

MÉMOIRE DU COMITÉ CONSULTATIF  
DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET  
L'EXCLUSION SOCIALE À LA COMMISSION  
DE L'ÉCONOMIE ET DU TRAVAIL

# Projet de loi n° 70

LOI VISANT À PERMETTRE  
UNE MEILLEURE ADÉQUATION  
ENTRE LA FORMATION ET L'EMPLOI  
AINSI QU'À FAVORISER  
L'INSERTION EN EMPLOI

Québec 

Ce mémoire a été adopté par le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale à sa séance régulière du 22 janvier 2016.

Il a été préparé sous la responsabilité d'un comité de lecture formé de membres du Comité :

Michel Bellemare  
Richard Gravel, président du Comité consultatif  
Frédéric Lalande  
Monique Toutant

Recherche et rédaction : Jeannine Arseneault, secrétaire générale  
Collaboration : martin Dufour, agent de recherche

Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale  
425, rue Saint-Amable, bureau RC 145  
Québec (Québec) G1R 4Z1  
Téléphone : 418 528-9866

Courriel : [infocclp@mess.gouv.qc.ca](mailto:infocclp@mess.gouv.qc.ca)  
Site Internet : [www.cclp.gouv.qc.ca](http://www.cclp.gouv.qc.ca)

## TABLE DES MATIÈRES

Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale .....	4
Résumé du mémoire .....	5
Mise en contexte .....	8
Des principes confirmés par des lois et des politiques publiques .....	12
• La législation.....	12
• Les politiques publiques.....	13
Les prestataires d'aide sociale .....	15
• Les jeunes et les personnes immigrantes.....	16
Le marché du travail .....	20
L'obligation de participer .....	22
• L'efficacité des mesures coercitives.....	23
• Les conséquences des pénalités.....	26
Les meilleurs moyens d'aider .....	32
• Les ressources affectées à l'aide à l'intégration à l'emploi .....	33
Les recommandations .....	34
Conclusion.....	35
Annexe 1 : Liste des membres du Comité consultatif.....	37
Annexe 2 : Principales publications du Comité consultatif.....	38

## COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

Le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale tient à remercier la Commission de l'économie et du travail de l'avoir invité et de lui donner ainsi l'occasion d'exposer son point de vue et ses recommandations quant au projet de loi n° 70. De par son mandat, le Comité s'est plus spécifiquement intéressé aux modifications à la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles et à l'instauration du Programme objectif emploi.

Le Comité consultatif est un organisme public institué en vertu de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il est composé de 17 membres nommés par le gouvernement. Ce sont des hommes et des femmes venant de plusieurs régions du Québec et représentant divers secteurs de la société, notamment les organismes et les groupes représentatifs en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, y compris des personnes elles-mêmes en situation de pauvreté, les milieux patronaux, syndicaux, municipaux, communautaires ainsi que la fonction publique.

Le premier rôle du Comité consultatif est de conseiller le ministre responsable de l'application de la Loi dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des actions entreprises dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il joue également un rôle de vigie relativement aux politiques gouvernementales pouvant avoir des effets sur la pauvreté et l'exclusion sociale.

## RÉSUMÉ DU MÉMOIRE

Le Comité souhaite faire part de sa grande préoccupation concernant certaines modifications proposées à la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles et le programme introduit à l'intention des personnes admises pour une première fois à l'aide sociale, soit Objectif emploi. Selon ses analyses, la réinstauration de mesures obligatoires et de pénalités pour refus de participer à ces mesures peut avoir un effet négatif très important sur des personnes déjà en situation de grande vulnérabilité, sans procurer par ailleurs les résultats escomptés.

**Le Comité ne peut qu'appuyer l'intensification du soutien et de l'accompagnement des nouveaux prestataires d'aide sociale, car, on le sait, plus une personne demeure longtemps à l'aide, plus il lui devient difficile de s'en sortir. Par contre, le Comité s'oppose à toute mesure coercitive assortie de pénalités qui viendraient réduire une aide financière déjà trop faible pour assurer la couverture des besoins de base des personnes, compromettant ainsi leur santé et leurs chances de s'en sortir. Cette façon de faire contrevient à la législation en vigueur, notamment la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la Charte des droits et libertés de la personne et le Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels.**

Paradoxalement, malgré le caractère éminemment social des difficultés d'intégration au marché du travail de nombreux groupes de population, on accorde souvent plus d'importance aux causes attribuables aux caractéristiques ou aux soi-disant lacunes des personnes qu'à celles qui découlent du marché du travail.

Les mesures punitives sont selon le Comité injustes, inutiles, souvent peu concluantes et terme de résultats et elles risquent de détériorer la situation de personnes déjà très vulnérables.

Elles sont injustes parce qu'elles sont en contradiction totale avec le respect de la dignité des personnes et de leur libre choix. Cette façon de faire s'appuie sur le préjugé selon lequel les personnes choisissent librement l'aide sociale. On reporte ainsi sur les personnes l'entière responsabilité de leurs difficultés d'intégration à l'emploi alors que dans les faits, le principal facteur est le marché du travail lui-même. Chaque mois, environ 40 % des ménages qui deviennent prestataires sont dans cette situation en raison de la fin de leurs prestations d'assurance-emploi, de la perte d'emploi sans droit à ces prestations ou encore de prestations d'assurance-emploi insuffisantes. Ceci illustre le lien avec le marché du travail de personnes pour qui bien souvent les seuls emplois disponibles sont précaires et mal rémunérés. Quand le taux de chômage baisse, le taux d'assistance sociale en fait tout autant.

De telles mesures sont aussi inutiles. Les statistiques le prouvent : les prestataires veulent s'en sortir et font de nombreux efforts malgré les obstacles qui leur barrent trop souvent la route. Année après année, des dizaines de milliers de prestataires participent volontairement à des mesures d'intégration à l'emploi, soit quelque 88 000 nouveaux participants en 2014-2015 dont quelque 21 000 jeunes de moins de 25 ans. Mentionnons que 72 % de ces jeunes n'avaient aucun diplôme. Entre 6 000 et 8 000 jeunes se sont inscrits chaque année au programme Alternative jeunesse, une mesure volontaire. C'est approximativement le nombre de nouveaux demandeurs jeunes de moins de 25 ans chaque année. Mentionnons que le programme Alternative jeunesse n'était pas

offert exclusivement aux jeunes qui faisaient une première demande d'aide sociale, mais aussi aux jeunes qui faisaient une nouvelle demande et à ceux déjà présents à l'aide.

Les mesures punitives sont par ailleurs le plus souvent inefficaces. Elles ont déjà été appliquées sans résultats concluants. Selon des spécialistes, de telles mesures n'ont pas tenu leurs promesses, notamment celles d'intégrer les personnes dans des emplois, certainement pas dans des emplois de qualité, ni de réduire la pauvreté. Elles ne permettent certes pas d'établir une relation de confiance entre la personne et l'agent d'aide à l'emploi. Il faut par ailleurs être prudent en s'appuyant sur des comparaisons internationales. L'environnement est très différent, notamment en ce qui concerne les règles du marché du travail, le niveau des salaires et des prestations, les pratiques des employeurs, etc. De plus, de telles mesures risquent d'aggraver le problème des travailleuses et travailleurs pauvres, en mettant à la disposition des employeurs un bassin de main-d'œuvre contrainte et bon marché, sans aucun pouvoir de négociation.

Des mesures obligatoires assorties de pénalités ont déjà été appliquées au Québec, sans résultats concluants. L'une des clés de la réussite des interventions, c'est d'offrir aux personnes la bonne mesure, tant et aussi longtemps qu'elles ont besoin de soutien. Une autre clé, c'est de s'assurer que le marché du travail est prêt à accueillir ces personnes, dans des conditions décentes.

Par ailleurs, selon une étude réalisée par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, la réussite de la participation à une mesure active semble être fortement influencée par le choix éclairé et réfléchi de la participation, par la motivation et par le niveau de préparation aux différentes activités. **Selon cette même étude, les deux principales causes de l'interruption ou de l'abandon de la participation à une mesure active sont le retour sur le marché du travail et le manque de motivation. Quant à ce dernier motif, ce serait le cas notamment pour les personnes qui s'inscrivent pour éviter une pénalité.**

Enfin, l'application de pénalités, soit la diminution d'une prestation d'aide financière déjà trop faible (par exemple, 623 \$ par mois pour une personne seule), risque d'avoir des conséquences dramatiques. Si comme l'estime le Ministère 10 % des nouveaux prestataires visés refusent de s'engager dans un parcours, ceci signifie que chaque année quelque 1 700 adultes (et combien d'enfants?) se retrouveront avec un revenu inférieur à l'aide sociale, déjà insuffisant pour couvrir seulement les besoins de base (se loger, se nourrir, se vêtir, se déplacer). Des coupures trop draconiennes risquent même d'en jeter certains à la rue.

L'aide sociale et l'aide à l'emploi doivent rester indépendantes l'une de l'autre. On ne doit pas mettre de conditions pour accorder une aide dite de dernier recours, c'est-à-dire accordée à une personne qui a épuisé toutes ses ressources. Ce qui semble plus raisonnable et efficace, c'est de bonifier l'aide quand les personnes participent à une mesure. Dans ce cas, si la personne interrompt sa participation ou ne respecte pas ses engagements, on peut retirer l'aide additionnelle, mais pas le droit à la prestation d'aide sociale.

S'il est vrai que les nouveaux demandeurs sont en bonne partie des jeunes et des personnes immigrantes, ne devrait-on pas d'abord se questionner sur leurs difficultés d'intégration à l'emploi? Le taux de chômage des jeunes est le double de celui de la population en général. Le taux de chômage des personnes immigrantes de moins de cinq ans, pour sa part, excède le double de celui des personnes nées au Canada.

Quant aux jeunes issus de familles elles-mêmes à l'aide sociale, le Comité est d'accord qu'il est tragique de les voir ainsi commencer leur vie. Par contre, au lieu de parler de transmission de la dépendance à l'aide sociale d'une génération à l'autre, peut-être faudrait-il se demander si ces jeunes et leur famille ont vraiment reçu tout le support dont ils auraient eu besoin plus tôt dans leur vie. Un enfant pauvre a nécessairement un ou des parents pauvres. Il est connu que le taux de décrochage scolaire est beaucoup plus élevé dans les milieux défavorisés. Pour les jeunes, le premier geste à poser en prévention est la lutte au décrochage scolaire et l'amélioration du revenu des parents pour assurer à ces jeunes plus d'égalité des chances.

Plusieurs des modalités d'application du Programme objectif emploi seront précisées dans le règlement, notamment la définition d'un emploi convenable, les montants de soutien additionnel pour la participation à une mesure, la hauteur des pénalités ainsi que différentes règles d'application dont les motifs pour lesquels une personne pourra être exemptée de participer. Des décisions aussi importantes ne sont pas de nature administrative. Cette façon de faire risque de laisser trop de place à l'arbitraire. La loi devrait apporter des précisions sur ces sujets si elle était adoptée.

Le Comité croit fermement que comme le reste de la population, la majorité des prestataires veulent améliorer leur sort et sont prêts à s'engager dans une mesure d'aide à l'emploi quand ils pensent que cette mesure est pertinente pour eux et qu'ils ont des chances raisonnables d'améliorer leur situation. Le problème est bien souvent le manque de places dans les mesures appropriées ou l'inadéquation de ces mesures aux besoins.

