



***Non aux mesures coercitives!
Non aux coupures des prestations!***



**Consultation sur le projet de règlement modifiant
le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles**

Avis présenté au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale



par

la Centrale des syndicats démocratiques (CSD),
la Confédération des syndicats nationaux (CSN),
la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) et
la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ)



Septembre 2017

Table des matières

Le Programme objectif emploi	2
La carotte et le bâton	3
Non aux mesures coercitives et à une approche punitive!	5
Non aux coupures des prestations	7
En conclusion	10

Non aux mesures coercitives! Non aux coupures des prestations!

Comme lors des consultations sur le Projet de loi 70, *Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi*, les quatre grandes centrales syndicales, la CSD, la CSN, la CSQ et la FTQ, ont choisi de s'unir à nouveau pour présenter cet avis, qui se veut en continuité de ce qu'ils défendent jusqu'à présent. Ils n'ont donc pas été convaincus du bien-fondé des changements proposés par le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

Déposé le 12 juillet, le Projet de règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles, qui vise notamment à mettre en place le Programme objectif emploi¹, devrait entrer en vigueur le 1^{er} avril 2018 pour ses dispositions les plus importantes et dommageables. Nous sommes profondément déçus que le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale n'ait pas été sensible aux objections formulées par une grande majorité d'organismes qui l'ont invité à privilégier des mesures positives plutôt que d'adopter une approche répressive et punitive pour les nouveaux demandeurs d'aide sociale.

Ce ne sont pas que les organismes qui interviennent auprès des personnes assistées sociales qui s'opposent à cette réforme. On retrouve une grande diversité d'organismes, aussi variés que la Fédération des femmes du Québec, le Collectif pour un Québec sans pauvreté, la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes, le Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU), le Regroupement des ressources alternatives en santé mentale, etc. D'ex-collègues universitaires de M. Blais ont tenu une conférence de presse pour dire haut et fort que le ministre faisait fausse route². Une déclaration signée par des centaines d'enseignants et d'enseignantes de tous les niveaux faisait part des inquiétudes quant aux impacts de cette réforme sur les enfants des personnes inscrites à l'aide sociale, de même que sur les adultes inscrits en formation dans le cadre des parcours d'insertion en emploi. Comme la plupart d'entre eux, nous, les grandes centrales syndicales, tentons une dernière fois de convaincre le gouvernement et son

¹ Le Projet de règlement touche aussi d'autres aspects du Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles, mais nous nous concentrerons sur les balises du Programme objectif emploi.

² PORTER, Isabelle. « Plus de 250 professeurs d'université dénoncent la réforme [de l'aide sociale] », *Le Devoir*, 30 mai 2016, [En ligne]. [<http://www.ledevoir.com/non-classe/472086/plus-de-250-professeurs-denoncent-le-projet-de-loi-70>].

ministre responsable de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* de revoir sa position.

Pour nous, le Projet de règlement modifiant le *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, sous le couvert de la présentation d'une approche d'aide personnalisée et comportant une aide financière supplémentaire, ne peut cacher que le gouvernement privilégie désormais une approche coercitive et punitive pour les nouveaux demandeurs d'aide sociale.

Le Programme objectif emploi

Le Programme objectif emploi s'appuie sur l'approche de la carotte et du bâton. Il offre un accompagnement personnalisé pour les personnes qui auraient droit de bénéficier pour une première fois d'une prestation du Programme d'aide sociale. Il prévoit que ces personnes pourront obtenir une évaluation de leurs besoins, un suivi et un accompagnement personnalisé, et ce, dans le cadre d'un programme distinct de celui de l'aide sociale. Une évaluation des compétences sera réalisée, afin d'établir un plan d'intégration en emploi.

Pourquoi établir un programme distinct alors que ce programme présente peu de différences avec les mesures et services offerts aux personnes qui participent actuellement aux programmes et mesures disponibles à l'aide sociale, qui bénéficient aussi d'une évaluation de leurs besoins et de leurs compétences et pour lesquelles un plan d'intervention, un parcours vers l'emploi est également élaboré pour les aider à intégrer le marché du travail. La baisse importante du nombre de personnes inscrites à l'aide sociale est en bonne partie attribuée à cette approche proactive positive dont les mesures et programmes ont jusqu'à présent donné des résultats très concrets. Pourquoi alors changer une recette qui fonctionne bien, même si nous considérons qu'on pourrait l'améliorer afin d'avoir davantage de résultats?

