jalon qui détermine le montant minimum nécessaire pour couvrir les frais de subsistance. Le Canada se fie aux mesures de la pauvreté basées sur un panier de consommation pour établir le seuil de pauvreté officiel.

Cependant, le seuil de pauvreté fait simplement état de la réalité technique du fait de vivre dans la pauvreté. Voici une explication plus concrète. Des centaines de milliers de Canadiennes et de Canadiens ayant des limitations fonctionnelles vivent dans la pauvreté parce que ces personnes n'ont pas assez d'argent pour couvrir leurs frais de subsistance.

Plusieurs raisons viennent expliquer cette situation :

- Les personnes ayant des limitations fonctionnelles sont souvent considérées comme des personnes avec des incapacités. De nombreux employeurs sous-estiment

leur potentiel et ne veulent souvent pas faire des accommodements ou investir dans des mesures de soutien au travail pour inclure ces personnes.

- Certaines personnes qui sont en mesure de travailler ne peuvent pas faire suffisamment d'heures pour gagner un salaire de subsistance. Leurs possibilités d'emploi sont restreintes ou leur état de santé peut limiter le nombre d'heures qu'elles sont aptes à travailler. Leur journée ou leur semaine de travail doit donc être réduite.
- Certaines personnes ne sont pas en mesure d'intégrer le marché du travail. Bien qu'elles puissent apporter une contribution dans la communauté, elles ne sont en mesure de subvenir à leurs besoins grâce à un revenu d'emploi.
- Plusieurs personnes ayant des limitations fonctionnelles dépendent de programmes de soutien du revenu qui les maintiennent dans la pauvreté.
- Les listes d'attente et le coût élevé des services et des mesures de soutien aux personnes ayant des limitations fonctionnelles empêchent plusieurs personnes d'intégrer le marché du travail et, de façon plus générale, la communauté.

Les programmes de soutien du revenu jouent donc un rôle essentiel dans la diminution de la pauvreté.

Notons ici que les programmes de soutien du revenu peuvent *compenser* la perte de revenu, *compléter* ou encore *remplacer* le revenu.

Par exemple, les employés qui sont gravement blessés au travail ou qui deviennent malades

à cause de leur travail peuvent avoir une *compensation* de la perte de leur revenu de travail. Dans ce cas, ce sont les programmes provinciaux/territoriaux d'indemnité pour accident du travail qui reconnaissent la réduction ou la perte fonctionnelle pour ces personnes.

Les programmes de soutien du revenu peuvent également *compléter* un revenu ou un salaire faible. Par exemple, l'Allocation canadienne pour les travailleurs bonifie le revenu et fournit un modeste supplément aux travailleuses et travailleurs ayant des limitations fonctionnelles. Quant à elle, l'Allocation canadienne pour enfants (ACE) augmente le revenu des familles qui ont des enfants.

Les programmes de soutien du revenu peuvent également *remplacer* le revenu perdu ou interrompu à court ou à long terme. Ainsi, l'Assurance emploi remplace le revenu en cas de perte d'emploi ou de maladie de courte durée. Les prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada (RPC) remplacent le revenu d'emploi en cas d'invalidité de longue durée (le Québec a un programme équivalent.)

Aux vues de ces différentes modalités, quelle sera la conception de la nouvelle Prestation pour les personnes en situation de handicap? Quel sera son rôle? Le discours du Trône nous fournit des réponses à ces questions. La nouvelle prestation sera inspirée sur le modèle du SRG, qui répond à deux des rôles importants susmentionnés.

Tout d'abord, il *augmente le revenu* des personnes âgées à faible revenu, qui ont peu d'économies et qui bénéficient de prestations de retraite plutôt modestes, à un montant de base adéquat. (Le concept d'« adéquation » sera abordé plus loin. Plusieurs personnes ne qualifieraient pas le SRG de paiement suffisant,

du moins pas en soi. En théorie, toutefois, c'en est bien là l'intention.)

Ensuite, le SRG va de pair avec le programme connu sous le nom de Sécurité de la vieillesse. De concert, ces deux programmes *remplacent* le revenu des personnes qui n'ont pas de revenus, d'économies ou de prestations de retraite.

Si la nouvelle prestation est inspirée du modèle du SRG, elle devrait être en mesure de remplir également ces deux fonctions. Elle complètera le revenu s'il est sous un certain seuil et remplacera complètement le revenu si une personne n'a pas de revenus, d'économies ou de revenus de sources privées ou de programmes sociaux.

