

Mémoire
de Agence Ometz

AU MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE (MTESS)

concernant le projet de Règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles, publié le 12 juillet 2017, et visant la mise en œuvre du programme Objectif emploi

septembre 2017

1. INTRODUCTION

Agence Ometz, dont l'histoire s'étend sur 150 ans, est une œuvre de bienfaisance. Elle a une expertise reconnue dans la prestation de services sociaux, allant de réponses concrètes et immédiates pour les personnes en crise, la prévention et l'intervention directe en mettant l'accent sur les populations telles que les enfants, les jeunes, les familles, les nouveaux arrivants. Des services spécialisés sont offerts à des groupes qui font face à d'autres défis, y compris les personnes vivant avec des maladies mentales et leurs familles, les personnes ayant des obstacles à l'emploi en raison de handicaps, les jeunes LGBTQ et ceux qui vivent dans la pauvreté. Le soutien à l'emploi est offert aussi bien à des jeunes qu'aux travailleurs d'âge mûr. Il comprend des formations pour le développement des compétences et le réseautage en lien avec le marché du travail.

Nous souhaitons par la présente vous communiquer notre grande préoccupation par rapport au projet de loi 70 dans sa forme actuelle. Notre inquiétude concerne autant certains éléments-clés de son contenu, que les impacts que notre expérience nous permet d'entrevoir sur des personnes vivant dans la pauvreté.

Le mémoire suivant est issu des réalités quotidiennes d'organismes communautaires de première ligne en services sociaux auprès de la communauté juive de Montréal, notamment auprès des individus et des familles vulnérables et vivant sous le seuil de la pauvreté. Tout en tenant compte des problèmes immédiats des clients et en offrant des services individuels de première ligne, nos organismes œuvrent également dans une perspective de prévention. Celle-ci est marquée par la reconnaissance et le renforcement des atouts et habilités des individus et des familles.

2. LA COMMUNAUTÉ JUIVE MONTRÉLAISE

Environ 90 000 Juifs vivent dans le grand Montréal. Il est important de souligner que, selon le recensement de 2011, 20 % de la communauté juive de Montréal vit sous le seuil de la pauvreté.¹

Le taux de pauvreté au sein de la communauté juive de Montréal ne cesse d'augmenter; il est passé de 15,5 % en 1985 à 17,7 % en 1991, à 18,4 % en 2001. Au cours de la dernière décennie, ce taux a connu une croissance de 1,6 %. Actuellement, 20 % de la population juive de Montréal vit dans la pauvreté; ce taux est près de celui de la population de Montréal en général.

Une analyse plus poussée des personnes de la communauté juive vivant dans la pauvreté indique que 19,5 % des personnes âgées et 34 % des mères monoparentales vivent sous le seuil de la pauvreté. Et 52,1 % des enfants de ces familles vivent dans la pauvreté. Selon l'analyse du recensement, presque un quart (22,6 %) des enfants juifs de moins de 5 ans à Montréal sont pauvres². Les parents, et particulièrement les femmes – en raison du taux de pauvreté chez les mères monoparentales –, portent les séquelles de la pauvreté; les enfants défavorisés vivent dans des contextes difficiles qui affectent souvent leur comportement et leur rendement scolaire, ainsi que leur santé physique et mentale.

Par ailleurs, nous constatons qu'un très grand nombre d'enfants et de personnes âgées dépendent d'un nombre restreint d'adultes productifs sur le plan économique. Ainsi, le taux de dépendance est très élevé au sein de la communauté juive : il est passé de 0,48 % en 1981 à 0,70% en 2001 et à 0,67% en 2011. En guise de comparaison, le ratio de dépendance pour toute la ville de Montréal est de 0,43%, ce qui est nettement inférieur³.

a. Prestataires de l'aide sociale

Une analyse des caractéristiques de la population desservie par la communauté révèle que plus des deux tiers (67%) des prestataires de l'aide sociale sont des célibataires; alors que 12% sont des grands familles avec cinq personnes ou plus.

Au regard de l'âge, 44% des prestataires de l'aide sociales ont entre 37 – 58 ans tandis que 40% sont âgés de 59 ans et plus. 16% de prestataires ont entre 18 et 36 ans.