Malheureusement, le projet de règlement s'appuie sur un préjugé voulant que l'aide sociale constitue, pour une part importante des personnes qui s'y inscrivent, un choix délibéré pour ne pas avoir à travailler ou à poursuivre des études. Cela nous semble d'autant plus apparent à la lecture du document de présentation du projet de règlement, alors que nous constatons que cette approche et ces mesures visent particulièrement les jeunes. Ainsi, il est prévu que près des trois quarts des participants et des participantes auront moins de 35 ans, dont 40,8 % sont âgés de moins de 25 ans. Si ce préjugé n'est pas encore présent, il le sera désormais pour les personnes qui refuseront de

participer aux mesures qui leur seront proposées, peu importe les raisons de leur refus.

La carotte et le bâton

La principale différence entre le programme proposé et les approches actuelles se trouve donc dans l'ajout de contraintes et de pénalités pour les nouveaux demandeurs. Pourtant, rien ne justifie que l'on privilégie une telle approche.

La carotte du programme, c'est une allocation de participation qui sera accordée à la personne participante, si elle respecte les engagements prévus au plan d'intégration en emploi. Son niveau variera selon le type d'activité à réaliser dans le cadre de celui-ci. L'allocation sera de 38 \$ par semaine (165 \$ par mois) dans le cas de recherche active d'emploi et de développement des habiletés sociales, et de 60 \$ par semaine (260 \$ par mois) pour le développement des compétences, sauf pour les familles monoparentales qui auront 90 \$ par semaine (390 \$ par mois).

Le bâton, ce sont les sanctions financières qui seront appliquées à la prestation de base en cas de manquement aux engagements. Dans l'étude d'impacts réglementaires, on tente d'abord de nous faire croire qu'elles ne seront appliquées que de manière marginale et on en minimise l'impact sur le revenu disponible en indiquant que : « *La prestation, dans le cadre du Programme objectif emploi, représente seulement une portion de l'ensemble des aides gouvernementales. La présente analyse doit donc tenir compte de l'ensemble des composantes du revenu disponible (crédit d'impôt pour la solidarité, allocation logement et crédit d'impôt TPS, etc.)* ».

Tous les organismes qui interviennent auprès des personnes en grande situation de pauvreté savent très bien que bien des personnes ne connaissent pas ces mesures avant de faire appel à leurs services et, même lorsqu'elles en bénéficient, leur revenu total demeure toujours nettement sous le seuil de la pauvreté.

Toujours dans le document de l'étude d'impacts réglementaires, on peut lire que les sanctions financières « *seront modérées, graduées, d'une durée d'un mois et appliquées lorsque la situation l'exigera, afin d'assurer l'engagement continu et le succès de la démarche au bénéfice du participant* », avant de nous révéler leur montant :

« La diminution de la prestation sera de 56 \$ pour le premier manquement, de 112 \$ pour le deuxième manquement et de 224 \$ pour tout manquement additionnel. Ce n'est que le troisième mois que le montant maximal de 224 \$ par mois pourrait être atteint, et ce, pour un troisième manquement. Cependant, un seul manquement par mois par ménage pourra s'appliquer (page 2).

(...) la perte financière cessera, si le participant se conforme à nouveau aux engagements prévus à son plan d'intégration en emploi. »

Cela signifie donc que la personne seule verra sa prestation de base de 628 \$ par mois amputée de 224 \$ tant et aussi longtemps qu'elle ne se conformera pas au plan d'intervention élaboré par le représentant du ministre et « approuvé » par le participant ou la participante. Une coupure de plus de 35 %! Comment peut-on parler ici de sanction modérée alors que la prestation de base est largement insuffisante pour combler les besoins essentiels?

L'approche coercitive et punitive est donc bel et bien présente dans le Programme objectif emploi, mais l'étude d'impacts réglementaires ne cherche pas à mesurer les effets des coupures de prestations envisagées alors que l'impact des bonifications, lui, est chiffré très précisément. L'emphase de leur analyse est mise essentiellement sur le « bon » comportement attendu de la personne prestataire, c'est-à-dire se conformer aux engagements. Comme le niveau des pénalités est établi dans le projet de règlement, les auteurs de l'étude d'impacts réglementaires auraient très bien pu chiffrer la réduction du revenu disponible, on peut logiquement se demander pourquoi ils ont choisi de ne pas le faire.