En conclusion, le Comité réaffirme qu'un revenu décent est un préalable à l'intégration à l'emploi. Faire confiance aux personnes, comme le préconisent la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et le premier plan d'action en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, est la pierre angulaire de la réussite de toute intervention.

## MISE EN CONTEXTE

Le 10 novembre 2015, le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et ministre responsable de l'application de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, déposait à l'Assemblée nationale un projet de loi intitulé Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'insertion en emploi. Ce projet de loi modifie principalement les trois lois suivantes :

- La Loi sur l'aide aux personnes et aux familles;
- La Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail;
- La Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre.

Dans ce mémoire, le Comité s'attardera plus particulièrement aux modifications à la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles et à la création du Programme objectif emploi, un programme obligatoire assorti de pénalités en cas de refus de participer. Il s'adresse aux personnes sans contraintes à l'emploi admises pour la première fois à l'aide sociale.

Selon le projet de loi, les personnes admises pour la première fois à l'aide sociale se verraient obligées de participer à une démarche d'intégration à l'emploi qui pourrait comporter des mesures telles que la recherche d'emploi, l'acquisition de compétences ou toute autre démarche adaptée à leur situation<sup>1</sup>. La personne pourrait également être obligée d'accepter un emploi jugé convenable. Le refus de participer ou de respecter les obligations entraînerait une pénalité financière. Le Programme objectif emploi prévoit des exemptions pour les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi qui sont plutôt dirigées vers le Programme de solidarité sociale. Par contre, est-ce qu'il visera certaines personnes bénéficiant actuellement d'une contrainte temporaire, comme par exemple les responsables d'une famille monoparentale avec un enfant de moins de 5 ans ou les personnes âgées de 58 ans et plus? L'on sait les difficultés d'accès à une place en service de garde ainsi que les difficultés de conciliation travail-famille pour certains types d'emploi (sur appel, horaires coupés, de soir, etc.). On connaît également les difficultés d'intégration à l'emploi des personnes plus âgées, souvent moins scolarisées.

Malheureusement, plusieurs modalités d'application, notamment les pénalités et la définition d'un emploi convenable, seront connues ultérieurement lors de la publication du règlement. Il est donc assez difficile de les commenter plus en détails ici, ce qui aurait pourtant été important pour enrichir le débat.

Un autre élément important à souligner est le fait que l'article 49 de l'actuelle Loi sur l'aide aux personnes et aux familles (clause de dénuement) ne s'appliquera pas aux personnes dirigées vers le Programme objectif emploi. Cet article prévoit que « le ministre peut accorder une prestation à un adulte seul ou à une famille qui n'est pas admissible au programme pour un motif autre que celui prévu au paragraphe 1° de l'article 27<sup>2</sup> ou qui, bien qu'étant admissible, n'aurait pas droit à

---

1. Article 28 du projet de loi n° 70.

2. N'est pas admissible l'adulte qui :

1 fréquente, au sens du règlement, un établissement d'enseignement secondaire en formation professionnelle ou postsecondaire, et une famille qui compte un tel adulte;

cette prestation s'il estime que, sans cette prestation, cet adulte ou les membres de cette famille seraient dans une situation qui risquerait de compromettre leur santé ou leur sécurité ou de les amener au dénuement total ». **En faisant en sorte qu'un nouveau demandeur n'est pas admissible au programme d'aide sociale, mais plutôt au Programme objectif emploi, les modifications proposées par le projet de loi n° 70 excluent ces personnes de la possibilité de se prévaloir de cette clause de dénuement.** Les programmes d'aide financière, comme leur nom le dit, sont une aide de dernier recours. Ils ne peuvent avoir comme finalité d'exclure des personnes de cette protection minimale. Ceci va à l'encontre des droits reconnus dans la Charte des droits et libertés de la personne.

Les participantes et participants au Programme objectif emploi ne pourront pas non plus déposer de demande de révision quant au plan d'intégration en emploi qui leur sera proposé ni faire appel au Tribunal administratif. Il semble par ailleurs que ces personnes seront tout au plus consultées quant au contenu de ce plan; elles n'auront pas nécessairement à être d'accord. Par contre les décisions concernant les pénalités seraient révisables. Il y aura également la possibilité de faire appel en dehors du processus normal de révision.

**Le Comité est d'accord avec un soutien accru aux personnes nouvellement admises à l'aide sociale pour leur permettre de s'en sortir le plus rapidement possible et d'améliorer leur situation, mais il s'objecte à toute mesure obligatoire avec pénalité, façon de faire qui est en contradiction totale avec le respect de la dignité et du libre choix des personnes et qui ne peut qu'appauvrir davantage des personnes déjà en situation de grande vulnérabilité.** Rappelons que la prestation de base d'une personne seule à l'aide sociale, sans contraintes à l'emploi, est de 623 \$ par mois. On voit mal comment on pourrait appliquer une coupure sur un tel montant sans compromettre davantage la santé et la sécurité de ces personnes.

Un autre élément d'inquiétude doit être soulevé ici. Le ministre a affirmé que cette mesure toucherait les personnes admises pour la première fois, mais aucune mention n'en est faite dans le projet de loi qui stipule simplement que « toute personne visée par règlement qui aurait droit de bénéficier d'une prestation en vertu du Programme d'aide sociale pour le mois qui suit sa demande d'aide financière de dernier recours doit d'abord participer au Programme objectif emploi »<sup>3</sup>. **Ceci pourrait signifier éventuellement, par simple décret, la possibilité d'étendre ces obligations à l'ensemble des demandeurs d'aide sociale, ce qui laisserait une grande marge de manœuvre dans l'application de l'obligation de participer, sans laisser beaucoup de place au débat public sur cet élargissement.**

L'aide à l'emploi et les mesures d'aide financière de dernier recours ne doivent pas être subordonnées l'une à l'autre. Elles n'ont pas les mêmes objectifs. Dans le cas qui nous occupe, le Ministère estime qu'environ 10 % des nouveaux prestataires d'aide sociale visés seraient susceptibles de refuser de s'engager dans un parcours d'insertion en emploi avec le Programme

---

2 est membre d'une communauté religieuse qui est en mesure de subvenir aux besoins de ses membres;

3 est seul et est un mineur non pleinement émancipé;

4 est incarcéré dans un pénitencier, dans un établissement de détention ou dans toute autre prison ou tenu de loger dans un établissement en vue de sa réinsertion sociale.

3. Article 28 du projet de loi n° 70 (alinéa 83,1 ajouté à la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles).

objectif emploi. Ceci signifie que chaque année, quelque 1 700 adultes (et combien d'enfants) risquent de se retrouver avec un revenu inférieur à celui de l'aide sociale, déjà insuffisant.

Avec la mise en place de ce programme, on prévoit des économies de quelque 50 millions de dollars au programme d'aide sociale. Mais, à terme, combien d'autres dépenses ces économies engendreront-elles notamment en matière de soins de santé ou d'augmentation de l'itinérance chez les personnes dont on aura coupé un soutien financier qui est déjà en-dessous de ce qui est nécessaire pour couvrir leurs besoins de base?

Lors de l'étude des crédits 2015-2016 du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, le ministre réaffirmait que la solidarité et l'entraide sont des valeurs fondamentales de la société québécoise. Il mentionnait par ailleurs qu'avec les crédits alloués au Ministère, ce dernier pourrait remplir sa mission, soit « contribuer à la prospérité économique et sociale du Québec et protéger les personnes les plus vulnérables de notre société. » Enfin, il ajoutait que **le moment était venu « d'intensifier l'accompagnement offert aux personnes qui présentent une première demande au programme d'aide sociale et d'adapter les services aux besoins particuliers de la clientèle. »**<sup>4</sup> **Le Comité ne peut qu'être d'accord avec un tel objectif. L'on sait que plus une personne demeure longtemps à l'aide financière, plus les obstacles pour s'en sortir peuvent être grands.**

La bonification de l'aide financière lors d'une participation à une démarche d'emploi peut contribuer à son succès en améliorant la condition économique des prestataires. Le niveau de cette bonification n'est pas connu, mais selon des informations publiées dans certains médias et les propos du ministre, une allocation de participation allant jusqu'à 250 \$ pourrait s'ajouter à la prestation, selon la mesure à laquelle la personne participerait. Est-ce que le maximum de 196 \$ de l'actuelle allocation d'aide à l'emploi qui n'est pas comptabilisé dans le calcul de la prestation serait le même? Ce sont là des questions auxquelles répondra certainement le règlement, mais il aurait été important d'avoir plus d'indications afin de pouvoir se prononcer sur la question.

Un argument souvent avancé pour justifier la mise en œuvre de mesures obligatoires est que comme pour tout autre citoyen, on s'attend à ce qu'un prestataire d'aide sociale fasse quelque chose en échange de sa prestation. Même en étant d'accord avec cette affirmation, on ne peut passer sous silence que la contrepartie à l'engagement de la personne, soit l'accès à une mesure d'emploi adaptée et par la suite à un emploi décent, est loin d'être toujours au rendez-vous.

**Le Comité s'est toujours prononcé contre toute mesure coercitive et pénalité assortie. Mettre en place de telles mesures, c'est présumer que les personnes choisissent l'aide sociale et refusent de faire les efforts requis pour acquérir leur autonomie économique. C'est perpétuer des préjugés déjà bien ancrés quand, comme le stipulent la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles, les personnes en situation de pauvreté sont les premières à agir pour améliorer leur situation et celle de leurs proches. À titre d'exemple, en 2014-2015, près de 88 000 prestataires d'aide financière ont initié une participation à une mesure active d'aide à**

---

4. *Journal des débats de la Commission de l'économie et du travail, Version préliminaire, 41<sup>e</sup> législature, 1<sup>re</sup> session* (début : 20 mai 2014), le lundi 27 avril 2015, vol. 44, no 22, ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

**l'intégration à l'emploi et ce, sur une base volontaire, et 28 000 autres ont poursuivi une participation amorcée au cours d'une année antérieure.**

Le nombre de prestataires d'aide financière décroît au fur et à mesure que diminue le chômage. Après avoir atteint un sommet de 12,8 % en janvier 1996, le taux d'assistance sociale chez les adultes québécois (de 18 à 64 ans) n'a cessé de diminuer au cours des dix-neuf dernières années, pour s'établir à 6,6 % en janvier 2015<sup>5</sup>. En fait, sans surprise, la courbe de la diminution du taux d'assistance sociale suit celle de la diminution du taux de chômage.

**La mise en place de mesures obligatoires assorties de pénalités néglige un facteur qui outre leurs caractéristiques personnelles joue un rôle majeur, en fait le plus déterminant, dans l'intégration des personnes au marché du travail, c'est-à-dire les conditions du marché du travail qui est loin de pouvoir offrir à toutes et à tous un emploi correspondant à leurs aspirations, à leurs compétences et leur permettant réellement de sortir de la pauvreté.**

**Le Comité n'est pas à priori contre toute obligation. En fait, il est surtout contre le fait de couper une prestation d'aide financière déjà trop faible. Une contrepartie acceptable serait de bonifier l'aide accordée lors de la participation à une mesure, de convenir des objectifs avec la personne, en lui donnant des choix. Si par la suite la personne ne respectait pas le plan convenu, l'aide additionnelle pourrait lui être retirée, mais pas le droit à sa prestation d'aide sociale.**

Le Comité souhaite attirer l'attention sur une réalité souvent méconnue, soit les conséquences de telles mesures dans les communautés autochtones. Bien que le financement soit de source fédérale, ce sont les mesures et programmes provinciaux qui s'appliquent dans ces communautés. Malheureusement, la plupart du temps, le financement alloué est insuffisant pour mettre en place de nouvelles mesures, quelle que soit leur efficacité. Dans le cas qui nous occupe, bien que le Comité s'oppose à toute mesure punitive, il appuie une intervention renforcée auprès des nouveaux prestataires d'aide sociale pour éviter que ne s'aggravent leurs difficultés de s'en sortir. Le problème du financement de telles mesures d'accompagnement et de soutien se pose donc pour les communautés autochtones, d'autant plus que dans plusieurs d'entre elles, les taux d'assistance sociale sont très élevés.