*Dans tous les cas, la nouvelle prestation devrait faire en sorte qu'aucune personne ayant des limitations fonctionnelles au Canada ne vive dans la pauvreté.*

## La nouvelle prestation ne suffira toutefois pas à couvrir les coûts associés au handicap

L'objectif de la nouvelle prestation est de s'assurer que les personnes ayant des limitations fonctionnelles puissent couvrir leurs frais de subsistance :

- l'alimentation;
- les vêtements;
- le logement et les services publics;
- le transport.

Ces dernières années, le concept de revenu de base a fait l'objet d'une conversation active au Canada et dans le monde entier. La conception du revenu de



base n'est pas unique, elle peut prendre différentes formes. Malgré les différences conceptuelles, l'objectif demeure le même: fournir une garantie de revenu en deçà duquel on ne peut pas raisonnablement s'attendre à ce qu'une personne puisse vivre.

Un revenu de base est parfois qualifié de « seuil de revenu » (il est à noter que le Québec est en train d'établir un revenu de base pour les personnes ayant des limitations fonctionnelles). Un programme de soutien au revenu qui couvre les frais de subsistances est essentiel. Cependant, couvrir uniquement les frais de subsistance n'est pas suffisant pour couvrir les coûts additionnels, parfois très élevés, des dépenses encourues par les personnes ayant des limitations fonctionnelles.

Certaines de ces dépenses sont aisément quantifiables:

- les appareils et dispositifs auditifs et visuels;
- le matériel d'aide à la respiration;
- les appareils d'aide à la mobilité;
- le matériel informatique et les logiciels adaptés;
- les services d'évaluation comportementale et d'intervention;
- le personnel de soutien de la personne.

Ces coûts peuvent être compensés de différentes façons par l'État : du financement individualisé, des dispositions fiscales, des services provinciaux/territoriaux, des programmes communautaires et des assurances privées. Il reste toutefois qu'une bonne partie de ces coûts doit être assumée par les personnes elles-mêmes.

Les personnes et leur famille ont également des dépenses liées aux limitations fonctionnelles qui peuvent difficilement être détaillées ou chiffrées. En voici quelques exemples:

- des frais de services publics plus élevés pour le chauffage, la climatisation ou l'électricité;
- des frais de déplacement additionnels pour se rendre dans un magasin aménagé;
- le coût plus élevé des articles d'un magasin accessible;
- l'usure de certains vêtements.

Bien que la nouvelle prestation puisse aider certains bénéficiaires à compenser de modestes coûts supplémentaires, elle ne compensera pas entièrement les coûts plus élevés liés au handicap.

Que nous enseigne le SRG à cet égard? Le SRG a été introduit en 1967 pour diminuer la pauvreté chez les personnes âgées. Le SRG est destiné à payer les frais de subsistance uniquement. C'est notamment la raison pour laquelle de nombreux programmes provinciaux/territoriaux, communautaires et privés aident à payer les coûts additionnels associés aux médicaments, aux dispositifs et au matériel d'aide, et aux services encourus par les Canadiennes et Canadiens de 65 ans et plus.

Dans un même ordre d'idée, la nouvelle prestation aidera à couvrir uniquement les frais de subsistance. Malheureusement, un programme basé seulement sur les besoins essentiels ne sera jamais suffisant pour répondre à l'ensemble des besoins.

Il faut répondre à ces besoins par un nombre de stratégies et de programmes connexes permettant:

- l'aménagement de l'environnement de la personne;
- une aide financière directe pour les coûts liés au handicap;
- une aide financière indirecte par un taux d'imposition réduit;
- la prestation de services aux personnes.



Bref, les coûts additionnels associés aux limitations fonctionnelles, qu'ils soient modestes ou élevés, doivent être abordés d'une autre façon. Le « système » actuel des mesures de soutien en matière de limitations fonctionnelles est complexe et a bien besoin d'être rénové.

*Les demandes pour le développement et le financement de services pour les personnes ayant des limitations fonctionnelles doivent donc rester bien présents dans l'espace public.*

Un programme basé sur les besoins essentiels ne pourra jamais être individualisé au point de répondre à l'ensemble des besoins de la communauté des personnes ayant des limitations fonctionnelles. Les coûts additionnels associés aux limitations fonctionnelles, qu'ils soient modestes ou très élevés, doivent être compensés adéquatement d'une autre façon.

## La nouvelle prestation sera basée sur le revenu des personnes

Si la nouvelle prestation pour les personnes en situation de handicap est calquée sur le modèle

du Supplément de revenu garanti destiné aux aînés, qu'est-ce que cela signifie pour sa conception?