Presque un tiers (32%) des prestataires de l'aide sociale ont un diplôme de l'école secondaire et 10% ont un diplôme universitaire.

Selon l'analyse des dossiers des prestataires de l'aide sociale dans la communauté juive, la majorité ont des barrières au travail à cause d'une maladie physique ou mentale, diagnostiquée ou non. Alors que les prestataires ayant des maladies diagnostiquées sont exclus du programme Objectif Emploi, les

¹ Shahr, Charles (2014). 2011 National Household Survey: The Jewish community of Montreal, Part 4, The Jewish Poor.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

prestataires sans diagnostic officiel et vivant déjà dans des situations précaires, ressentiront fortement les pénalités à cause de la non-conformité.

La communauté juive est également préoccupée par les niveaux de pauvreté qui existent au sein de la population québécoise. Nos valeurs fondamentales précisent que toute la population, notamment les personnes les plus vulnérables, doit être traitée de manière éthique, dans le respect et dans la dignité. L'interdépendance de tous les citoyens impose que le filet de secours social soit maintenu et renforcé, y compris les programmes sociaux tels que l'aide sociale, afin d'assurer une qualité de vie décente qui permet l'expression de la dignité humaine.

3. PROBLÉMATIQUES RENCONTRÉES PAR LES USAGERS/USAGÈRES AU REGARD DE L'AIDE SOCIALE

Dans l'organisation actuelle du système d'aide sociale, les personnes prestataires ont des difficultés à contacter leur agent (qui peut être dans un centre spécialisé à l'extérieur de leur localité), à faire reconnaître la complexité de leurs situations de vie ou à faire valoir leurs droits (Bulletin CASC, février 2016).

Nous sommes préoccupés par le fait que le MTESS n'a pas la capacité de réaliser de façon adéquate, l'évaluation des besoins des personnes, ni l'élaboration d'un plan d'intégration leur permettant véritablement d'intégrer le marché de l'emploi de façon durable, dans un emploi qui leur permette de sortir de la pauvreté et d'améliorer leurs conditions de vie (Bulletin CASC, février 2016).

Il est nécessaire de transformer l'organisation du MTESS pour assurer que le service à la clientèle soit davantage un service public destiné à des personnes vulnérables aux situations de vie complexes (Bulletin CASC, février 2016).

4. ANALYSE DU PROJET DE RÈGLEMENT DU LOI 25 / OBJECTIF EMPLOI

En juillet 2017, le gouvernement du Québec a dévoilé le projet de règlement qui vise, notamment, la mise en œuvre du programme Objectif emploi. Tandis que le programme Objectif emploi permet une bonification des prestations pour les nouveaux demandeurs d'aide sociale (sans contrainte d'emploi), celui-ci exige que les personnes faisant cette première demande doivent obligatoirement participer au programme. Si leur participation est jugée insatisfaisante l'individu pourrait subir une pénalité, soit la coupure de leur prestation.

Nous sommes très conscients de l'importance d'une formation et des mesures d'employabilité variées comme outils afin d'aider les personnes et les familles de se sortir de la pauvreté. Ces outils et opportunités devraient par contre être volontaires, diversifiés et suffisamment financés par le MTESS. De plus, il faudrait augmenter le montant de l'aide sociale, afin qu'il puisse mieux refléter les vrais coûts

de la vie. Ceci aiderait les individus et les familles à se sortir de la pauvreté. Un filet de sécurité sociale fort est primordial afin de réaliser cet objectif.

Selon l'analyse du Comité de défense des droits sociaux de la Fédération CJA, les éléments suivants du programme Objectif emploi nous inquiètent grandement :

A. Les aspects obligatoires

- Le règlement favorise un préjugé selon lequel les personnes à l'aide sociale manquent de volonté; pourtant actuellement, un prestataire sur trois fait appel aux services publics d'emploi.
- Le règlement entend forcer les personnes à entrer dans un programme (article 24, 177.8⁴). Pourtant, dans le passé, pour retourner les personnes sur le marché de l'emploi, les mesures obligatoires n'ont pas produit plus de résultats que des mesures volontaires.
- Dans ce règlement, la réinsertion sur le marché de l'emploi repose uniquement sur les épaules des personnes (article 24, 177.15 et 177.16). Or, celles-ci n'ont aucun contrôle sur la conjoncture économique, sur le nombre d'emplois disponibles, ni sur les pratiques de recrutement ou les conditions d'emploi, ni sur la qualité ou la durée de l'accompagnement reçu, notamment par le gouvernement du Québec.