Par ailleurs, la question de l'intégration en emploi est tout aussi problématique. Dans les communautés, les seuls employeurs sont les conseils de bande qui ne peuvent à eux seuls assurer de l'emploi pour l'ensemble de la population. Les personnes doivent donc bien souvent chercher un emploi en-dehors de leur communauté, emplois qui sont très rares à proximité des communautés situées en région éloignée. De plus, les membres des communautés autochtones font souvent face à d'autres obstacles majeurs à leur intégration à l'emploi, soit le racisme et la discrimination. Enfin, en s'éloignant de leur communauté, ces personnes risquent souvent de vivre des problèmes majeurs en raison de leur déracinement. Cet aspect est à prendre en considération dans les interventions.

5. MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Rapport annuel de gestion 2014-2015*, pp. 156, 60 et 27.

Il faut aussi tenir compte du fait que dans plusieurs communautés autochtones, les taux de diplomation sont extrêmement faibles. Il y a par ailleurs tellement de lacunes au plan de la réponse à des besoins de base tels que l'accès à l'eau, à l'électricité, à la sécurité alimentaire que dans bien des cas, les gens sont loin des considérations en lien avec l'emploi.

## DES PRINCIPES CONFIRMÉS PAR DES LOIS ET DES POLITIQUES PUBLIQUES

**La législation actuellement en vigueur exclut la possibilité de recourir à des pénalités pour refus de participer à une mesure d'aide à l'emploi et divers instruments assurent un minimum de protection aux personnes. Réduire des prestations déjà insuffisantes contrevient directement à ces instruments qui garantissent à toutes et tous, sans distinction notamment de statut social, la pleine réalisation de leurs droits tant fondamentaux qu'économiques et sociaux.**

### La législation

La **Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale**<sup>6</sup>, d'une part, stipule que le plan d'action en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale devait proposer des modifications aux programmes d'assistance-emploi, dans la mesure prévue par la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale (chapitre S-32.001)<sup>7</sup>, afin notamment d'introduire le principe d'une prestation minimale, soit un seuil en deçà duquel une prestation ne peut être réduite en raison de l'application de sanctions administratives, de la compensation ou du cumul de celles-ci.

Afin de protéger les prestataires et aussi afin de se conformer à la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le principe d'une prestation minimale est donc inscrit dans l'actuelle Loi sur l'aide aux personnes et aux familles, à l'article 59 qui est libellé comme suit :

**« La prestation accordée à l'adulte seul ou à la famille ne peut être réduite pour défaut d'entreprendre des démarches en vue d'intégrer le marché du travail, notamment en cas de refus, d'abandon ou de perte d'emploi. »**

La **Charte des droits et libertés de la personne**, à l'article 45, prévoit expressément que toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent. Restreindre les conditions ou modalités d'admission aux programmes d'aide en vigueur contrevient directement au droit reconnu par cet article de la Charte. Le projet de loi présenté contrevient également à l'article 1 de la Charte qui affirme que tout être humain a droit, notamment, à la liberté de sa personne.

---

6. Article 15.

7. Cette Loi a été remplacée par la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles en 2007.

Le **Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels** auquel le Québec a adhéré reconnaît, pour sa part, le droit de toute personne à la sécurité sociale, ainsi qu'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<sup>8</sup>. L'article 6 de ce Pacte reconnaît également le droit au travail, qui comprend le droit qu'à toute personne d'obtenir **la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté**.

Enfin, dans la **Convention relative aux droits de l'enfant**<sup>9</sup>, il est mentionné que « Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. » Or, parmi les prestataires nouvellement admis, il y a des enfants. En août 2015, il s'agissait de 2 016 enfants, soit le quart des nouveaux prestataires. L'appauvrissement des parents a évidemment des conséquences directes sur ces enfants, qui déjà sont loin de bénéficier de chances égales par rapport aux enfants mieux nantis. **Au lieu de parler de transmission de la dépendance à l'aide sociale d'une génération à l'autre, ne devrait-on pas plutôt faire référence à une transmission de chances inégales d'une génération à l'autre?**

## Les politiques publiques

Afin de respecter la législation en vigueur, dans le premier plan d'action en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale<sup>10</sup>, il est mentionné :

« Pour protéger les prestataires de l'assistance-emploi contre une réduction trop sévère de leur prestation, le principe d'une prestation minimale au Programme d'assistance-emploi sera inscrit dans la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale.

**Ainsi, 100 % de la prestation de base à laquelle une personne a actuellement droit sera protégé contre les sanctions administratives, sauf dans les cas de fraude ou de remboursement d'une dette.**

**Avec l'introduction d'un tel barème plancher, le principe de réciprocité s'appuiera dorénavant, dans les suites de l'évolution du Régime de sécurité du revenu, sur des approches incitatives plutôt que punitives. En faisant confiance aux personnes, le gouvernement a choisi de favoriser l'effort volontaire des personnes. »**

---

8. HAUT COMMISSARIAT DES NATIONS-UNIES AUX DROITS DE L'HOMME, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, articles 9 et 11.

9. Convention internationale des droits de l'enfant, article 3.1.

10. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Concilier liberté et justice sociale : un défi pour l'avenir*, Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2004, p. 28.

Le constat était alors fait que les réductions pouvaient se traduire par une diminution parfois importante du montant de l'aide financière accordée.

Enfin, dans le cadre des modifications apportées en 2013 au Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles, plusieurs organismes avaient manifesté leur crainte de voir s'appauvrir les personnes touchées en raison de la diminution de la prestation auxquelles elles avaient alors droit. Voici quelques-unes des principales réactions.

#### **La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse recommandait :**

- De maintenir l'allocation pour contraintes temporaires, **à défaut de hausser la prestation de base de façon à permettre de combler véritablement les besoins essentiels et d'assurer un niveau de vie décent.**
- De ne pas édicter l'article 2 du projet (report de l'âge d'admissibilité à l'allocation pour contraintes temporaires, de 55 à 58 ans). De réévaluer les mesures d'aide à l'emploi proposées, notamment en tenant compte du fait que ces mesures impliquent des démarches à moyen et long terme et qu'elles ne peuvent être substituées à l'aide financière accordée en vue d'assurer un niveau de vie décent aux personnes et aux familles pauvres garanti par l'article 45 de la Charte **puisqu'elles doivent être développées de façon à amoindrir l'effet des obstacles systémiques que le marché du travail pose encore pour certaines catégories de personnes.**

#### **Les Directeurs de santé publique recommandaient :**

- De renoncer à l'application du projet de Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles et de **réaliser une évaluation d'impact sur la santé de ces mesures**, et ce, conformément à l'article 54 de la Loi sur la santé publique. La conduite de cette évaluation d'impact sur la santé leur apparaissait primordiale afin de bien mesurer et contrer les effets potentiellement négatifs que pourraient engendrer les modifications réglementaires sur les personnes, les familles et les enfants vivant en situation de pauvreté dans l'ensemble du Québec.

#### **La Protectrice du citoyen recommandait :**

- Que l'accès à l'allocation pour contraintes à l'emploi soit maintenu pour les prestataires âgés de 55 ans et plus, et ce, **jusqu'à ce que les statistiques et des études démontrent une évolution positive de leur employabilité et de l'impact des programmes gouvernementaux d'aide à l'emploi.**

#### **Le Comité consultatif femmes en développement de la main-d'œuvre recommandait :**

- **Le respect en tout temps de la distinction entre des mesures d'aide financière susceptibles d'assurer un niveau de vie décent et les mesures d'aide à l'emploi.**

Ces recommandations sont tout aussi pertinentes dans le cas qui nous occupe, c'est-à-dire les pénalités qui seraient imposées à des prestataires nouvellement admis qui refuseraient les

mesures d'aide à l'emploi proposées ou tout emploi jugé convenable selon la définition à paraître au règlement. Ces mesures s'attaquent de plein fouet aux droits de personnes qui ont déjà de la difficulté à les faire reconnaître. **Toute mesure venant appauvrir des personnes déjà en situation de précarité devrait au préalable faire l'objet d'une évaluation d'impact sur ces personnes, notamment sur leurs conditions de vie, leur santé, leurs chances de s'en sortir, etc.**

## LES PRESTATAIRES D'AIDE SOCIALE

Les statistiques officielles du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sur les prestataires des programmes d'aide financière sont surtout compilées sur une base mensuelle. Pour les fins de ce mémoire, nous utiliserons principalement celles du mois d'août 2015.

Selon ces données, le profil des prestataires nouvellement admis à l'aide financière est quelque peu différent de celui des personnes déjà à l'aide. La moitié des prestataires nouvellement admis sont des jeunes, alors que seulement 22 % des prestataires déjà à l'aide sociale (excluant les contraintes temporaires pour raison de santé) ont moins de 30 ans. À noter que ce groupe d'âge forme près de 34 % de la population totale du Québec. Les jeunes sortent plus rapidement de l'aide sociale que les personnes plus âgées. La proportion des personnes seules quant à elle est sans surprise similaire, soit environ les trois quarts dans les deux cas.

Le nombre de personnes visées par le Programme objectif emploi serait de quelque 17 000 par année. Pour ce qui est du mois d'août 2015, 1 592 ménages étaient admis pour une première fois à l'aide sociale, dont<sup>11</sup> :

- Un peu plus d'hommes que de femmes;
- La moitié sont âgés de moins de 30 ans;
- 22 % sont âgés de 45 ans ou plus;
- 42 % sont nés hors-Canada;
- **Le tiers n'ont aucun diplôme et pour 41,3 %, le niveau de diplôme obtenu est inconnu.** Comme il serait étonnant qu'une personne ayant un diplôme du niveau d'un DEC ou d'un BAC par exemple omette de le mentionner, il est probable que certains de ces ménages dont le niveau de diplomation atteint est inconnu n'ont en fait obtenu aucun diplôme, et que bon nombre aussi sont constitués de personnes immigrantes dont les diplômes n'ont pas été reconnus ou n'ont pas d'équivalent au Québec.

Chaque mois, quelques milliers de personnes sont admises à l'aide financière (pour une première fois ou non). Malgré cela, on observe une diminution constante du nombre de prestataires depuis le milieu des années 1990, soit une baisse de près de 44 % de 1996 (année où l'on a recensé historiquement le plus de prestataires) à 2014, avec une très légère augmentation en 2009, sans doute liée à la crise économique. Quand le taux de chômage diminue, le nombre de prestataires en fait tout autant.

---

11. Données fournies par le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, excluant les contraintes temporaires à l'emploi pour état de santé, mais incluant les autres contraintes temporaires comme une grossesse, un jeune enfant à charge, la présence d'un enfant handicapé ou le fait d'être âgé de 58 ans ou plus..