Le SRG est un programme basé sur le revenu. Ainsi, le « revenu net » des personnes permet de déterminer l'admissibilité à la prestation. Le revenu net est calculé en soustrayant des déductions fiscales au revenu total.

Les personnes et les ménages dont le revenu net est inférieur à un seuil déterminé reçoivent l'allocation maximale. Ce seuil donné est qualifié de « point de bascule ». Il s'agit du point à partir duquel les prestations commencent à diminuer si le revenu net dépasse ce seuil.

Les prestations basées sur le revenu disposent également d'un « taux de réduction ». Il s'agit du montant de réduction des prestations lorsque le revenu net augmente. Les prestations dont la valeur diminue rapidement disposent d'un taux de réduction rapide. Les prestations dont la valeur diminue lentement disposent d'un taux de réduction progressif. Le taux de réduction est un facteur essentiel puisqu'il peut créer des effets dissuasifs au travail ou à l'épargne. Nous y reviendrons plus tard.

Finalement, les prestations des programmes basés sur le revenu prennent fin lorsque le revenu dépasse un certain montant, appelé « seuil ». Ce seuil fait exactement ce qu'il suggère. À partir de ce point, le bénéficiaire est exclu du programme puisqu'il n'a plus besoin d'aide financière.

Ces termes peuvent sembler très techniques, mais peuvent se résumer en trois règles essentielles des programmes basés sur le revenu:

1. les personnes admissibles reçoivent la prestation maximum si leur revenu s'inscrit en dessous d'un certain niveau ou seuil,

2. lorsque leur revenu dépasse ce seuil, la valeur de la prestation commence à diminuer,
3. à un seuil donné plus élevé, la prestation est complètement éliminée. Les personnes ne sont pas admissibles à de l'aide lorsque leur revenu de diverses sources est jugé trop élevé.

Il convient de souligner que la nouvelle prestation aurait pu être inspirée d'un concept différent: un programme d'assurance sociale, un programme ou une subvention démographique ou un programme basé sur les besoins\*.

Heureusement, ce n'est pas le cas. Les programmes basés sur le revenu présentent des avantages uniques :

- Ils ne sont pas basés sur les antécédents de travail ou les cotisations.
- Les actifs financiers ne servent pas à déterminer l'admissibilité.
- Les paiements de prestation augmentent lorsque les autres sources de revenus diminuent.
- Ils sont simples sur le plan de la gestion et exempts de stigmatisation.
- Ils ne sont pas imposables. Ce que vous obtenez correspond à ce qui est annoncé.

De surcroît, le fait qu'un programme soit fédéral signifie que la prestation est transférable et qu'elle est versée de façon constante et équitable partout au pays. Ainsi, les bénéficiaires conservent leur prestation même en cas de déménagement dans une autre province ou territoire.

Le désavantage principal des programmes basés sur le revenu est que, comme nous l'avons vu, les besoins particuliers ne sont pas pris en compte. Les ménages dont le revenu est élevé pourraient ne recevoir aucune prestation même

si les coûts associés aux limitations fonctionnelles sont très élevés.

De plus, les prestations basées sur le revenu peuvent être considérées comme étant assez rigides. En effet, puisque l'admissibilité est déterminée en fonction du revenu net de l'année d'imposition précédente, il peut être plus difficile d'avoir recours à ces programmes lorsque la situation personnelle change rapidement ou en cours d'année. Ces programmes devraient comprendre des dispositions spéciales qui permettent des ajustements lorsque les circonstances de la vie changent.

## La nouvelle prestation s'inscrira dans une grande famille de prestations

Il existe une autre leçon importante à retenir du SRG : il fait partie intégrante du système de revenu de retraite du Canada. Ce système est composé de plusieurs prestations de revenus qui sont gérées et financées de différentes façons.

Le système de revenu pour les personnes présentant des limitations fonctionnelles est tout aussi complexe. Il est constitué d'une diversité de programmes ayant chacun un objectif unique, un groupe cible et un financement distinct. Le statut des programmes suivants et leur lien avec la nouvelle prestation devront être pris en compte très tôt dans le processus d'élaboration\*\* :

- Prestation d'invalidité du Régime de pensions du Canada (RPC)
- Prestations pour Anciens combattants
- Régime enregistré d'épargne-invalidité (REEI)
- Assistance sociale (aide sociale provinciale/territoriale)



- Crédit d'impôt pour personnes handicapées (CIPH)

Il convient ici de souligner que le Crédit d'impôt pour personnes handicapées (CIPH) n'est pas un programme de soutien au revenu. Le CIPH aide à compenser les coûts liés aux limitations fonctionnelles. Il fait toutefois partie intégrante de la conversation puisqu'il sert fréquemment de point d'accès à différents programmes de soutien au revenu.