B. La mesure d'Objectif Emploi

- Avec Objectif emploi, les personnes ne pourront plus contester les décisions du Ministère les concernant le plan d'intégration en emploi sous peine de pénalités. Elles ne pourront pas faire appel de ces décisions; seules les pénalités financières qui leur sont imposées pourront faire l'objet de recours.
- L'article 24 (177.41) du règlement prévoit que, dès le premier « manquement » à ses engagements, l'individu perd son allocation de participation. Par ailleurs, une pénalité financière s'applique immédiatement, sans avertissement préalable. Notons que la définition de manquement n'est jamais précisée dans le règlement.
- Les prestataires de l'aide sociale ne sont pas en mesure à surmonter une coupure, même s'il s'agit d'un seul dollar. Les prestations sont déjà largement insuffisantes afin de combler les besoins de base.
- L'aide sociale demeure une aide de dernier recours qui a pour objectif d'assurer à tous un niveau de vie décent. Aller à l'encontre de ce principe viole les droits fondamentaux de la personne tels que formulés dans la Charte des droits et libertés de la personne.

C. L'insuffisance des rencontres individuelles

⁴ À chaque fois que nous faisons référence à un article, il s'agit des nouveaux articles de règlement introduits dans la Gazette officielle du Québec, publiée le 12 juillet dernier.

- Contrairement au niveau de détail des articles traitant des sanctions, le règlement ne précise aucunement les modalités entourant les rencontres d'accompagnement individuelles. Ces modalités mériteraient d'être détaillées, entre autres pour décrire les responsabilités des agents et la participation des prestataires à l'élaboration de leur plan d'intégration en emploi.
- Toutefois, nous ne voyons tout simplement pas comment le MTESS entend accomplir ces rencontres individuelles alors que le Ministère a aujourd'hui peine à assurer un accompagnement adéquat, notamment pour aider les personnes à remplir leur formulaire de demande d'aide sociale (fermeture de CLEs, rareté des ressources humaines, déficiences du Centre de communication avec la clientèle). Les budgets actuellement alloués sont insuffisants pour répondre à la demande. L'ajout annoncé de 5 millions de dollars annuellement ne suffira pas à combler les besoins.

D. L'efficacité du programme Objectif Emploi

- En ce moment, les mesures sont souvent peu adéquates ou adaptées aux besoins des personnes en matière de pré employabilité, d'employabilité, de formation ou de soutien à la recherche d'emploi. Beaucoup de personnes qui ont déjà reçu du soutien se plaignent que l'aide offerte est trop standardisée et qu'elle va rarement au-delà de conseils pour refaire la présentation de son curriculum vitae. Le peu de détails dans le règlement sur le plan d'intégration en emploi ne laisse pas entrevoir de changements.
- Aussi, le règlement (article 24, 177.8) d'Objectif emploi démontre que, comme pour le Programme d'aide sociale, les nombreux obstacles et contraintes auxquels font face les personnes qui demandent une aide de dernier recours ne seront toujours pas pris en compte. Par exemple, parmi nos organismes membres nous voyons fréquemment :
 - des personnes qui ont des problèmes de santé qui ne sont pas non reconnus comme des contraintes à l'emploi par le MTESS,
 - des parents, notamment avec des jeunes enfants ou des personnes qui s'occupent de tiers qui ont des problèmes de santé ou qui sont vieillissants,
 - des personnes qui vivent d'autres situations particulières comme l'itinérance ou la précarité résidentielle, la toxicomanie, situations qui ne sont pas considérées comme des contraintes à l'emploi et qui pourtant constituent des obstacles majeurs à la recherche et au maintien d'un emploi,
 - des personnes qui sont analphabètes ou qui ont une faible maîtrise du français, ou encore des outils informatiques,
 - des personnes issues de l'immigration récente ou aux personnes racisées qui sont fréquemment victimes de discrimination dans leur recherche d'emploi ou dans les milieux de travail,
 - des femmes qui ont fui le domicile conjugal mais qui ne sont pas en maison d'hébergement pour les victimes de violence conjugale

