

**Mémoire
sur le Projet de loi no 57**

Loi sur l'aide aux personnes et aux familles

Présenté

à la Commission des affaires sociales

par la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec

Septembre 2004

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec
565, boulevard Crémazie est, bureau 1200
Montréal (Québec) H2M 2W3

Téléphone : (514) 383-8000
Télécopie : (514) 383-8001

Site : <http://www.ftq.qc.ca>

Dépôt légal – 3^{ième} trimestre 2004
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-89480-165-3

Introduction

Au nom de ses 500 000 membres, la Fédération des travailleurs et des travailleuses du Québec (FTQ) désire par ce mémoire transmettre au gouvernement son opinion sur le Projet de loi 57, *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, qui s'inscrit, comme le mentionnent les notes explicatives d'introduction du projet de loi, dans le cadre des principes et orientations énoncés au *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*.

La FTQ se considère directement interpellée à titre de membre de la Commission des partenaires du marché du travail puisque, depuis l'adoption de la *Loi créant le ministère de l'Emploi et de la Solidarité Sociale et instaurant la Commission des partenaires du marché du travail*, la Commission compte parmi ses responsabilités un rôle conseil auprès du ministre sur les orientations qui concernent les services publics liés à l'emploi et s'adressant, entre autres, à la clientèle de la Sécurité du revenu.

C'est aussi comme acteur social que nous nous sentons concernés par ce projet de loi, notamment parce que nous avons adhéré au large consensus entourant l'adoption de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Loi 112)*. Quant au Plan d'action qui a été rendu public en avril dernier, nous reconnaissons qu'il constitue un premier pas, même s'il ne répond pas entièrement à nos attentes, entre autres parce qu'il suppose des modifications dont nous ne connaissons toujours pas la teneur. Si nous en retrouvons certaines dans le projet de loi 57, c'est toutefois dans la réglementation qui accompagnera la loi que nous trouverons réponses ou non à plusieurs de nos attentes.

Une démarche prématurée et incomplète

En ce qui concerne le projet de loi qui nous est présenté aujourd'hui, nous voulons d'abord exprimer notre surprise devant ce qui nous semble une démarche précipitée, pour un projet aussi majeur, qui n'avait pas été annoncé, ni même prévu. Nous sommes d'autant plus surpris que le ministre ne s'appuie sur aucune évaluation de la loi actuelle pour proposer une nouvelle réforme de l'aide sociale.

De plus, nous considérons que le ministre ne s'est pas non plus conformé l'article 20 de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, qui stipule que si un ministre estime que des propositions de nature législative ou réglementaire pourraient avoir des impacts directs et significatifs sur le revenu des personnes, il doit faire état des impacts prévus lors de la présentation de ces propositions au gouvernement. Ce que nous ne retrouvons pas dans le texte de présentation, ni dans le contenu du projet de loi 57. Ce n'est pas parce que l'on indique dans le préambule de la loi que cette dernière s'inscrit «*dans le cadre des principes et des orientations énoncées au plan d'action pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*» que l'on fait la démonstration de son impact le revenu des personnes et des familles dans une perspective de réduction de la pauvreté.

Par ailleurs, plusieurs moyens et dispositions qui aideraient à mesurer l'impact de cette réforme de la loi se retrouvent dans les règlements qui l'accompagnent. Il est donc difficile de se prononcer sur le projet déposé sans connaître les intentions du ministre quant à plusieurs modifications réglementaires, la principale concernant l'adoption d'une prestation minimale de base, tel que prévu à l'article 15 de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Nous allons maintenant présenter nos positions et interrogations sur quelques éléments du projet de loi. Nous n'avons pas l'intention ici de commenter le projet article par article mais plutôt de réagir à certains changements inscrits dans le projet de loi que nous jugeons positifs ou négatifs ou que nous aurions souhaité retrouver suite à l'adoption de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* ainsi que du plan d'action qui en découle.

1. Une refonte majeure

Notre premier commentaire sur le contenu du projet de loi vise à exprimer notre malaise quant à l'importance du projet de loi déposé. Suite à la présentation du *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, nous attendions un certain nombre de propositions de modifications à la loi actuelle de même qu'à sa réglementation, mais nous ne nous attendions sûrement pas à une refonte aussi fondamentale, refonte qui dépasse largement les intentions annoncées.