Il est bien connu que le CIPH est affligé par de nombreux problèmes et a besoin d'une réforme importante. Ce serait toutefois une erreur de le fusionner rapidement à la nouvelle prestation sans examiner soigneusement son rôle distinct en ce qui a trait aux coûts liés au handicap.

Le gouvernement fédéral maintiendra probablement ces programmes importants du système de revenu d'invalidité et de handicap, du moins pour l'instant. Il sera malgré tout impératif de déterminer les liens qui existeront entre tous ces programmes.

Si ces programmes sont maintenus, ils doivent toutefois être améliorés. De plus, la valeur de la nouvelle prestation devra être protégée pour éviter qu'elle ne soit récupérée par ces autres programmes, particulièrement d'assistance sociale. Par ailleurs, ces programmes devront fonctionner de concert et éviter de se compenser les uns les autres. *La nouvelle prestation ne doit pas simplement déplacer la gestion et les coûts des programmes d'assistance. Elle doit améliorer l'existence des personnes ayant des limitations fonctionnelles.*

Il faudra donc s'efforcer de déterminer de quelle façon la nouvelle prestation s'inscrira dans cet ensemble chargé.

Les questions suivantes devront particulièrement être étudiées :

- La prestation aura-t-elle un rôle important ou secondaire ?
- Sera-t-elle l'actrice principale ou une doublure?
- Travaillera-t-elle de concert avec les autres acteurs ou remplacera-t-elle ceux qui ne sont plus nécessaires?

## La nouvelle prestation devra être adéquate

La nouvelle prestation sera inspirée sur le modèle du Supplément de revenu garanti destiné aux aînés (SRG). Sa valeur doit toutefois être supérieure à celle du SRG, qui est de seulement 916 \$ par mois pour une personne seule.

Ce montant équivaut à seulement **10 997 \$** par année en 2020. Ainsi, il faudra que la nouvelle prestation comprenne également la valeur du paiement de la Sécurité de la vieillesse, un montant mensuel maximum de 614 \$, soit seulement **7 370 \$** par année en 2020.

Le montant maximum combiné des deux programmes est de 1 531 \$ par mois. Ensemble, ces deux programmes garantissent que, peu importe les autres sources de revenus qu'une personne puisse avoir, son revenu ne descendra pas en deçà de **18 366 \$** par année en 2020.

Heureusement, la combinaison du SRG et de la Sécurité de la vieillesse est de façon générale bien acceptée par les Canadiennes et les Canadiens. Malheureusement, le montant n'est pas très élevé par rapport aux autres indices de références possibles.

Le Programme de revenu assuré pour les personnes gravement handicapées (PRAPGH) de l'Alberta paie un montant mensuel maximum de 1 685 \$ en 2020, soit **20 220 \$** par année, pour une personne seule. Il s'agit là du montant le plus élevé versé par un programme d'assistance sociale à long terme au pays.

Le Projet pilote portant sur le revenu de base de l'Ontario (maintenant annulé) versait à une personne seule ayant des limitations fonctionnelles un montant mensuel maximum de 1 915 \$, soit **22 980 \$** par année.

La Prestation canadienne d'urgence (PCU) versait un montant fixe de 2 000 \$ par mois, ce qui aurait équivalu à **24 000 \$** si elle avait été versée pendant toute une année. Il convient toutefois de souligner que la PCU est un avantage imposable. Elle a été versée en tant que subvention démographique\*, pour laquelle le même montant est versé à tout le monde. Contrairement aux programmes basés sur le revenu, les subventions démographiques sont imposables.

Les personnes peuvent se retrouver avec moins d'argent que le montant initialement versé si elles ont des revenus d'autres sources.

Un autre facteur doit être pris en compte en matière d'adéquation. Les prestations doivent être adéquates non seulement dans les montants actuellement versés, mais également en termes relatifs. Elles doivent suivre le coût de la vie, ce qui signifie qu'elles doivent être régulièrement ajustées ou « indexées ».

Les paiements du SRG sont indexés trimestriellement (tous les trois mois) en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC).

Les programmes fédéraux de soutien au revenu

utilisent différentes formules d'indexation. Les paiements d'assistance sociale, en comparaison, ne suivent généralement pas de l'évolution du coût de la vie. En conséquence, leur valeur réelle diminue avec le temps.