La décision du ministre s'appuie sur l'exemple des programmes en vigueur dans d'autres provinces et d'autres pays qui utilisent désormais ce type d'approche et sur le fait que même l'OCDE en fait la promotion. Il est fort possible que de telles politiques et approches diminuent le nombre de prestataires d'aide sociale et facilitent parfois l'intégration sur le marché du travail. Mais que savons-nous de l'impact réel de cette intégration sur les conditions de vie des personnes? Combien sortent véritablement de la pauvreté? Combien obtiennent un emploi durable et de qualité? Mais aussi qu'arrive-t-il aux personnes qui ont refusé de participer ou qui n'ont pas réussi le passage vers l'emploi? Où sont-elles et de quoi vivent-elles aujourd'hui?

Qu'advient-il des personnes qui n'auront pas réussi le plan d'intégration du Programme objectif emploi, ou qui auront décroché ou refusé de participer?

Pourront-elles s'inscrire à l'aide sociale, dont le programme ne fait pas partie, ou seront-elles toujours considérées comme « premier demandeur » tant qu'elles n'auront pas complété un plan d'intégration? Rien n'est dit sur ce point dans la documentation sur le Projet de règlement.

Cela nous préoccupe d'autant plus qu'on estime « à environ 17 000 le nombre de ménages qui, annuellement, seraient admis au programme »³. Le nombre de personnes nécessaire à l'accompagnement personnalisé prévu nous fait craindre que les personnes qui se conformeront à leur plan d'intégration en emploi n'obtiennent pas l'accompagnement promis. Nos craintes sont encore plus grandes pour les personnes qui auront des « manquements aux engagements » malgré toute leur bonne volonté.

Par ailleurs, on peut aussi s'interroger sur ce qui adviendra des personnes actuellement sur l'aide sociale et qui rencontrent des difficultés importantes à entrer sur le marché du travail parce que les employeurs sont peu ouverts à les accueillir. Bon nombre de personnes inscrites à l'aide sociale intéressées à travailler sont toujours victimes de discrimination pour différentes raisons liées à leur condition physique ou mentale parce qu'elles présentent des caractéristiques personnelles que les employeurs rejettent souvent. Il semble que tous les efforts importants seront mis pour les nouveaux demandeurs alors même qu'il y a toujours un travail considérable à réaliser pour favoriser et faciliter l'accès au marché du travail de ceux et celles qui sont actuellement rejetés.

Non aux mesures coercitives et à une approche punitive!

Comme nous l'avions exprimé dans notre mémoire sur le projet de loi 70⁴, « nous dénonçons les modifications projetées et n'adhérons pas à ce type de stratégie ». Les approches punitives et coercitives n'ont pas leur place; elles briment le droit à un niveau de vie décent et sont inefficaces. Les expériences antérieures ont clairement démontré que ce sont les mesures actives positives

³ L'analyse d'impacts réglementaires du Projet de règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles qui vise notamment à mettre en place le Programme objectif emploi est intitulée « Principaux éléments de l'analyse d'impacts des 10 mesures réglementaires proposées – Projet de modifications réglementaires modifiant le règlement sur l'aide aux personnes et aux familles », on la trouve sur le web au https://www.mess.gouv.qc.ca/publications/pdf/GD_RAPF_analyse-impact2017.pdf. La citation est extraite de la page 2.

⁴ CSD, CSN, CSQ et FTQ, Mémoire sur le Projet de loi no 70, Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi, décembre 2012, page 36

qui ont le plus de succès pour aider les personnes à retourner dans le milieu scolaire afin de compléter une formation ou pour intégrer le marché du travail. Nous faisons d'ailleurs référence aux rapports et aux propos mêmes de la ministre responsable du dossier en 2005.

« (...) Les personnes à l'aide sociale veulent clairement s'en sortir et la coercition n'améliorera pas le taux de succès des mesures (le succès étant, pour les participants et les participantes de quitter l'aide sociale et non le nombre de personnes inscrites dans des parcours), elle pourrait même lui nuire. C'est en tout cas la conclusion de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale de l'époque quand elle a décidé de retirer, en 2005, après quelques années d'expérimentations, un programme qui obligeait les jeunes de moins de 25 ans à participer à un parcours d'insertion en emploi. Dans son rapport sur l'application de la loi, la ministre estimait que l'obligation de participer au programme a eu un effet indésirable puisque les jeunes de moins de 25 ans ont alors participé plus souvent à des mesures de courte durée que les personnes inscrites à des mesures volontaires bien que, « pour bon nombre de jeunes, l'intervention devrait être plus longue, plus soutenue et davantage en partenariat avec les ressources du milieu. »⁵ »

Pour ce qui est des critiques de l'approche punitive, nous nous permettons de référer à l'analyse en profondeur réalisée par le ministre François Blais lui-même, quand il était chercheur et professeur de philosophie. En effet, dans son livre de 2001 écrit dans le but de relancer « la réflexion sur l'avenir de l'État-providence [qui] ne progress[ait] plus »⁶, il se prononçait contre les programmes d'aide conditionnels, particulièrement ceux mettant de l'avant des mesures coercitives et punitives. Il soulignait aussi le fait que ce type de programmes alimente les préjugés et la stigmatisation.