Par ailleurs, selon les données du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, **43 % de l'ensemble des ménages nouvellement admis à bénéficier de prestations d'aide financière en août 2015 l'ont été en raison de la fin de leurs prestations d'assurance-emploi, de la perte de leur emploi sans droit à ces allocations, ou de prestations d'assurance-emploi insuffisantes**<sup>12</sup>. On ne dispose pas d'une telle information pour les personnes qui font une première demande, mais il y a probablement des similitudes, si on exclut une partie des jeunes, notamment ceux en provenance d'un centre jeunesse ou encore ceux qui viennent de terminer leur scolarité sans avoir trouvé un emploi. **Cela illustre assez bien le lien avec un marché du travail où les seuls débouchés accessibles à ces personnes sont souvent des emplois précaires et mal rémunérés.** En fait, si on analyse les données relatives aux entrées à l'aide sociale au cours des dix dernières années, on se rend compte que bon an mal an, au moins un tiers des nouveaux ménages admis à recevoir de l'aide l'a été pour de tels motifs<sup>13</sup>. Ceci rend bien compte des effets pervers de la précarisation des emplois et des modifications successives aux règles d'admissibilité à l'assurance-emploi qui ont eu pour effet d'en restreindre l'accès. Ainsi, alors que, jusqu'au début des années 1990, près de 85 % des chômeuses et chômeurs touchaient des prestations<sup>14</sup>, en 2012, le ratio prestataires-chômeurs s'établissait à 38,8 %<sup>15</sup>, soit le plus faible depuis le début du siècle. De plus en plus de personnes doivent recourir à l'aide sociale pour pallier la faiblesse de protection du régime d'assurance-emploi.

## Les jeunes et les personnes immigrantes

En août 2015, il y avait 42 881 jeunes âgés de moins de 30 ans (excluant les contraintes pour raisons de santé) prestataires du Programme d'aide sociale, par comparaison avec 55 210, dix ans plus tôt.

**S'il est vrai qu'un fort pourcentage de nouveaux demandeurs est constitué de jeunes ou de personnes immigrantes, l'une des explications pourrait être les taux de chômage plus élevés des jeunes et des personnes immigrantes, surtout, pour ces dernières, celles qui sont arrivées depuis cinq ans ou moins, tel que démontré au tableau qui suit.**

---

12. MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Rapport statistique sur la clientèle des programmes d'assistance sociale*, Direction de la statistique et de l'information de gestion, août 2015, p. 3.

13. MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Rapports statistiques sur la clientèle des programmes d'assistance sociale*, septembre 2004 à novembre 2014, [en ligne] <http://www.mess.gouv.qc.ca/statistiques/prestataires-assistance-emploi/>.

14. Guillaume BOURGAULT-CÔTÉ, « Assurance emploi, Un régime de moins en moins accessible, À peine 38,8 % des chômeurs ont pu recevoir des prestations en 2012-2013 », *Le Devoir*, 7 mai 2014.

15. EMPLOI ET DÉVELOPPEMENT SOCIAL CANADA, *Rapport de contrôle et d'évaluation de l'assurance-emploi 2012-2013*, chapitre 2, [http://www.esdc.gc.ca/fra/emplois/ae/rapports/rce2013/chapitre2\\_2.shtml](http://www.esdc.gc.ca/fra/emplois/ae/rapports/rce2013/chapitre2_2.shtml) [page consultée le 4 juillet 2014].

### Taux de chômage, 2014, selon diverses caractéristiques

Jeunes 15-24 ans	Personnes 25-54 ans	Personnes immigrantes (5 ans ou moins)	Populations nées au Canada
13,2 %	6,7 %	17,2 %	7,1 %

Malgré leur taux de chômage plus élevé, les jeunes sont pourtant proportionnellement beaucoup moins nombreux à toucher des prestations d'assurance-emploi par rapport à leur poids dans la population en chômage. Ainsi, seulement 9,7 % des prestataires d'assurance-emploi étaient âgés de 15 à 24 ans, alors que ce groupe d'âge formait 25,6 % des personnes en chômage<sup>16</sup>. Quand on perd son emploi et qu'on n'a pas droit à l'assurance-emploi, vers quoi d'autre se tourner que l'aide sociale?

**Dans un contexte de taux de chômage si élevé pour ces deux groupes de population où déjà une forte proportion de ces personnes se cherche activement un emploi, quelle est l'utilité de mettre en place des mesures coercitives et punitives? Il faudrait selon nous plutôt chercher les causes de ces difficultés sur le marché du travail et pas seulement du côté des personnes. Ce n'est certainement pas en appauvrissant les gens par des pénalités qu'on va leur donner les moyens de s'en sortir. D'autant plus que pour être admis à l'aide sociale, il faut déjà avoir épuisé toutes ses ressources.**

#### Les jeunes

Pour le Comité aussi, il est tragique de voir des jeunes commencer leur vie adulte à l'aide sociale. Intervenir rapidement auprès de ces jeunes est certainement une priorité, mais tout est dans la manière d'intervenir.

Dans un précédent avis portant sur la prévention de la pauvreté persistante chez certains groupes à risque, le Comité constatait que malgré les engagements pris dans les suites du premier plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la mise en place d'un véritable continuum de services pour les jeunes demeure encore plus un défi qu'une réalité concrète.

**Pas moins de 31 181 prestataires d'un programme d'assistance sociale âgés de moins de 25 ans ont participé à une mesure d'aide à l'emploi en 2014-2015. Soixante-douze pour cent (72 %) de ces jeunes n'avaient aucun diplôme, pourtant, peu d'entre eux (3 676)) ont été référés dans une mesure de formation<sup>17</sup>. Il est reconnu que les chances de décrocher un emploi et**

---

16. André GRENIER et autres, *Les chiffres clés de l'emploi au Québec*, édition 2013, Emploi-Québec, p. 80-81.

17. MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDAIRES SOCIALE, *Rapport statistique sur les individus participant aux interventions des Services publics d'emploi, Clientèle : Moins de 25 ans, Année 2014-2015, Rapport officiel (à partir des données extraites le 19 juin 2015)*, Direction de la statistique, de l'information de gestion et du suivi de la performance, Direction générale des politiques et de l'analyse stratégique, p. 2 et 5.

de le conserver s'améliorent avec l'augmentation de la scolarité. L'obtention d'un diplôme de niveau secondaire fait la plus grande différence à ce chapitre.

Parmi les plus jeunes, soit les moins de 20 ans, bien qu'on ne connaisse pas le chiffre exact, on sait qu'un certain nombre sont issus d'un centre jeunesse. Ces jeunes n'ont souvent d'autre choix que de faire une demande d'aide sociale le jour de leurs 18 ans. Ce sont des jeunes très vulnérables qui ont souvent déjà subi plusieurs échecs au cours de leur courte vie. Dans un avis antérieur<sup>18</sup>, le Comité attirait l'attention sur la situation de ces jeunes qui ont souvent vécu des difficultés majeures dans leur famille, que l'État a décidé de prendre en charge pour les protéger et qui, le jour de leurs 18 ans, commencent leur vie adulte sans préparation adéquate pour s'insérer dans une société où, trop souvent, ils ne se sentent pas les bienvenus. Ajoutons que quelque 50 % à 75 % des jeunes itinérants auraient été en contact avec le Directeur de la protection de la jeunesse<sup>19</sup>.

Une autre question épineuse appuie souvent la volonté de resserrer les règles d'admission à l'aide sociale, c'est-à-dire, parmi ceux qui font une première demande, la présence d'un nombre significatif, de jeunes issus d'une famille à l'aide sociale. Plutôt que de parler d'une transmission de la dépendance d'une génération à l'autre, **il semble au Comité qu'il faudrait plutôt regarder du côté des lacunes dans le soutien dont ont pu bénéficier ces familles et ces jeunes en terme de prévention**, notamment par l'amélioration du revenu des parents (un enfant pauvre a nécessairement un parent pauvre) et par une intervention précoce et soutenue en service de garde et à l'école. Pour les jeunes, en prévention, la priorité est la lutte au décrochage scolaire et le meilleur soutien à ceux qui sortent des centres jeunesse. En termes d'aide à l'emploi, il importe de mettre l'accent sur la qualification des jeunes plus éloignés du marché du travail, en leur offrant des moyens divers de se qualifier, tant pour ceux en chômage que pour ceux en emploi précaire.

Il est reconnu que les taux de décrochage scolaire sont beaucoup plus élevés en milieu défavorisé. Ainsi en 2008-2009, dans le réseau public du Québec, ce taux était de 35,9 % pour les garçons de milieux défavorisés et de 15,6 % pour ceux de milieux favorisés. Il était de 26,1 % chez les filles de milieux défavorisés et de 8,7 % chez celles de milieux favorisés<sup>20</sup>. À la fin du primaire, le retard scolaire chez les garçons venant de familles pauvres est deux fois plus élevé<sup>21</sup>. **Souvent, dans ces milieux, les enseignantes et enseignants doivent composer avec de nombreuses difficultés sans avoir tous les services professionnels requis pour les soutenir.**

**Pour les jeunes âgés de 16 à 18 ans, on constate un trou dans les services en matière d'intégration en emploi.** Les Carrefours jeunesse emploi avaient antérieurement la possibilité de

---

18. COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE, *Revoir nos façons de faire, un choix judicieux et humain*, Avis sur la prévention de la pauvreté persistante, 2009, p. 38.

19. M. ROBERT, R. PAUZÉ et L. FOURNIER, « Factors Associated with Homelessness of Adolescents under Supervision of the Youth Protection System », *Journal of Adolescence*, vol. 28, 2005, étude citée dans *L'itinérance au Québec : cadre de référence*, p. 19.

20. CENTRALE DES SYNDICATS DU QUÉBEC, *Le décrochage et la réussite scolaires des garçons, Déconstruire les mythes, rétablir les faits*, p.7.

21. MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, *Projet d'intervention pour favoriser la réussite scolaire dans les milieux défavorisés, Le plaisir de réussir se construit avec mon entourage*, Cadre de référence, p. 8.

développer des services pour les jeunes de ce groupe d'âge. Avec les modifications récemment apportées dans leur mandat, ils l'ont beaucoup moins.

Lors de l'élaboration de son avis sur les cibles d'amélioration du revenu, convaincu que favoriser le développement de tout leur potentiel était la meilleure façon de permettre à des jeunes qui ont tout l'avenir devant eux d'avoir des revenus décent, le Comité consultatif a cherché à connaître les meilleurs moyens de prévenir le recours à l'aide sociale et d'assurer la qualification et l'insertion de chaque jeune.

Des consultations menées par le Comité consultatif ont permis de constater que, pour prévenir le recours à l'aide sociale, il fallait concevoir des interventions visant à aider et accompagner les jeunes en difficulté bien avant qu'ils n'atteignent l'âge de 18 ans. **Il semble que 14 ans soit un âge charnière dans la définition des projets professionnels et dans la motivation pour les réaliser. Par ailleurs, il apparaît nécessaire de diriger systématiquement les jeunes qui quittent l'école à l'âge de 16 ans<sup>22</sup> vers des ressources pouvant contribuer à leur insertion.** Enfin, il faut élaborer des mesures favorisant la conciliation du travail et des études<sup>23</sup>.