## La nouvelle prestation ne devra pas avoir des effets dissuasifs sur le travail ou l'épargne

Les prestations doivent être adéquates non seulement dans les montants actuellement versés, mais également en termes relatifs. Elles doivent suivre l'évolution du coût de la vie.

Le SRG est un programme populaire qui est généralement bien accueilli par les Canadiennes et Canadiens. Il comporte toutefois un défaut important qui a été vivement décrié par les personnes âgées et les chercheurs.

Vous souvenez-vous que nous avons parlé du taux de réduction ? Il s'agit du taux duquel la prestation est réduite alors que les revenus d'autres sources augmentent.

Le SRG a un taux de réduction rapide. Au-delà d'un certain seuil, les prestations mensuelles diminuent très rapidement si une personne a un salaire modeste, un revenu de retraite privée ou un revenu de placements.



Le SRG impose un taux de réduction important de 50 % à la plupart des sources de revenus. Ce qui signifie que chaque dollar de revenu de toute autre source entraîne une perte de revenu du SRG de 50 %.

Heureusement, le SRG comporte une exemption de gains de revenus de travail. Les bénéficiaires peuvent conserver un certain montant (jusqu'à 5 000 \$) sans pénalité ou réduction. Une exemption partielle de 50 % s'applique également sur tout montant jusqu'à concurrence de 10 000 \$ en provenance d'un emploi ou d'un travail autonome, au-delà du 5 000 \$ de base.

Plusieurs estiment toutefois que les pénalités pour tout revenu additionnel sont toujours trop élevées. Il s'agit là d'un avertissement important en ce qui concerne la nouvelle prestation.

Vous souvenez-vous de l'engagement pris à l'égard des principes de la Convention relative aux droits des personnes handicapées des Nations Unies? Son esprit et son intention sont de favoriser la participation et l'inclusion complète au sein de la société. Il faudra que la nouvelle prestation respecte ces principes.

La nouvelle prestation ne devrait pas non plus pénaliser lourdement l'épargne personnelle. La discussion doit porter sur la façon de protéger la valeur des régimes enregistrés d'épargne-invalidité (REÉI). *N'oublions pas que l'objectif principal de la nouvelle prestation est d'améliorer la qualité de vie des personnes ayant des limitations fonctionnelles.*

La nouvelle prestation doit être soigneusement élaborée pour éviter de décourager les personnes qui veulent faire partie intégrante du marché du travail.

## L'admissibilité sera un enjeu de taille

Au Canada, l'admissibilité à tout programme basé sur le revenu repose sur le niveau de revenu net. Pour bénéficier d'un programme basé sur le revenu, le revenu net de la personne doit être inférieur au seuil donné, lequel varie d'un programme à l'autre.

Pour bénéficier du SRG, par exemple, le revenu net d'une personne seule doit être en deçà de 18 624 \$ en date d'octobre 2020. Le SRG requiert également que la personne soit âgée de 65 ans ou plus. La nouvelle prestation sera probablement réservée aux personnes de 18 à 64 ans. Pourquoi?

L'admissibilité à tout programme de revenu au Canada se termine à l'âge de 64 ans. Toute personne qui atteint l'âge de 65 ans est transférée au système de revenu de retraite. (Comme nous l'avons souligné, le Québec est en train d'élaborer un programme de revenu de base. On ne sait trop toutefois si les personnes de plus de 65 ans auront toujours accès à ce programme ou non.)

Pour ce qui est des enfants et des personnes ayant des limitations fonctionnelles, l'âge de la majorité au Canada est de 18 ans, et parfois de 19 ans. Les enfants de moins de 18 ans ne seraient pas, de plein droit, admissibles à la nouvelle prestation.

Leur famille pourrait toutefois bénéficier de la Prestation pour enfants handicapés (PEH). En 2020, elle octroie jusqu'à **2 886 \$** par année pour chaque enfant admissible à la PEH. Ces familles peuvent également bénéficier du versement mensuel de l'Allocation canadienne pour enfants (ACE).

Toutefois, la Prestation pour enfants handicapés (PEH) peut difficilement être jugée adéquate puisque sa valeur est beaucoup trop basse. De plus, de nombreux problèmes sont associés à son lien avec l'admissibilité au crédit d'impôt pour personnes handicapées (CIPH). Il s'agit là d'un autre élément essentiel du système en matière d'invalidité qui doit être amélioré.

Même si la nouvelle prestation cible les personnes en âge de travailler, il sera important que l'admissibilité ne soit pas basée sur le fait d'avoir cotiser à un régime de façon préalable.