Nous ne voulons pas ergoter sur les mots, les termes utilisés, mais nous avons été fort étonnés devant le titre même du projet de loi, qui ne met l'accent que sur «*l'aide aux personnes et aux familles*». Avec un tel titre, nous avons l'impression de retourner à une approche d'aide qui prévalait naguère et qui ramène davantage à une notion de charité publique. Nous lui préférons le titre de la loi actuelle, «*Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*», que nous trouvons davantage proactif puisqu'il ne se limite pas à la notion d'aide mais annonce des actions concrètes et appelle à la solidarité.

Le choix des termes est rarement neutre. Il exprime l'esprit de la loi, et le projet qui nous est présenté aujourd'hui nous semble effectivement s'éloigner de la volonté d'aider toutes les personnes concernées à bénéficier de l'accès à des mesures actives leur permettant d'intégrer ou de réintégrer le marché du travail, de retourner aux études pour obtenir une qualification reconnue, de participer dans la société, etc. Le titre, comme le texte de la loi, semble aussi remettre en question, sinon minimiser l'importance de la mobilisation des acteurs sociaux.

Nous ne voulons pas prétendre que la loi actuelle est parfaite et qu'elle remplit complètement et adéquatement toutes ces fonctions, mais il n'en demeure pas moins que ces objectifs guident depuis plusieurs années maintenant l'organisation des services d'emploi.

Le rôle des partenaires du marché du travail

Par ailleurs, sur ce point de la mobilisation de la collectivité, des acteurs sociaux, nous sommes surpris de constater que l'on n'a pas repris dans le projet de loi l'article 12 de la loi actuelle qui associe la Commission des partenaires du marché du travail et les Conseils régionaux des partenaires à la mise en œuvre des services publics d'emploi. Ce retrait de la référence à la Commission des partenaires n'est pas banal. On alléguera sûrement que cette mention dans la loi n'était pas nécessaire puisque ce mandat de la Commission est inscrit dans la loi créant le ministère de l'Emploi et de la Solidarité Sociale. Mais alors, comment se fait-il que la Commission n'ait jamais été consultée, ni même formellement avisée que le ministre avait l'intention, non pas d'amender la loi actuelle, mais de déposer une nouvelle loi qui constitue une réforme majeure? Nous ne pouvons donc que nous interroger sur le rôle de la Commission quant aux orientations futures et à la mise en œuvre des services d'emploi!

La création d'Emploi-Québec, sous la responsabilité du ministre de l'Emploi, de la Solidarité Sociale et de la Famille, a permis de développer une offre de services accessibles dans un même lieu, pour toutes les clientèles qui ont besoin de services d'emploi. Il ne faut pas oublier que cette nouvelle organisation des services d'emploi était le fruit du travail réalisé pendant de nombreuses années par le gouvernement du Québec pour récupérer sa pleine juridiction en matière de formation de la main-d'œuvre d'une part, mais aussi pour orienter davantage les services offerts vers des mesures actives plutôt que passives.

Tout ce travail s'est fait indépendamment du parti au pouvoir et en association avec les grands partenaires du marché du travail. Nous sommes d'ailleurs persuadés que sans l'appui et les pressions exercées par ces derniers, il n'y aurait toujours pas d'entente avec le gouvernement fédéral sur le rapatriement de la formation de la main-d'œuvre et sur l'organisation des services pour les prestataires de l'assurance emploi. Nous comprenons donc difficilement pourquoi on semble aujourd'hui écarter la Commission des partenaires du marché du travail.

2. Le retour aux programmes particuliers?

À la lecture du projet, nous ne pouvons que nous interroger sur l'impact du retrait des partenaires mais aussi sur l'organisation et l'accès aux services pour les personnes qui se retrouveront à l'aide sociale puisque l'on semble revenir à une approche par programmes, sinon par clientèles. Et notre inquiétude est bien sûr alimentée par les coupures budgétaires subies par Emploi-Québec suite à la baisse de la contribution du gouvernement du Québec durant les deux dernières années.

Nous nous demandons effectivement si le ministre a pris la décision de revenir à ce qui prévalait avant 1998, soit un régime pour les personnes sur la sécurité du revenu, avec des programmes particuliers pour certaines clientèles et un second pour les personnes sur l'assurance emploi, celles-ci étant toutefois «protégées» par les dispositions de l'entente fédérale-provinciale.