- Compte tenu des budgets, il semble que le Ministère va seulement déplacer des sommes d'un groupe de prestataires à un autre. Si Objectif emploi cible les personnes aptes qui déposent une première demande d'aide sociale, est-ce que les personnes qui sont déjà à l'aide sociale ou qui y retournent, ou encore celles qui ont des contraintes à l'emploi pourront avoir accès au soutien d'Emploi-Québec dans leurs démarches?
 - Le règlement propose une augmentation très limitée des gains de travail permis pour les personnes qui intégreront Objectif emploi : seulement 20% au-delà de la limite actuelle. Malheureusement, cela ne permettra pas de faciliter l'intégration graduelle en emploi pour ces personnes. Une fois encore, on constate que le Ministère ne reconnaît pas que de nombreux prestataires sont aussi en emploi, mais que leurs revenus d'emploi ne leur permettent pas de quitter l'aide sociale. La limite des gains permis est un frein important (la fameuse « trappe à la pauvreté ») : il est dommage que le Ministère n'ait pas profité de ce règlement pour changer cette disposition.
- E. Une réponse axée sur une sortie rapide de l'aide sociale plutôt que travailler sur des solutions durables
- Seulement une partie des personnes considérées aptes au travail par le Ministère le sont réellement. Selon l'ancienne ministre libérale Michelle Courchesne, moins de 10 % d'entre elles seraient en mesure d'intégrer le marché du travail.
 - Travailler sur le développement de l'employabilité de la personne peut donc exiger un investissement sur plusieurs années pour les personnes les plus éloignées du marché du travail, mais aussi pour des personnes qui ne se qualifient que pour des emplois de survie.
 - Avec Objectif emploi, le gouvernement vise une sortie rapide de l'aide sociale, un retour rapide au travail et ce, quelle que soit la qualité du travail obtenu, peu importe que ce retour soit durable ou pas. Est-ce que c'est un travail qui correspond vraiment aux qualifications et aux capacités physiques de la personne? Est-ce que c'est un emploi qui lui permet de boucler son budget et de sortir de la pauvreté? Est-ce que c'est un emploi qui correspond à ses aspirations professionnelles? Est-ce que c'est un emploi stable (et non un emploi précaire, sur appel, à temps partiel)?
 - Actuellement les primo-demandeurs et primo-demandeuses restent en moyenne 11 mois sur l'aide sociale; c'est donc que beaucoup d'entre eux et elles sont déjà en mesure de s'en sortir rapidement. Par contre, les emplois trouvés ne leur permettent guère de sortir durablement de la pauvreté.

5. Conclusion

Si Objectif emploi réussit à faire diminuer le nombre de prestataires – en sachant que, peu importe les programmes en cours, le nombre de prestataires diminue de manière constante depuis 20 ans –, nous doutons qu’il puisse avoir un impact durable sur le nombre de personnes vivant dans une situation de pauvreté. Il nous apparaît plutôt qu’Objectif emploi serve d’abord et avant tout le marché du travail, plutôt que de venir en aide aux personnes en situation d’exclusion socio-économique et de couvrir leurs besoins de base. Il est en considération des argumentaires définis dans ce mémoire que le Comité de défense des droits sociaux de la Fédération CJA demande au MTESS de repenser le règlement instaurant le programme Objectif emploi.

De plus, nous joignons notre voix à celles de la vingtaine d’associations et regroupements nationaux membres de la Coalition Objectif Dignité qui revendique :

- Que le MTESS renonce à mettre en place des mesures d’emploi obligatoires assorties de pénalités financières pour les personnes assistées sociales, que les personnes soient nouvellement admises ou non au programme d’aide sociale;
- Que le MTESS retire les coupes à l’aide sociale adoptées en 2013 et en 2015 et rehausse les enveloppes budgétaires des programmes d’insertion coupés dernièrement (tels que PAAS Action et Alternative jeunesse), tout en respectant leur orientation originale;
- Que le MTESS bonifie les prestations d’aide sociale et de solidarité sociale.