### **Les personnes immigrantes**

En août 2015, il y avait 62 826 adultes prestataires d'un programme d'assistance sociale nés hors-Canada, dont près des trois quarts habitaient l'Île-de-Montréal<sup>24</sup>.

L'admission à l'aide sociale des personnes immigrantes peut être due au fait que ces personnes, sélectionnées pour leur formation et leurs compétences, voient trop souvent leurs diplômes et expériences de travail non reconnus. Ils n'ont alors d'autre choix que de se tourner vers ce soutien, surtout pour celles et ceux qui parlent le français et qui n'ont donc ainsi pas accès à un soutien financier pour l'apprentissage de la langue. **Il faudrait s'assurer d'aider ces personnes à réaliser leur projet professionnel original et non pas les pousser vers des emplois qui ne correspondent pas à leurs qualifications afin de les faire sortir le plus rapidement possible de l'aide sociale.**

Pour prévenir la détérioration de la situation, il importe d'intervenir rapidement, sans égard au statut d'immigration, en consacrant davantage de ressources à l'accueil et à l'intégration.

---

22. Seize ans est l'âge de la fin de la fréquentation scolaire obligatoire au Québec. En pratique, toutefois, il apparaît que plusieurs jeunes quittent l'école avant d'avoir atteint cet âge.

23. COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE, *Améliorer le revenu des personnes et des familles, le choix d'un meilleur avenir*, Avis sur les cibles d'amélioration du revenu des personnes et des familles, les meilleurs moyens de les atteindre ainsi que le soutien financier minimal, 2009, p. 37 et 38.

24. MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Rapport statistique sur la clientèle des programmes d'assistance sociale*, août 2015, *Op. cit.*, p. 7.

## LE MARCHÉ DU TRAVAIL

**Paradoxalement, malgré le caractère éminemment social des difficultés d'intégration au marché du travail de nombreux groupes de population, on accorde souvent plus d'importance aux causes attribuables aux caractéristiques ou aux soi-disant lacunes des personnes qu'à celles qui découlent du marché du travail.**

Quand on contraint et qu'on brandit le spectre d'une pénalité, cela signifie qu'on rend les gens responsables de la situation et qu'au lieu de leur faire confiance, on préjuge de leur mauvaise volonté. Cette façon de faire ne peut que contribuer à alimenter les idées fausses concernant les prestataires et justifier certains commentaires pernicioeux entendus ou lus dans les médias. Pourtant, comme mentionné précédemment, la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale reconnaît que ces personnes sont les premières à agir pour améliorer leur situation et celle des leurs.

**Les premiers obstacles sont bien souvent le manque d'emplois disponibles correspondant au profil de ces personnes, le manque d'ouverture de nombreux employeurs vis-à-vis l'embauche de plusieurs groupes de population, notamment les personnes immigrantes, les personnes assistées sociales, les personnes handicapées, etc., ainsi que les conditions de plus en plus précaires sur le marché du travail.** On pense contraindre les personnes à participer à des mesures d'emploi; y aura-t-il des mesures pour inciter les employeurs à les embaucher et à les garder à leur emploi?

**Par ailleurs, comme le mentionnait le Comité dans son avis portant sur l'aide à l'intégration à l'emploi publié en juin 2015<sup>25</sup>, il y a des limites à vouloir faire correspondre les personnes aux emplois disponibles. Il faut aussi songer à créer des emplois qui correspondent au profil de ces personnes, particulièrement dans les régions où l'on note de forts taux de chômage et d'assistance sociale.**

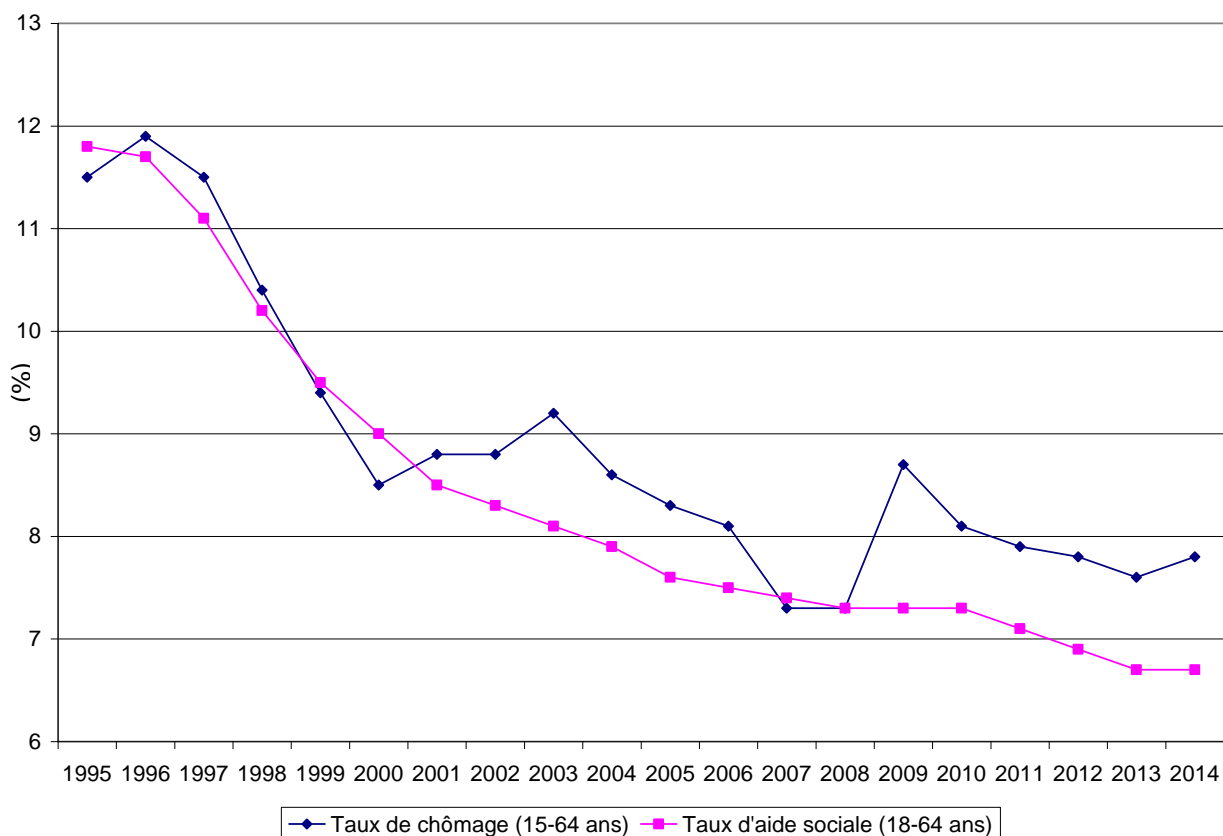
Les statistiques ainsi que diverses études réalisées par le Ministère le prouvent : quand il y a des emplois accessibles, les gens s'y intègrent. Pourtant, en dépit des nombreux obstacles systémiques, on a tendance à rejeter sur le dos des individus la seule responsabilité de leur intégration en emploi, alors que le principal déterminant en est plutôt l'état du marché du travail. À l'appui de cette affirmation, la diminution du taux d'assistance sociale, constatée depuis la fin des années 1990, qui épouse la courbe de la diminution du taux de chômage, comme le montre le graphique qui suit<sup>26</sup>.

---

25. COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE, *L'aide à l'emploi, pour une intégration durable*, Avis, L'emploi pour lutter contre la pauvreté : les défis à relever, 2015.

26. STATISTIQUE CANADA, *Enquête sur la population active, estimation selon le sexe et le groupe d'âge, détaillé, annuel*, Tableau CANSIM 282-0002, <http://www5.statcan.gc.ca/cansim/a05?lang=fra&id=2820002> [page consultée le 12 mars 2015] et données du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

## Évolution du taux de chômage et du taux d'aide sociale, 1995-2014



En fait, 77% des variations dans les taux d'assistance sociale s'expliqueraient par le taux de chômage<sup>27</sup>. Par ailleurs, quand on compare les taux d'assistance sociale aux taux de chômage selon la région, on constate qu'il y a souvent corrélation, par exemple pour ce qui concerne la Gaspésie, la Mauricie et Montréal, où à la fois les taux d'assistance sociale et les taux de chômage sont plus élevés que la moyenne québécoise.

Même en travaillant, plusieurs personnes n'arrivent pas à sortir de la pauvreté, soit qu'elles occupent un emploi précaire, un emploi mal rémunéré ou n'offrant pas suffisamment d'heures de travail pour leur permettre de subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille. Une majorité de ces personnes sont faiblement scolarisées, comme le sont bon nombre de prestataires d'aide sociale. Malgré leurs efforts, ces personnes n'arrivent pas à s'en sortir et on assiste au phénomène des portes tournantes : emploi précaire, assurance-emploi, aide sociale et retour en emploi précaire.

27. Selon Jean-Michel Cousineau, professeur de relations internationales à l'Université de Montréal.

## L'OBLIGATION DE PARTICIPER

**Des mesures obligatoires assorties de pénalités ont déjà été appliquées au Québec, sans résultats concluants.** L'une des clés de la réussite des interventions, c'est d'offrir aux personnes la bonne mesure, tant et aussi longtemps qu'elles ont besoin de soutien. Une autre clé, c'est de s'assurer que le marché du travail est prêt à accueillir ces personnes, dans des conditions décentes.

**Le Comité ne peut qu'appuyer l'idée de bonifier le soutien financier pour encourager les personnes à s'investir dans un parcours vers l'emploi, mais il est contre les diminutions de prestations déjà insuffisantes.**

Selon une étude réalisée par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, **la réussite de la participation à une mesure active semble être fortement influencée par le choix éclairé et réfléchi de la participation, par la motivation et par le niveau de préparation aux différentes activités.** Selon cette même étude, les deux principales causes de l'interruption ou de l'abandon de la participation à une mesure active sont le retour sur le marché du travail et le manque de motivation. L'absence ou le manque de motivation sont souvent détectés avant même que l'individu n'entreprenne sa participation. Ce serait le cas notamment pour les personnes qui s'inscrivent pour éviter une pénalité<sup>28</sup>. Faire vivre un échec additionnel à une personne qui en a possiblement plusieurs autres derrière elle n'est certainement pas la meilleure façon de l'aider.

Le Comité croit aussi que l'intégration au marché du travail ne doit pas avant tout viser des économies dans les programmes d'aide financière, mais plutôt contribuer à lutter contre la pauvreté en intégrant les personnes de façon durable dans des emplois de qualité. En août 2016, un peu plus de 18 000 adultes prestataires ont déclaré des revenus de travail. Ceci signifie que des milliers de personnes à l'aide sociale sont en fait des travailleuses et travailleurs pauvres. Plusieurs personnes qui travaillent en retirent un revenu insuffisant. Elles doivent donc en même temps retirer des prestations d'aide financière : 46 % des personnes à l'aide financière qui travaillent gagnent même plus que l'exemption permise, se voyant ainsi retrancher chaque dollar additionnel gagné. Il semble qu'il serait important d'aider ces personnes afin qu'elles puissent améliorer leurs conditions en terme d'emploi.