Nous voulons donc que le ministre indique clairement ses intentions quant la réorganisation des services d'emploi qui se dessine derrière le projet et quant au traitement différencié des clientèles visées. Le système actuel est loin d'être parfait mais du moins s'appuie-t-il sur des principes d'équité et de solidarité sociale! De plus les résultats des dernières années ont clairement démontré que le Québec avait fait de bons choix, que les mesures en place avaient véritablement contribué à réduire le nombre de personnes inscrites à la sécurité du revenu, notamment en les aidant à intégrer ou réintégrer le marché du travail dans des emplois durables.

À la lecture du projet de loi 57, nous avons l'impression que le ministre souhaite revenir à une approche centrée sur des clientèles prioritaires. C'est du moins ce que nous comprenons lorsque nous analysons les dispositions générales du projet de loi concernant les personnes qui ne présentent pas de contraintes sévères à l'emploi. Ainsi, le programme d'assistance emploi que l'on retrouve dans la loi actuelle serait remplacé par plusieurs programmes, dont le programme d'aide sociale, le programme «Alternative jeunesse» ainsi que des «programmes spécifiques», établis par le ministre pour des personnes qui présentent des difficultés particulières...!

Ainsi, le ministre se donne le pouvoir de créer des programmes spécifiques et d'en déterminer les normes d'application ainsi que les conditions, dont le montant ou la nature de l'aide financière. Le Chapitre III, qui concerne le Programme Alternative Jeunesse, illustre bien cette approche clientèle qui, selon nous, peut mener à des abus dans un sens ou dans l'autre. Ainsi, certains pourraient bénéficier d'avantages disproportionnés par rapport à d'autres clientèles alors que l'inverse pourrait aussi s'appliquer, à savoir que l'accès aux services pourrait être très restreint pour les personnes dont la situation fait en sorte qu'elles auraient besoin de mesures coûteuses avant d'être capables d'entrer ou de retourner sur le marché du travail. Dans un contexte où les disponibilités budgétaires ne permettent pas de répondre aux besoins de toutes les clientèles, on ouvre ici la porte à l'arbitraire le plus complet.

Actuellement, le principe à la base des services offerts aux personnes dites «aptes au travail» est que l'on doit offrir «la bonne mesure à la bonne personne». À partir des mesures disponibles dans le «coffre à outils», le conseiller ou la conseillère d'Emploi-Québec aide l'individu à s'inscrire dans des activités ou dans un parcours qui lui permettra d'intégrer ou de réintégrer le marché du travail. Cette approche n'a pas empêché le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale de développer des stratégies adaptées pour répondre plus efficacement aux besoins spécifiques de certaines clientèles. Nous pensons entre autres au programme Solidarité jeunesse et aux mesures pour encourager le retour aux études. Nous pensons aussi aux stratégies concernant les personnes immigrantes ou encore aux ententes avec les organismes en place pour soutenir les efforts auprès des personnes handicapées.

Nous sommes donc inquiets de voir dans le projet de loi que l'on risque de multiplier les programmes spécifiques, disposant de normes d'application de même que de conditions financières et autres différentes selon le choix discrétionnaire du ministre et pour lesquels aucun recours n'est prévu dans la loi.

3. Des mesures positives

Il n'y a toutefois pas que des éléments négatifs dans le projet de loi 57. Parmi les mesures positives présentes dans le plan d'action de lutte contre la pauvreté ainsi que dans le projet de loi, c'est avec satisfaction que nous avons constaté la disparition de l'obligation faite aux prestataires de l'assistance emploi de participer à des mesures actives pour avoir droit aux prestations de base et complémentaires. Il n'est donc plus question de coupure des prestations pour le refus de participer et l'on mise sur des incitatifs financiers pour encourager et favoriser la participation aux mesures actives.

Lors de l'adoption de la réforme de l'aide sociale en 1998, nous nous opposions au caractère obligatoire de la participation aux mesures pour les clientèles, dont les «parcours» pour les jeunes. Nous considérions qu'une telle approche était contre-productive et que si l'État développait et offrait des mesures et services de qualité accessibles à tous, nous n'aurions pas à envisager des mesures contraignantes pour les prestataires de la sécurité du revenu.

Nous accueillons donc avec satisfaction le retrait des pénalités pour refus de participer. Nous ne voudrions cependant pas que cela ait pour effet de désengager le gouvernement de son obligation d'offrir des services d'emploi de qualité à toutes les personnes inscrites aux programmes de solidarité et d'aide sociale.