Les programmes basés sur le revenu (autre que l'Allocation canadienne pour les travailleurs [ACT] susmentionnée) établissent généralement l'admissibilité en fonction du revenu net de diverses sources et non pas de la participation au marché du travail.

Étant donné que la prestation ciblera seulement les personnes ayant des limitations fonctionnelles, elle doit comprendre un autre filtre en matière de handicap. La tâche n'est pas aisée. Bien qu'il existe de nombreuses définitions de la notion

d'invalidité, de limitations fonctionnelles, elles ne se traduisent pas nécessairement en critères d'admissibilité à un programme.

La Convention relative aux droits des personnes handicapées des Nations Unies et la Loi canadienne sur l'accessibilité sont basées sur un modèle social de la notion de handicap.

Contrairement au modèle médical qui évalue la capacité en fonction de l'état de santé, le modèle social considère la limitation fonctionnelle comme découlant de facteurs complexes liés à la personne et à son environnement.

La Loi canadienne sur l'accessibilité propose la définition suivante du handicap :

**“Déficience notamment physique, intellectuelle, cognitive, mentale ou sensorielle, trouble d'apprentissage ou de la communication ou limitation fonctionnelle, de nature permanente, temporaire ou épisodique, manifeste ou non et dont l'interaction avec un obstacle nuit à la participation pleine et égale d'une personne dans la société. ”**

Le modèle social de la notion de handicap préconise des investissements en matière d'accessibilité et de soutien qui permettent de réduire considérablement, voire d'éliminer, les conséquences d'un handicap.



Si le modèle social présente une interprétation beaucoup plus pertinente de la réalité des limitations fonctionnelles, il présente toutefois également des défis lorsque vient le temps de transformer ces définitions en critères d'admissibilité.

**Il est toujours possible de commencer par des critères d'admissibilité plus restreints, à condition de pouvoir les revisiter dans un avenir rapproché.**

Il est important de cibler l'application pratique de ce filtre. La nécessité de se pencher davantage sur cette notion ne devrait pas freiner la progression dans l'élaboration et la mise en œuvre de la nouvelle prestation.

D'entrée de jeu, le critère d'admissibilité utilisé pour le versement du Paiement unique aux personnes en situation de handicap dans le contexte de la pandémie de COVID-19 représente le critère de base. Dans ce contexte, l'admissibilité au crédit d'impôt pour personnes handicapées (CIPH), à la prestation d'invalidité du Régime de pensions du Canada (RPC), au Régime des rentes du Québec (RRQ) ou aux Prestations pour Anciens combattants seraient la porte d'entrée de la nouvelle prestation.

Idéalement, le critère d'admissibilité de la nouvelle prestation serait plus large, notamment pour comprendre les bénéficiaires de l'assistance sociale provinciale/territoriale à long terme.

À tout le moins, leurs revenus devraient être bonifiés par le nouveau programme.

Dans le meilleur des cas, l'assistance sociale à long terme devrait être supprimée et remplacée par le nouveau programme. Il est insensé que des milliers de Canadiennes et de Canadiens ayant des limitations fonctionnelles se fient à l'assistance sociale de dernier recours pour leurs besoins fondamentaux.

Les bénéficiaires d'indemnités pour accident de travail pourraient également être jugés admissibles.

Une dernière leçon est à retenir du SRG. Même si ses critères d'admissibilité sont plutôt évidents, plusieurs Canadiennes et Canadiens doivent avoir recours à de l'aide pour remplir la demande. Les formulaires représentent notamment un obstacle pour les personnes avec des limitations en matière de littéracie et d'alphabétisation. Ils représentent également un obstacle pour les personnes ayant des limitations fonctionnelles.

Pour répondre à ces enjeux, des programmes ont été mis en place dans les communautés pour aider les gens à présenter une demande de SRG. Il faudra probablement faire la même chose pour la nouvelle prestation.

Les populations autochtones devront probablement également aider les membres de leurs communautés respectives à remplir les formulaires de demande de la nouvelle prestation. Les exigences complexes et coûteuses des demandes devraient être minimisées pour l'ensemble des Canadiennes et des Canadiens ayant des limitations fonctionnelles, et particulièrement pour les personnes qui sont déjà marginalisées.



La nouvelle prestation peut permettre d'accomplir de grandes choses. Bien élaborée, elle peut avoir un impact important en matière de pauvreté, et ce dès maintenant.