**Dans le plan d'action en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2004-2009, il est mentionné que « actuellement, les prestataires de l'assistance-emploi qui vivent seuls n'ont pas intérêt, au-delà d'un petit nombre d'heures correspondant aux exemptions permises, à augmenter leur effort de travail, chaque dollar gagné en sus étant déduit de l'aide de l'État. »** Malgré l'instauration depuis de la prime au travail, et l'accord conclu avec le gouvernement fédéral pour que la prestation fiscale pour revenus de travail cible plus particulièrement les personnes seules, les montants en cause sont encore nettement insuffisants. On pourrait notamment rendre le travail plus payant en haussant les revenus de travail exclus du calcul de la prestation, une solution maintes fois proposée par de nombreux intervenants. Il semble

---

28. MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *L'évaluation de l'interruption avant terme de la participation dans le contexte des mesures actives d'emploi*, Direction générale des politiques, Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, 2002, p. 15-16.

évident que ce serait là un moyen d'encourager l'augmentation des heures de travail car, de façon légitime, toute personne qui travaille plus souhaite qu'il lui en reste plus.

## L'efficacité des mesures coercitives

**L'efficacité des mesures coercitives et des pénalités n'a pas été prouvée. Elle est même assez largement remise en question. Selon certains spécialistes, les promesses en lien avec la mise en place de telles mesures n'ont pas été tenues. Elles n'ont pas permis un accès pour toutes et tous au marché du travail, encore moins dans des emplois de qualité. Il s'est agi le plus souvent de mettre d'abord les gens en contact avec des emplois, tels que le marché les offrait, donc souvent des emplois précaires, à temps partiel, et mal rémunérés. Ceci n'a par ailleurs pas fait reculer la pauvreté; la réalité actuelle est que de plus en plus de personnes en situation de pauvreté sont des travailleuses et des travailleurs pauvres<sup>29</sup>. En fait, de telles mesures risquent d'aggraver le problème, en mettant à la disposition des employeurs un bassin de main-d'œuvre contrainte et bon marché, sans aucun pouvoir de négociation.**

Des études portant sur différents pays et sur des provinces canadiennes où l'on applique des obligations et des pénalités sont souvent utilisées pour appuyer l'instauration de telles mesures au Québec. On a parfois l'impression que l'on compare des pommes avec des oranges. Les marchés du travail et les prestations d'aide sociale dans ces différents pays (on parle souvent de l'Allemagne, de la Suède des Pays-Bas et de l'Australie) sont-ils réellement les mêmes? On ne dispose d'aucune comparaison sérieuse qui tienne compte de l'ensemble des particularités des différents pays (marché du travail, salaires offerts, mesures d'emploi offertes, comportement des employeurs, mesures incitatives et/ou coercitives pour amener les employeurs à embaucher ces personnes, fonctionnement du régime d'aide financière et montants alloués, etc.). En fait, il est illusoire d'espérer pouvoir transférer d'un pays à un autre, d'une époque à une autre, d'un contexte spécifique à un autre, des politiques comme des boîtes à « outils »<sup>30</sup>.

Pour ce qui est du Canada, notamment l'Alberta, la Colombie Britannique et l'Ontario, où les obligations d'emploi avec sanctions sont les plus sévères, l'effet est estimé à deux points de pourcentage sur les taux d'assistance sociale. Cela ne semble pas significatif et ne vaut certainement pas les ressources qu'on doit investir en mesures de contrôle additionnelles.

Une étude de Caledon Institute of Social Policy<sup>31</sup> fait un bilan du *workfare* en Ontario. Il est certain qu'on ne peut comparer ce qui est proposé pour le Québec à ce qui a été mis en place en Ontario, mais la philosophie que ces diverses mesures sous-tendent est la même; il faut contraindre les prestataires sinon ils risquent de choisir la voie de la facilité. D'ailleurs, la définition du *workfare* retenue dans le document de Caledon Institute est la suivante : la participation obligatoire à une

---

29. Jean-Claude BARBIER, « Le workfare et l'activation de la protection sociale, vingt ans après : beaucoup de bruit pour rien? Contribution à un bilan qui reste à faire », *Lien social et Politiques*, no 61, 2009, p. 23-36, <http://id.erudit.org/iderudit/038463ar>, p. 27.

30. *IBID.*

31. Sherri TORJMAN, *Workfare : A Poor Law*, Caledon Institute of Social Policy, 1996, p. 1.

activité désignée<sup>32</sup>. Les résultats risquent donc d'être très apparentés. **Cette étude fait ressortir à quel point l'aide sociale a été détournée de son but premier, soit offrir un filet de sécurité sociale et une aide financière de dernier recours aux personnes qui se retrouveraient sans ressources.** Elle est de plus en plus dans les faits un secours de première ligne pour les gens qui ont perdu leur emploi, qui n'ont pas droit à l'assurance-emploi ou pour qui la couverture d'assurance-emploi est insuffisante.

Cette étude préconise plutôt une stratégie basée sur une approche volontaire présupposant que si un programme offre de réelles opportunités, les prestataires seront disposés à y participer. De plus, **toujours selon cette étude, une approche coercitive transforme le rôle des agents en « police de l'aide sociale » plutôt qu'en conseillers dont le rôle est de soutenir les personnes.**

Par ailleurs, selon un rapport ministériel paru en 2005<sup>33</sup>, en ce qui concerne l'obligation de parcours pour les jeunes de moins de 25 ans, certaines conclusions militent plutôt en faveur d'interventions sur une base volontaire :

- Les approches mises en place ont permis de rejoindre une large majorité de jeunes prestataires de l'assistance-emploi; elles rejoignent toutefois davantage les nouveaux demandeurs par rapport à ceux déjà présents à l'aide sociale;
- **Bien qu'il y ait une obligation pour les jeunes prestataires de convenir d'un parcours, la majorité des interventions se font sur une base volontaire;**
- **Le cheminement dans un contexte obligatoire conduit plus souvent à des mesures de courte durée que ne le fait l'approche volontaire;**
- **Pour bon nombre de jeunes, l'intervention devrait être plus longue, plus soutenue et davantage en partenariat avec les ressources du milieu.**

**Dans ce même rapport, on mentionne que « le fait de répondre adéquatement aux besoins spécifiques de la personne au regard de sa capacité à intégrer l'emploi constitue en soi un facteur qui influence positivement l'obtention d'effets<sup>34</sup>. »**

Un autre élément important est cité dans ce rapport<sup>35</sup>, soit une étude comparative qui a été faite sur le cheminement de jeunes (obligation de parcours et mesure Solidarité jeunesse, volontaire). Il n'a pas été possible d'évaluer les effets directement attribuables à l'obligation de parcours, mais plutôt certains effets bruts, notamment sur la mise en mouvement vers l'emploi. Il est bien précisé que la méthodologie utilisée ne permet pas d'interpréter les résultats pour en déduire une efficacité comparative entre les différentes stratégies ou interventions proposées aux jeunes. Certains

---

32. Traduction libre de « mandatory participation in a designated activity ».

33. MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *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*, Direction des politiques de main-d'œuvre, Direction générale des politiques, 2005, p. 6.

34. *IBID.*, p. 18.

35. *IBID.*, p. 26 à 28.

jeunes ayant l'obligation de convenir d'un parcours ont reconnu que cette obligation avait influencé leur participation. Par contre, comme mentionné plus haut, la majorité des interventions se sont faites sur une base volontaire.

**En conclusion à ce chapitre du rapport ministériel, il est mentionné que les incitatifs financiers ont des effets importants sur la participation des jeunes et sur leur persévérance. Le fait de bonifier l'aide accordée est donc une bonne idée. Par ailleurs, il est également écrit que si l'on veut susciter l'intérêt des jeunes et leur participation volontaire, il y aurait lieu de leur faire connaître davantage les services disponibles et d'être plus proactifs dans l'approche auprès de ces jeunes. Enfin, toujours selon ce rapport, l'offre de service ne devrait pas être basée sur le fait que les jeunes sont nouveaux ou déjà présents à l'aide, qu'il est toujours important sinon plus d'intervenir auprès des jeunes déjà présents à l'aide, et que la vigilance demeure de mise afin de s'assurer que les jeunes déjà présents à l'aide ne sont pas laissés pour compte au profit des nouveaux demandeurs<sup>36</sup>.**

On peut aussi se demander quelle relation de confiance peut être établie sur une base de contrainte entre l'agent d'aide à l'emploi et la personne aidée. Lors des consultations tenues par la Commission des affaires sociales et portant sur la réforme de la sécurité du revenu, Alain Noël mentionnait : « C'est donc évidemment très important que ce conseiller-là établisse des liens de confiance entre tous ces mondes-là et établisse principalement aussi des liens de confiance avec la personne qui doit être aidée. Parce que cette personne-là doit un peu mettre sa vie sur la table finalement, doit dire : Oui, voilà, j'ai fait ça jusqu'à maintenant, voici mes expériences de travail, voici comment je pourrais repartir. Et, dans ce sens-là, ce que le Centre d'études de l'emploi concluait, c'est que, un, la qualité de la relation est très importante. Donc, il faut que ce soit volontaire<sup>37</sup>. »

**Selon une information fournie par le Ministère, après l'abandon des pénalités en 2004, le nombre de prestataires aurait augmenté et la participation des prestataires aux mesures d'emploi aurait chuté. Selon les rapports annuels d'Emploi-Québec, cette baisse s'expliquerait aussi par la baisse du nombre de prestataires et par l'alourdissement de la clientèle (vieillesse de la clientèle, durées accrues de présence à l'aide, etc.). Par contre, on constate une remontée dès 2008-2009 et il est stipulé dans le rapport annuel d'Emploi-Québec pour cet exercice que « l'apport du Pacte à cet égard est tangible, car il a contribué à infléchir la tendance des dernières années où la clientèle des programmes d'assistance sociale participait de moins en moins aux interventions des services publics d'emploi. » À noter que le Pacte pour l'emploi offrait des mesures volontaires et que pour sa mise en œuvre, des ressources additionnelles avaient été consenties aux centres locaux d'emploi, ce qui a sans nul doute contribué à son succès.**

Peut-être que la diminution des investissements du gouvernement du Québec en matière d'aide à l'emploi a également joué un rôle dans la baisse du nombre de participations. Le Comité ne

---

36. MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *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*, Op. cit., p. 29.

37. ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission des affaires sociales*, Consultations particulières sur le livre vert intitulé « La réforme de la sécurité du revenu : un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi », le jeudi 30 janvier 1997, Vol. 35, N° 52, audition du Conseil québécois de la recherche sociale (CQRS).

dispose pas de toutes les informations pour bien analyser les divers aspects qui peuvent entrer en ligne de compte.