« Le ciblage des politiques sociales a aussi comme autre défaut condamnable de diviser la société en deux camps distincts : les débiteurs et les contribuables. Inévitablement, cela nourrit l'idée, en particulier dans des périodes économiques difficiles, que les premiers vivent aux crochets des seconds. Les allocataires se retrouvent alors pointés du doigt et soumis aux humeurs de l'opinion publique. Le rapport de force leur est entièrement défavorable quand vient le temps de revendiquer l'amélioration de

⁵ Mémoire des centrales syndicales, citation du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2005), Rapport de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale sur l'application de certaines dispositions de la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale, p. 28 [44 pages].

⁶ François Blais, Un revenu garanti pour tous. Introduction aux principes de l'allocation universelle, Montréal, Boréal, 2001, page 13.

leur sort. De tous les groupes de la société, ils représentent ceux dont l'influence et la capacité de faire valoir leurs droits sont les plus faibles. Les politiques de type workfare ne font rien pour les aider, au contraire. Elles les forcent à occuper un travail qu'ils ne désirent pas et dans des conditions d'employabilité inférieures à celles des autres travailleurs, ce qui les enferme dans des statuts de citoyens de second rang. » (page 95)

Critiquant encore les mesures de *workfare*, il déplore leur inefficacité et leur défaut de conception : « *Le seul remède que nos gouvernants aient trouvé ces dernières années pour s'attaquer à l'inertie de certains prestataires fut le recours à la coercition ou à "l'activation", mais cette stratégie ne donne pas les résultats escomptés simplement parce qu'elle repose sur une conception simpliste et tout aussi bureaucratique de l'activité humaine* » (page 76). En quoi le remède proposé dans le Projet de règlement est-il plus acceptable aujourd'hui?

Comme membres de la Commission des partenaires du marché du travail, nous avons été à même de constater que les mesures les plus efficaces pour aider les personnes à intégrer le marché du travail ne comportent pas de mesures coercitives et impliquent un soutien structuré de la part des services du ministère ainsi que des organismes qui interviennent avec les personnes qui participent aux mesures. La démonstration a été très évidente lors de l'application de la stratégie gouvernementale qui a mobilisé tous les acteurs impliqués autour des deux Pactes pour l'emploi qui ont permis au Québec de faire face à la crise financière qui a frappé l'Amérique il y a quelques années. Nous le voyons aussi actuellement avec les projets pilotes comportant des activités de formation qualifiantes, des stages en milieu de travail supervisé par les organismes qui apportent aussi un soutien aux employeurs pour assurer le succès des démarches entreprises.

Non aux coupures des prestations

Si les mesures contraignantes ou coercitives ne sont pas propres à atteindre les objectifs, il en est de même pour toute coupure aux prestations d'aide sociale, qui, même avec les autres mesures de soutien, sont déjà nettement insuffisantes pour répondre aux besoins de base des personnes et des familles. Nous réitérons ce que nous avons présenté sur la question lors de la consultation sur le projet de Loi 70 :

« Rappelons une fois de plus que l'article 45 de la Charte des droits et libertés de la personne garantit le droit à des mesures d'assistance financière devant assurer un niveau de vie décent, ce

que ne permet nullement une prestation mensuelle de 623 \$ [aujourd'hui 628 \$]. La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (L.R.Q.C. L-7) énonce aussi dans son préambule que la pauvreté et l'exclusion sociale portent atteinte au droit et au respect de la dignité humaine.

De plus, le Québec souscrit à des instruments juridiques internationaux, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) et le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC).

L'article 25 de la DUDH donne le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant⁷. De plus, le Québec s'est engagé en vertu du PIDESC à assurer le plein exercice des droits reconnus par ce Pacte. L'article 9 reconnaît le droit à la sécurité sociale et l'article 11 « le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence.⁸ »

Le projet de règlement s'inscrit donc en faux par rapport aux obligations prises par le Québec sur le plan international.