Nous jugeons aussi positivement les deux mesures annoncées dans le plan d'action de lutte contre la pauvreté et dont le ministre a annoncé le 31 août dernier qu'elles sont désormais intégrées au régime fiscal soit la Prime au travail pour les personnes et les familles à faible revenu ainsi que la mesure Soutien aux enfants et nous espérons que ces mesures seront pleinement indexées annuellement.

Des retraits inquiétants

Par ailleurs, en éliminant les dispositions concernant les pénalités pour refus de participer, le projet de loi 57 fait aussi disparaître des dispositions qui constituaient des éléments positifs de la loi actuelle. Ainsi en est-il de l'article 48 qui définit ce qu'est un emploi non convenable. Ce n'est pas parce que l'on retire les pénalités prévues pour le refus ou l'abandon d'un emploi qu'il devient inutile de définir ce que l'on considère être un emploi non convenable. Il n'est pas plus acceptable de proposer aux participants un emploi non convenable dans une approche facultative que ce l'est lorsque les mesures sont obligatoires.

Par ailleurs, nous aussi retrouvons dans la loi actuelle une disposition qui répond aux attentes des travailleurs et des travailleuses de plus de 55 ans, qui après plusieurs mois de recherche n'arrivent plus à se trouver un emploi et pour lesquels, sur demande, on augmentait la prestation de base d'une allocation pour contraintes temporaires à l'emploi.

Avec la restructuration des programmes annoncée par le projet de loi et sans savoir ce qu'il adviendra des barèmes puisque ces derniers se retrouvent dans les règlements, nous craignons que bien des travailleurs et des travailleuses dans cette situation ne puissent plus bénéficier de cette disposition spéciale qui avait été ajoutée à la loi lors de la précédente réforme.

4. Des questions toujours en suspens

Enfin, le retrait des pénalités questionne aussi la notion du barème plancher, d'une prestation minimale couvrant les besoins essentiels et protégée de toute coupure ou saisie, question sur laquelle le gouvernement a aussi pris un engagement formel avec l'article 15,2 de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, que l'on ne retrouve pas dans le projet de loi actuel. Si le barème comme tel est fixé par voie réglementaire, nous nous attendions toutefois à ce que la loi reprenne le principe contenu dans l'engagement précité.

Nous voulons donc que le ministre respecte les engagements adoptés dans la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et dans le plan d'action qui l'accompagne et qu'il instaure rapidement une prestation minimale insaisissable, qui couvre les besoins essentiels des individus et des familles, dont les besoins en matière de logement. Nous voulons aussi que le ministre s'engage à inscrire dans la loi une clause garantissant l'indexation annuelle complète de toutes les sommes versées, et ce à tous les prestataires.

Nous ne reviendrons pas ici sur la question de la possibilité de saisie d'une partie de la prestation pour non-paiement de loyer (article 53), article qui n'a jamais été mis en vigueur dans la loi actuelle. Nous prenons pour acquis que les déclarations faites par le ministre suite aux réactions face à la présence de cet article dans le projet de loi à savoir qu'il n'a pas l'intention de le mettre en application. Nous voulons cependant qu'il aille plus loin, qu'il retire définitivement cet article de la loi actuelle ou de la loi à venir.

Enfin, nous voulons aussi que l'on restaure l'accès gratuit aux médicaments prescrits, ce qui était d'ailleurs un engagement du parti libéral.

Le traitement des «avoirs»

Le ministre s'est aussi engagé à revoir la question du traitement des avoirs afin de permettre aux familles de posséder des biens et des avoirs liquides d'une valeur supérieure à celle permise actuellement, dont les montants accumulés en vue de la retraite. Cette révision est d'autant plus importante que bien des personnes qui ont perdu leur emploi, et qui vivent des difficultés économiques temporaires, ne devraient pas avoir à liquider tous leurs biens avant d'avoir accès à un minimum de solidarité sociale, à un soutien minimal de l'État. Nous voulons donc que le ministre précise clairement ses intentions quant aux modifications qu'il entend apporter à la question des biens et avoirs liquides, dont les sommes économisées en vue de la retraite, qu'une personne peut posséder tout en ayant accès à un soutien du revenu par l'État.

Conclusion et recommandations

Nous comprenons que le ministre de l'Emploi, de la Solidarité Sociale et de la Famille veuille mettre rapidement en application les nombreuses mesures annoncées dans le cadre de la Loi et du *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Nous comprenons aussi qu'il veuille revoir certaines dispositions de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*. Malheureusement le projet de Loi no 57, qui nous présente une refonte majeure de la loi actuelle, n'est pas le véhicule approprié pour porter les changements annoncés. Cela est d'autant plus vrai que la majorité des changements associés à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale impliquent principalement des modifications réglementaires.