Nonobstant ces considérations, bon nombre de prestataires participent à des mesures d'aide à l'emploi de façon volontaire et cela, année après année. En 2014-2015, quelque 116 000 prestataires d'un programme d'assistance sociale ont participé à une intervention des services publics d'emploi, dont 87 969<sup>38</sup> étaient des nouveaux participants. Mentionnons que la cible a été atteinte à 98 %. **Ce sont 49 271 personnes immigrantes qui ont participé à de telles interventions,<sup>39</sup> dont 20 182 étaient prestataires d'un programme d'assistance sociale<sup>40</sup>. En ce qui concerne les jeunes, la participation volontaire à des mesures est également un fait. Bon an, mal an, entre 6 000 et plus de 8 000 jeunes se sont inscrits au programme Alternative jeunesse, et ce malgré une diminution constante du nombre de jeunes de moins de 25 ans sans contraintes à l'emploi à l'aide sociale.**

**De toute façon, à quel résultat peut-on s'attendre en forçant des gens à retourner sur un marché du travail qui n'en veut pas toujours ou qui n'a pas d'emplois appropriés à leur offrir? Est-il réellement légitime de priver une partie de la population de ses choix, lui niant des droits reconnus pour d'autres citoyennes et citoyens? Sous la contrainte, fait-on toujours le meilleur choix pour l'avenir, surtout quand il est question d'un revenu plus que minimal qui risque d'être amputé?**

Selon le dernier rapport annuel d'Emploi-Québec, le taux d'emploi de la clientèle des programmes d'assistance sociale ayant bénéficié d'une intervention des services publics d'emploi en 2014-2015 était de 41 %. Il s'agissait de participants volontaires qu'on n'avait aucunement contraints ou menacés de pénalités. Année après année, ce taux ne dépasse pas les 50 %. Comment expliquer cette situation? Pourrait-on questionner l'adéquation des mesures offertes aux besoins des personnes desservies, le manque d'ouverture du marché du travail ou encore le manque d'opportunités d'emploi? **Avant de contraindre, ne serait-il pas plus équitable et efficace de mieux soutenir celles et ceux, nombreux, qui choisissent de s'engager?**

## Les conséquences des pénalités

**D'entrée de jeu rappelons qu'aller de l'avant avec une réduction de prestations pour refus de participer à une mesure d'emploi contrevient directement à la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette Loi, votée à l'unanimité par l'Assemblée nationale en décembre 2002, est l'aboutissement d'un combat mené par un vaste mouvement citoyen contre une réforme de l'aide sociale qui visait à instaurer d'importantes pénalités aux prestataires qui refuseraient de s'engager dans un parcours vers l'emploi.**

---

38. Soit près du tiers des 286 976 nouveaux participants.

39. EMPLOI-QUÉBEC, *Rapport annuel de gestion 2014-2015*, 2015, p. 156.

40. MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDAIRES SOCIALE, *Rapport statistique sur les individus participant aux interventions des Services publics d'emploi, Clientèle : Nés hors-Canada, Année 2014-2015, Rapport officiel (à partir des données extraites le 19 juin 2015)*, Direction de la statistique, de l'information de gestion et du suivi de la performance, Direction générale des politiques et de l'analyse stratégique, p. 1.

Un mémoire des directeurs de santé publique publié en 2013 et portant sur des modifications au Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles titrait *Modifications à l'aide sociale : Éviter l'irréparable en évaluant d'abord les impacts sur la santé*<sup>41</sup>. Il est reconnu que **le niveau de revenu est l'un des déterminants principaux de la santé et que 20 % des coûts des dépenses en santé sont attribuables à la pauvreté et aux inégalités de santé qui en découlent.**

Une telle évaluation d'impact est pourtant requise selon la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale :

**« Chaque ministre, s'il estime que des propositions de nature législative ou réglementaire pourraient avoir des impacts directs et significatifs sur le revenu des personnes ou des familles qui, selon les indicateurs retenus en application de la présente loi, sont en situation de pauvreté, fait état des impacts qu'il prévoit lors de la présentation de ces propositions au gouvernement. »**

Par ailleurs, la Loi sur la santé publique du Québec prévoit les dispositions suivantes :

**« Le ministre est d'office le conseiller du gouvernement sur toute question de santé publique. Il donne aux autres ministres tout avis qu'il estime opportun pour promouvoir la santé et adopter des politiques aptes à favoriser une amélioration de l'état de santé et du bien-être de la population.**

**À ce titre, il doit être consulté lors de l'élaboration des mesures prévues par les lois et règlements qui pourraient avoir un impact significatif sur la santé de la population**<sup>42</sup>. »

Ces analyses ont-elles été réalisées de façon exhaustive en termes de possibles répercussions sur la situation économique et la santé des personnes visées?

**Au Québec, le montant des prestations est tellement faible qu'il s'agit déjà d'une pénalité en soi. Des pénalités additionnelles, même de 10 %, sur un montant déjà insuffisant pour assurer la couverture des besoins essentiels, ne risquent-elles pas de fragiliser encore la situation précaire de ces personnes, pouvant même aller jusqu'à en jeter certaines et certains à la rue en cas de coupure plus drastique?**

**En soi, un revenu trop faible est un obstacle à l'intégration à l'emploi. À preuve, les personnes les mieux soutenues financièrement sont celles qui sont les plus susceptibles de quitter l'aide. Ainsi, entre 2004<sup>43</sup> et 2015<sup>44</sup>, le nombre de familles monoparentales prestataires d'aide**

---

41. Dre Marie-France RAYNAULT, Simon TESSIER et Dre Ak'ingabe GUYON, *Modifications à l'aide sociale : Éviter l'irréparable en évaluant d'abord les impacts sur la santé*, Mémoire des directeurs de santé publique sur le Projet de règlement modifiant le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles, Direction de santé publique, Agence de la santé et des services sociaux de Montréal, 2013.

42. Chapitre S-2.2, Loi sur la santé publique, chapitre IV, section 1, article 54.

43. Année où a été mis en place le soutien aux enfants.

sociale a chuté de quelque 27 % alors que leur revenu avait augmenté de manière significative entre autres grâce à la politique familiale québécoise. Pourtant, on peut penser que les femmes responsables d'une famille monoparentale font face à des obstacles importants pour intégrer le marché du travail notamment en raison de la difficulté d'accès à une place en service de garde à contribution réduite et des difficultés de conciliation famille-travail. Durant la même période, le nombre de personnes seules à l'aide sociale a diminué de 6 %. Ce sont pourtant pour ces dernières que le revenu dont elles disposent est le plus éloigné de ce qui est nécessaire pour couvrir leurs besoins de base.

Les prestations, surtout celles versées aux personnes dites sans contraintes à l'emploi, sont si faibles qu'elles ne permettent pas de couvrir les besoins de base de nombreux prestataires, tels que définis par la mesure du panier de consommation, mesure retenue par le gouvernement pour suivre l'évolution des situations de pauvreté. Cette situation est pire encore pour les personnes seules qui composent la vaste majorité des prestataires déjà à l'aide financière de même que de celles et ceux nouvellement admis. Le revenu disponible d'une personne seule à l'aide sociale, considérée sans contraintes à l'emploi (soit un revenu annuel disponible de 8 974 \$ en 2016) est loin du montant nécessaire pour couvrir ses besoins de base. Ce montant était estimé à 17 246 \$<sup>45</sup> en 2013, selon la mesure du panier de consommation. Ce chiffre n'est pas encore connu pour l'année 2016, mais il est certainement plus élevé qu'en 2013.

Par ailleurs la prestation de base versée est pourtant censée couvrir les besoins suivants<sup>46</sup> :

- l'alimentation;
- le logement;
- l'entretien ménager;
- les soins personnels;
- les communications;
- l'habillement;
- l'ameublement;
- le transport;
- les loisirs.

Peut-on sérieusement penser qu'une prestation de 623 \$ par mois couvre l'ensemble de ces besoins? Le montant pour ce faire avait été établi à 667 \$ en 1996<sup>47</sup> et n'a pas été révisé depuis, malgré l'augmentation du coût de la vie. S'il avait été indexé selon le mode d'indexation des prestations versées aux prestataires avec contraintes sévères à l'emploi, il s'établirait aujourd'hui à quelque 925 \$<sup>48</sup>.

---

44. MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE ET MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Rapport statistique sur la clientèle des programmes d'assistance sociale*, août 2004, p. 3 et août 2015, p. 7.

45. Guy FRÉCHET, Aline LECHAUME, Richard LEGRIS et Frédéric SAVARD, *La pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale au Québec : État de situation 2013*, Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, p. 7.

46. MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, Manuel d'interprétation normative des programmes d'aide financière, <http://www.mess.gouv.qc.ca/regles-normatives/a-identification-clientele/03-aide-financiere-dernier-recours/03.01.html> [page consultée le 20 novembre 2015].

47. Ministère de la Sécurité du revenu, *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*, 1996, p. 94.

48. Calcul du Comité consultatif.

Du temps où des pénalités étaient appliquées, une personne pouvait se retrouver en situation de dénuement. Il lui était alors possible de faire appel au pouvoir discrétionnaire du ministre. Avec le Programme objectif emploi, tel que mentionné précédemment, la possibilité de recourir à la clause de dénuement (article 49 de l'actuelle loi) serait exclue, faisant ainsi fi du droit à la sécurité économique, à la santé et à la dignité des personnes.

Soulignons que dans le cas de familles avec enfants, la réduction de la prestation viendra également affecter ces enfants qui, tel que soutenu dans le projet de loi 70, sont déjà plus à risque de devenir plus tard eux-mêmes prestataires. Le Comité croit pour sa part que ce risque est lié directement au fait que dans leur enfance, ces enfants n'ont pas eu accès à tous les outils leur permettant de sortir du cercle vicieux de la pauvreté, qu'on ne les a pas assez soutenus eux et leur famille pour s'en sortir.

Par ailleurs, brandir dès le départ le spectre des pénalités plutôt que de faire confiance à la personne est en soi un grand facteur de stress pour celles et ceux qui vivent déjà une situation très déstabilisante et inquiétante, c'est-à-dire entrer à l'aide sociale avec tout ce que cela signifie de manques, d'absence de choix, de mesures de contrôle et de stigmatisation.

Une autre conséquence néfaste de l'annonce de telles mesures a trait aux préjugés qu'elle vient renforcer en laissant entendre que les personnes qui font une demande d'aide financière, comme celles déjà à l'aide d'ailleurs, ne veulent tout simplement pas travailler, qu'on doit les y forcer.

Malgré l'impression contraire laissée par certains discours ambiants, il y a beaucoup de mouvement à l'aide financière et mis à part un certain nombre de prestataires qui sont à l'aide depuis plusieurs années<sup>49</sup>, une grande majorité des prestataires sortent de l'aide en moins de deux ans. **Par exemple, parmi les adultes prestataires du Programme d'aide sociale présents en juillet 2015 et sortis de l'aide en août 2015, 71 %, soit 5 370 adultes, avaient une durée consécutive à l'aide de moins de 2 ans. Les jeunes sortent plus rapidement que les plus âgés.** Le problème est qu'il peut s'agir de sorties temporaires, notamment en raison de la précarisation du marché du travail, d'où l'importance de mieux soutenir ces personnes.

Les modalités d'application du Programme objectif emploi seront déterminées par règlement. Ces modalités n'étant pas encore connues, il est difficile d'en prévoir les conséquences, notamment en ce qui concerne le montant des coupures qui pourraient être appliquées, la définition qui sera donnée d'un emploi convenable, la distance jugée acceptable pour qu'un prestataire soit obligé d'accepter un tel emploi, les cas et conditions dans lesquels la participation au programme pourra être prolongée...

**Mentionnons simplement que le Comité trouverait injustifié et inacceptable de demander à des personnes en situation de grande précarité comme celles admises au programme**

---

49. Souvent des gens qui ont perdu leur emploi lors des nombreuses fermetures dans le secteur manufacturier, alors que le taux de chômage était élevé, Il s'agissait souvent de personnes peu scolarisées qu'on n'a pas aidées suffisamment pour qu'elles puissent s'en sortir, ou encore de personnes avec des problèmes de santé, ou qui ont développé un problème de santé à force de vivre dans une situation précaire, stressante et n'offrant pas suffisamment de moyens pour préserver leur santé.