Enfin, les personnes dont la capacité juridique à gérer leurs propres finances a été remise en cause ne devraient pas être obligées d'être mises sous tutelles pour bénéficier de la prestation. Pour y voir, des approches axées sur le soutien à la prise de décisions financières devront être mises en œuvre sous l'égide des provinces et territoires.

## Un moment historique

Il y a presque 40 ans que la Chambre des communes a publié le rapport *Obstacles* qui réclamait une réforme globale du régime de revenu d'invalidité au Canada. Depuis, les personnes, les familles et les organisations ont également plaidé en faveur d'une réforme importante de ces programmes.

La nouvelle prestation annoncée dans le discours du Trône n'est peut-être pas aussi vaste qu'espérée, mais représente une occasion historique de mettre en place une pièce importante qui manquait au casse-tête du revenu. Avec le temps, idéalement, elle éloignera les personnes ayant des limitations fonctionnelles de l'assistance sociale et



# Annexes

## \*Modèles de programme de soutien du revenu

### a. Programmes d'assurance sociale

Les programmes d'assurance sociale offrent une protection du revenu en regroupant les cotisations contre des risques désignés comme le chômage, la retraite et les accidents du travail.

Au Canada, trois grands programmes d'assurance sociale versent des prestations de revenu:

- l'assurance-emploi (AE);
- le Régime de pensions du Canada (RPC) et son homologue le Régime des rentes du Québec (RRQ);
- l'indemnisation des accidentés du travail.

Le problème avec les programmes d'assurance sociale, c'est qu'ils excluent trop de personnes. Ces programmes couvrent uniquement les personnes qui occupent un emploi rémunéré et qui versent des cotisations suffisantes sur une période donnée (l'indemnisation des accidentés du travail est financée différemment). Ces dispositions excluent beaucoup trop de Canadiennes et de Canadiens ayant des limitations fonctionnelles.

### b. Subventions démographiques

Les programmes de revenus universels sont des « subventions démographiques ». Les prestations sont versées à l'ensemble des personnes et des ménages qui respectent des critères précis, comme une tranche d'âge donnée.

La Prestation canadienne d'urgence (PCU) est l'exemple le plus récent de subvention démographique. Elle a été versée à toutes les personnes qui ont perdu leur emploi en raison de la pandémie de COVID et qui ont gagné au moins 5 000 \$ l'année précédente.

La gestion de ces types de programmes de revenus universels est plutôt simple. Toutefois, ces programmes peuvent coûter cher puisqu'ils desservent généralement une grande partie de la population. En même temps, les prestations sont imposables, ce qui signifie qu'une part du versement est rendue au gouvernement sous forme d'impôts sur le revenu.

c. *Programmes basés sur les besoins / programmes d'assistance sociale*

Dans cette catégorie de programmes de soutien du revenu, l'admissibilité est déterminée en fonction d'une évaluation des besoins. L'assistance sociale, communément appelée « aide sociale » est un important programme basé sur les besoins au Canada.

L'évaluation des besoins détermine d'abord l'admissibilité en fonction de la disponibilité des actifs. L'étape suivante du processus consiste à évaluer le revenu total du ménage. Le revenu total est ensuite comparé aux besoins du ménage, y compris les besoins de base et les besoins particuliers, dont les coûts liés à la santé ou aux limitations fonctionnelles.

La grande force des programmes basés sur les besoins est qu'ils tiennent compte des coûts additionnels liés aux besoins particuliers. Les programmes basés sur les besoins ont toutefois un caractère « intrusif ». Ils nécessitent un grand nombre de renseignements afin de déterminer l'admissibilité continue aux prestations de revenu. Par ailleurs, des pénalités importantes sont imposées sur les revenus d'emploi. De plus, les versements de prestations d'assistance sociale sont bien en deçà des seuils de pauvreté.

**\*\*Programmes clés en matière de limitations fonctionnelles**

a. *Prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada (RPC)/Régime des rentes du Québec (RRQ)*

Les prestations d'invalidité du RPC représentent un montant mensuel versé aux travailleuses et travailleurs de moins de 65 ans qui ont suffisamment cotisé au RPC. (Le Québec gère un programme homologué.) Les personnes admissibles doivent être atteintes d'une invalidité d'ordre mental ou physique qui les empêche, sur une base régulière, d'avoir un emploi réellement rémunérateur. L'invalidité doit être grave ou prolongée, ou être susceptible de causer la mort.

En 2020, les personnes admissibles reçoivent une prestation mensuelle maximale de 1 388 \$. À l'instar du Supplément de revenu garanti (SRG), les prestations d'invalidité du RPC ne couvrent pas les frais de médicaments ou des dispositifs médicaux. Ces dépenses doivent être couvertes d'une autre façon.