De plus, visant exclusivement les primo-demandeurs d'aide, on ouvre plus grande encore la porte à des différences de traitement selon les catégories de prestataires plutôt que de viser la couverture des besoins essentiels, quelle que soit la condition des personnes, ce que devrait assurer l'aide de dernier recours. Ce faisant, le règlement aura un effet discriminatoire, comme le note d'ailleurs la Commission des droits de la personne et de la jeunesse (CDPDJ) dans son mémoire sur le projet de loi 70 :

« (...) la Commission est d'avis qu'en conditionnant, pour certaines catégories de personnes, le droit à des mesures d'assistance financière et des mesures sociales susceptibles

⁷ Le libellé de l'article 25 est le suivant : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. »

⁸ Ajoutons que l'interprétation du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des obligations juridiques des états signataires est que : 42. Tout laisse supposer que le Pacte interdit toute mesure rétrograde en matière de droit à la sécurité sociale. Si un État signataire prend une mesure délibérément rétrograde, il lui appartient de prouver qu'il l'a fait après avoir mûrement pesé toutes les autres solutions possibles et que cette mesure est pleinement justifiée eu égard à l'ensemble des droits visés dans le Pacte dans le contexte de l'utilisation au maximum des ressources disponibles. Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale numéro 19 : Le droit à la sécurité sociale (article 9 du Pacte)*, Doc. N.U. E/C. 12/GC/19 (4 février 2008), par. 42.

d'assurer un niveau de vie décent à la participation à des mesures d'aide à l'emploi, le Programme objectif emploi est de nature à accroître la discrimination déjà vécue par les personnes qu'ils visent à aider, sur la base du motif condition sociale ou de l'entrecroisement de celui-ci à d'autres motifs de discrimination interdite, et que, ce faisant, il porterait atteinte aux articles 10 et 45 de la Charte.⁹ »

Enfin, nous reprendrons ici une dernière citation du livre de M. Blais sur le souci de solidarité envers les plus démunis :

« ... la seule réponse acceptable à la question de savoir quel est le niveau idéal d'allocation universelle est de répondre « le plus haut possible », puisque c'est à ce niveau de transferts, et seulement à celui-ci, que nous accordons la priorité aux intérêts des plus démunis de la société. Ce souci de solidarité et le principe qu'il sous-tend doivent nous animer dans toutes les grandes décisions que nous avons à prendre par rapport à l'avenir de l'État-providence. Notre société est donc juste lorsque l'ensemble des politiques économiques et sociales, notamment l'allocation universelle, est aménagé de telle sorte qu'il devient impossible de les modifier sans détériorer, du moins pour un temps, le sort des moins favorisés. »
(pages 105-106)

Nous ne pouvons donc cautionner quelque forme de coupure que ce soit aux prestations d'aide sociale alors même que nous considérons qu'elles sont insuffisantes et que l'on devrait plutôt travailler à définir le niveau de prestations qui pourrait mieux répondre aux besoins des plus démunis et leur donner les conditions de vie qui leur permettent de se mettre en mouvement et de bénéficier des programmes qui sont disponibles pour les aider.

⁹ Mémoire de la CDPDJ à la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 70, Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi, page 20.

En conclusion

Selon nous, le Projet de règlement constitue une atteinte aux droits des personnes qui sollicitent l'aide de l'État et un affront à nos objectifs de solidarité sociale. Le ministre Blais aurait voulu tenter de susciter le moins de réactions possible qu'il ne s'y serait pas pris autrement qu'en présentant son projet de règlement en plein été. Même en prolongeant la période de consultation, qui est habituellement de 45 jours, à 60 jours, il n'en demeure pas moins que, dans bien des organisations, les ressources pour répondre à cette attaque se sont faites plus éparées parce que les gens prenaient leurs vacances bien méritées.

Dans notre mémoire sur le projet de Loi 70, nous demandions : « Que le gouvernement s'engage à tenir une consultation publique large chaque fois qu'il est question de procéder à une modification aux règlements de l'aide sociale ou avant l'adoption de nouveaux règlements en cette matière (recommandation 16) ».

Nous sommes bien loin ici de cette « consultation publique large » que nous réclamions et qui permettrait aux différents acteurs concernés de s'exprimer, dont les personnes qui vivent déjà dans une grande pauvreté découlant des prestations insuffisantes.

Nous espérons toutefois que le message porté par toutes les organisations qui s'opposent aux éléments du Projet de règlement qui impose des contraintes et des pénalités recevra un accueil favorable et sera modifié en conséquence. C'est pourquoi nous demandons :

1. Que le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MTESS) retire du Projet de règlement toutes les dispositions du Programme objectif emploi qui ont un caractère coercitif et punitif;
2. Que les éléments positifs du Programme objectif emploi ne soient pas réservés aux « premiers demandeurs », mais accessibles à toutes les personnes intéressées.