Le gouvernement doit-il transformer complètement la loi actuelle pour remplir ses engagements? Nous pensons que non. Aucune étude ou évaluation ne permet actuellement de remettre en question l'organisation des services d'emploi qui ont été développés durant les dernières années et auxquels ont accès les personnes inscrites à l'assistance emploi. Si le ministre souhaite réformer en profondeur le système actuel, comme il semble vouloir le faire avec le projet de loi 57, l'idée même de la réforme doit faire l'objet d'une consultation des acteurs concernés, notamment le comité consultatif dont la constitution et le mandat sont prévus dans la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, de même que la Commission des partenaires du marché du travail.

C'est pourquoi nous recommandons au ministre :

1. De retirer le projet de loi no 57 «Loi sur l'aide aux personnes et aux familles»;
2. De procéder à une évaluation de l'impact des mesures actives actuellement en place avant de procéder à une réforme en profondeur ;
3. De consulter les acteurs concernés avant d'envisager des changements majeurs à la loi actuelle, notamment le comité consultatif prévu dans la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* ainsi que la Commission des partenaires du marché du travail, cette dernière étant associée à Emploi-Québec et au ministre entre autres en ce qui concerne les mesures actives offertes aux personnes inscrites à l'assistance emploi.;
4. Qu'advenant la décision de procéder à une telle réforme, le ministre rende disponible à la consultation, non seulement le projet de loi mais aussi les modifications réglementaires qui découlent des changements envisagés.

Cela ne signifie cependant pas que rien ne peut ou ne doit être fait à court terme pour améliorer la situation des personnes ou pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion

sociale. C'est pourquoi nous proposons que l'on modifie le plus rapidement possible la loi ou les règlements concernés afin d'intégrer les changements qui sont déjà prévus dans la stratégie de lutte contre la pauvreté.

Nous demandons donc au ministre :

5. D'instaurer une prestation minimale insaisissable qui couvre les besoins essentiels des individus et des familles, dont les besoins en matière de logement, et de restaurer l'accès gratuit aux médicaments prescrits;
6. D'inscrire dans la loi un engagement à indexer complètement, et ce annuellement, les sommes versées à tous les prestataires;
7. De s'engager à maintenir et à développer les mesures et les services favorisant l'accès à l'emploi et la participation à la vie sociale et démocratique de toutes les personnes inscrites à la sécurité du revenu et à l'assistance emploi;
8. De donner suite à l'engagement de revoir la question des biens et avoirs liquides qu'une personne peut posséder tout en ayant accès à un soutien du revenu par l'État.

Bien qu'ayant d'abord et avant tout le mandat de représenter ses membres, la FTQ considère qu'il est de son devoir de solidarité de collaborer à améliorer les conditions de travail et de vie de l'ensemble de la population. C'est d'ailleurs ce qui explique pourquoi nous sommes membre du Collectif pour un Québec sans pauvreté.

Lors de la dernière réforme de la sécurité du revenu, en 1998, nous avons fortement insisté pour que les personnes inscrites dans les mesures actives liées au marché du travail bénéficient des mêmes droits et avantages que les personnes en emploi, ce qui n'était pas le cas précédemment. Depuis, nous participons activement à tous les travaux de la Commission des partenaires du marché du travail, notamment ceux qui concernent les services offerts aux différentes clientèles d'Emploi-Québec, dont celles qui proviennent de la Sécurité du revenu.

Nous avons suivi de près la mise en place de ces nouveaux services et nous avons souvent été très critiques dans le passé face aux résultats que nous jugions peu performants. Mais des efforts majeurs ont été consentis, tout l'appareil gouvernemental s'est donné des objectifs de résultats et le personnel s'est mobilisé de haut en bas de la structure d'Emploi-Québec. Nous reconnaissons maintenant que ces efforts donnent aujourd'hui des résultats intéressants, ...que nous ne sommes pas prêts à remettre en question sans avoir d'abord entre les mains une analyse sérieuse de la situation actuelle.

C'est pourquoi, comme le mentionne notre première recommandation, nous terminons en vous redemandant, monsieur le ministre, de retirer le projet de *«Loi sur l'aide aux personnes et aux familles»*.