Plusieurs personnes ayant des limitations fonctionnelles n'ont pas droit aux prestations d'invalidité du RPC puisqu'elles n'ont pas une invalidité jugée suffisamment grave ou prolongée ou encore parce qu'elles n'ont pas suffisamment cotisé au RPC. Les personnes qui ne sont pas admissibles risquent de devoir avoir recours aux programmes d'assistance sociale.

b. *Prestations pour Anciens combattants*

Le gouvernement fédéral finance actuellement plusieurs programmes à l'intention des anciens combattants ayant des limitations fonctionnelles. De plus, le ministère des Anciens Combattants propose une gamme de services aux Canadiennes et Canadiens blessés au combat. Il est possible que le gouvernement fédéral maintienne ces prestations et services puisqu'ils ont été conçus précisément pour répondre aux besoins des anciens combattants et de leur famille.

c. *Régimes enregistrés d'épargne-invalidité (REÉI)*

Les Régimes enregistrés d'épargne-invalidité sont des régimes d'épargne visant à aider les parents, entre autres, à épargner pour assurer la sécurité financière à long terme d'une personne ayant des limitations fonctionnelles. Les personnes doivent d'abord être admissibles au Crédit d'impôt pour personnes handicapées (CIPH) pour pouvoir avoir un REÉI.

Les subventions de REÉI sont des montants versés à des REÉI par le gouvernement fédéral. Des subventions de contrepartie de l'ordre de 300 %, 200 % et 100 % peuvent être accordées, en fonction du revenu net du ménage de la personne et du montant contribué. Les personnes admissibles peuvent recevoir jusqu'à 3 500 \$ de subventions sur une base annuelle.

Le bon est un montant que le gouvernement contribue aux REÉI des personnes admissibles ayant un revenu faible ou modeste. En fonction du revenu net de la famille, les personnes admissibles peuvent recevoir jusqu'à 1 000 \$ en bon sur une base annuelle. La limite à vie des bons est de 20 000 \$.

d. *Assistance sociale*

L'assistance sociale, ou « aide sociale » est le programme de soutien du revenu de dernier recours. Chaque province/territoire gère son propre système qui possède ses règles et prestations distinctes. Les ménages peuvent être admissibles si leur revenu d'emploi est insuffisant ou inexistant et si leurs ressources personnelles pour couvrir leurs frais de subsistance sont restreintes.

Puisque l'assistance sociale était initialement censée être un filet de sécurité, le programme a été conçu pour verser des prestations faibles et garantit littéralement une existence dans la pauvreté. La majorité des provinces et territoires versent des prestations plus élevées aux personnes ayant des limitations fonctionnelles, et les règles sont parfois un peu moins strictes. Plusieurs provinces, comme l'Alberta et l'Ontario, gèrent des programmes distincts pour les personnes ayant des limitations fonctionnelles.

L'objectif de l'assistance sociale n'a toutefois jamais été d'offrir une sécurité à vie. Même lorsque des prestations plus élevées sont versées, les mécanismes archaïques du programme demeurent... avec des actifs limités, des examens réguliers du revenu, la récupération des gains et d'autres prestations, des enquêtes personnelles et une stigmatisation perpétuelle.

e. *Crédit d'impôt pour personnes handicapées (CIPH)*

Le CIPH n'est pas un programme de soutien du revenu. Il s'agit d'une mesure fiscale qui réduit les impôts des personnes qui remplissent les conditions parce qu'elles ont une limitation grave et prolongée des fonctions physiques et/ou mentales qui nuit à leur capacité de mener à bien les activités courantes de la vie quotidienne.

Les Canadiennes et les Canadiens ayant des limitations fonctionnelles graves sont plus susceptibles d'avoir des coûts additionnels que les personnes sans limitations fonctionnelles n'ont pas. Ces dépenses supplémentaires peuvent difficilement être détaillées, dont les dépenses qui peuvent être réclamées en vertu du crédit d'impôt pour frais médicaux ou de la Déduction pour produits et services de soutien aux personnes handicapées.

Le CIPH joue un autre rôle essentiel en matière de mesures liées aux limitations fonctionnelles. Il représente la porte d'entrée pour l'établissement de l'admissibilité à plusieurs programmes et prestations d'invalidité, y compris la prestation d'invalidité due à la COVID, les Régimes enregistrés d'épargne-invalidité (REÉI) et la Prestation pour enfants handicapés (PEH).