**d'aide sociale de devoir accepter un emploi exigeant un temps et/ou un coût de transport déraisonnables.** Ceci risquerait d'avoir des conséquences désastreuses sur la vie entière de ces personnes, en les coupant de leur famille, de leur réseau social et d'entraide, et de fragiliser davantage leur situation. On peut également penser aux difficultés accrues en termes de conciliation travail-famille pour les familles avec enfants. **Si jamais le gouvernement décidait d'aller de l'avant avec le Programme objectif emploi, il faudrait voir à inclure dans la loi la définition de ce qui est considéré comme un emploi convenable et que cette définition s'attarde à cette dimension de l'éloignement du lieu de l'emploi, en tenant compte de l'accès inégal aux moyens de transport d'une région et d'une localité à l'autre, des ressources limitées de ces personnes et de la mobilité plus réduite des personnes en situation de pauvreté par comparaison avec celle de l'ensemble de la population.**

Dans un avis portant sur la situation des travailleuses et travailleurs pauvres<sup>50</sup>, le Comité, pour sa part, utilise plutôt la notion de travail ou d'emploi décent. Le concept de travail décent a été formulé par l'Organisation Internationale du travail, qui regroupe des représentantes et représentants de gouvernements et d'organisations de travailleurs et d'employeurs. Selon ce concept, le travail est source de dignité personnelle, de stabilité familiale, de paix dans la communauté et de démocratie, de croissance économique qui augmente les possibilités d'emploi productif et de développement d'entreprises<sup>51</sup>. Assurer le droit à un travail décent bénéficie à toutes les parties : les travailleuses et les travailleurs, parce qu'ils se sentent respectés et que leur revenu leur permet de vivre décemment, les employeurs, parce qu'une juste rémunération a un effet direct sur la motivation au travail ainsi que sur l'attractivité des emplois, et la société dans son ensemble, pour les raisons évoquées ci-dessus.

En se référant aux objectifs visés par l'*Agenda pour le travail décent* le terme « emploi décent » désigne, pour le Comité, un emploi qui, outre le fait d'offrir un revenu décent, est bien encadré par les lois du travail pour assurer la protection des travailleuses et travailleurs, offre des mesures de protection sociale telles que des assurances collectives ainsi que la possibilité de préparer une retraite offrant la sécurité économique, et garantit le droit des travailleuses et des travailleurs à la représentation collective. La stabilité d'emploi, les congés, les horaires de travail prévisibles et offrant un nombre d'heures suffisant, les accommodements en matière de conciliation famille-travail ainsi que les occasions en matière de qualification et de formation continue sont également au nombre des critères retenus par l'Institut de la statistique du Québec dans ses travaux sur la qualité des emplois<sup>52</sup>. Bien que cette liste ne soit pas exhaustive, le Comité est d'avis qu'elle fait état des principaux enjeux liés à la notion d'emploi décent.

---

50. COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE, *Pour assurer le droit à un travail décent : Améliorer la qualité des emplois*, Avis, L'emploi pour lutter contre la pauvreté : Les défis à relever, 2012, p. 10 et 13.

51. Organisation internationale du travail, *L'Agenda pour le travail décent*, <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang-fr/index.htm> [page consultée le 23 juillet 2012]. À noter que le Comité utilise plutôt le mot *emploi*, sa définition du mot *travail* dépassant largement celle de l'emploi salarié.

52. Une typologie plus détaillée a été définie par l'Institut de la statistique du Québec. Selon ces travaux, les neuf principales dimensions de la qualité de l'emploi sont : la rémunération, les congés (rémunérés ou non); les régimes de retraite; les assurances collectives; les heures de travail (habituelles et supplémentaires); les horaires de travail (typiques et atypiques); la stabilité (sécurité d'emploi, statut permanent ou temporaire); la qualification; les conditions physiques et psychologiques (Luc CLOUTIER, *La qualité de l'emploi au Québec, développements conceptuels*, Institut de la statistique du Québec, 2008, p. 15).

Si on poussait les prestataires à déménager pour occuper un emploi, on risquerait également des conséquences sur la dévitalisation de certains milieux où les taux de chômage sont plus élevés. **Il faudrait tabler davantage sur la création d'emplois qui permettent d'intégrer les personnes exclues du marché du travail, c'est-à-dire une création d'emplois orientée en fonction des profils des populations, notamment dans les territoires à forte concentration de pauvreté.** Il s'agit aussi de soutenir le développement économique au service des gens, plutôt que de seulement mettre les gens au service du développement économique.

Par ailleurs, couper dans des prestations déjà insuffisantes risque de pousser certaines personnes à la rue. En novembre 2009, dans un rapport sur l'itinérance au Québec que tous les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale ont approuvé, **la Commission de la santé et des services sociaux indiquait que la « précarité financière fait partie intégrante du processus qui mène à l'itinérance. Les mesures d'amélioration du revenu, comme le salaire minimum et les prestations d'aide financière de dernier recours, devraient mieux refléter les besoins de base des individus ».** La Commission a donc recommandé au ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale de diminuer significativement la précarité financière des personnes seules au moyen du deuxième plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale<sup>53</sup>.

Dans la politique nationale **sur l'itinérance adoptée subséquemment, l'une des orientations concernant l'axe 3 (Le revenu) est libellée comme suit : Poursuivre le rehaussement progressif de l'aide financière destinée aux personnes vivant seules**<sup>54</sup>. Dans le plan d'action qui a découlé de cette politique, il est mentionné que « Le Québec a fait des progrès considérables dans la lutte contre la pauvreté chez les familles avec de jeunes enfants. Prévenir la pauvreté dans la vie de très jeunes enfants constitue déjà en soi une stratégie de prévention de l'itinérance et montre qu'il est possible de contrer ce phénomène. Le prochain défi : les personnes seules. En 2011, un peu plus du quart des adultes vivant seuls au Québec se retrouve dans la pauvreté, ce qui représente des dizaines de milliers d'hommes et de femmes de tout âge qui sont plus à risque de se retrouver à la rue. Tous les efforts déployés pour améliorer le revenu de ces personnes, que ce soit sous forme d'aide financière ou de soutien à l'autonomie financière par la formation ou l'accès au marché du travail, peuvent leur éviter la rue. Tout le monde y gagne<sup>55</sup>. »

Enfin, dans un rapport déposé à l'Assemblée nationale en juin 2011, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, en réponse aux cibles d'amélioration du revenu proposées par le Comité, mentionnait que « le revenu disponible, pour plusieurs types de ménage, rejoint la cible de 80 % du seuil de la MPC des municipalités de moins de 30 000 habitants pour le soutien financier minimal (recommandation 2) [...] proposées par le CCLP. **Dans le cas des personnes seules et des couples sans enfants aptes au travail, ces cibles demeurent un objectif à atteindre. Les moyens pour y parvenir restent toutefois à définir**<sup>56</sup>. [...] Tout en gardant à l'esprit que **l'emploi constitue le meilleur moyen pour permettre aux personnes et aux familles de sortir**

---

53. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Itinérance : agissons ensemble*, Rapport de la Commission de la santé et des services sociaux, novembre 2009, p. 26.

54. MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Ensemble pour éviter la rue et en sortir*, Politique nationale de lutte à l'itinérance, 2014, p. 43

55. MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Mobilisés et engagés pour prévenir et réduire l'itinérance*, Plan d'action interministériel en itinérance 2015-2020, 2014, p. 14.

56. Souligné du Comité consultatif.

de la pauvreté de façon permanente, il faut donc poursuivre l'amélioration de la situation économique des personnes seules et des couples sans enfants<sup>57</sup>. »

## LES MEILLEURS MOYENS D'AIDER

**Le Comité croit fermement que la majorité des gens sont prêts à s'engager volontairement dans une mesure d'aide à l'emploi quand ils pensent que cette mesure est pertinente à leur situation et qu'ils ont des chances raisonnables d'améliorer leurs conditions de vie de manière tangible. Pour ce faire, il faut que ces personnes aient la liberté de choisir le parcours qui leur convient le mieux.**

Les questions à se poser sont toutes autres que celles relatives à la bonne volonté des personnes. Elles devraient plutôt porter sur la nature des mesures offertes, la façon de les offrir, les besoins de soutien des personnes autres que des mesures d'emploi, l'ouverture du marché du travail à embaucher ces personnes, mais aussi les difficultés additionnelles auxquelles elles font face en raison de leurs revenus trop faibles. Intégrer le marché du travail nécessite certains investissements notamment pour le transport, les services de garde, les vêtements, etc.

Dans son avis portant sur l'aide à l'intégration à l'emploi<sup>58</sup>, le Comité recommandait notamment de renforcer la capacité d'insertion et de maintien en emploi des personnes en offrant davantage d'accompagnement aux individus et aux entreprises. Étant donné le niveau actuel des ressources dans les centres locaux d'emploi, il semble assez difficile d'offrir un tel accompagnement à toutes les personnes qui en ont besoin. **Il faudrait prendre garde par ailleurs de ne pas restreindre l'accès de certaines personnes aux services dont elles ont besoin, par exemple celles qui ne sont pas prestataires soit d'aide sociale ou d'assurance-emploi, afin de prioriser les personnes nouvellement admises à l'aide financière. On risquerait ainsi de faire en sorte que la situation de ces personnes se détériore et qu'elles se retrouvent un jour à l'aide sociale. Pour le Comité, le droit au travail présuppose le droit à des mesures d'aide adéquates et accessibles à toute personne qui en a besoin, indépendamment de son statut à l'égard du soutien public du revenu.**

Tel que mentionné précédemment, **le Pacte pour l'emploi mis en place en 2008 pour faire face à la crise économique proposait aux personnes en chômage des mesures volontaires, à la demande des représentants syndicaux et patronaux, comme le mentionnait le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale lors de l'étude des crédits 2015-2016. L'idée était de donner la chance aux personnes de se prendre elles-mêmes en main et de leur assurer le soutien requis. Selon le ministre, ce programme a eu beaucoup de succès avec des mesures offertes sur une base volontaire.** Pourquoi aujourd'hui choisir des mesures coercitives pour les personnes qui arrivent pour la première fois à l'aide sociale? C'est comme si

---

57. MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE, *Améliorer la situation économique des personnes : un engagement continu*, Rapport de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale en vertu de l'article 60 de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, 2011, p. 53.

58. COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE, *L'aide à l'emploi, pour une intégration durable*, Op. cit.

on préjugeait que ces personnes ne sont pas prêtes à faire l'effort requis, avant même de leur en avoir donné l'occasion.

## Les ressources affectées à l'aide à l'intégration à l'emploi

**Selon les données du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, quelque 17 000 prestataires seraient touchés annuellement par le Programme objectif emploi. Le Comité croit que bon nombre d'entre eux participent déjà volontairement à un programme ou à une mesure d'intégration à l'emploi. Par contre on peut craindre que l'ajout d'un grand nombre de personnes dans les mesures actuellement disponibles puisse faire en sorte que d'autres personnes seront laissées de côté, si on n'augmente pas les ressources tant humaines que financières nécessaires pour desservir l'ensemble des personnes qui ont besoin de services d'emploi pour intégrer le marché du travail. Pourquoi mettre en place des mesures coercitives quand il n'y a actuellement pas suffisamment de places dans les mesures pour toutes les personnes qui en ont besoin?**

Au cours des dernières années, les budgets du Québec alloués à l'aide à l'intégration à l'emploi ont diminué et les ressources dans les centres locaux d'emploi en ont fait tout autant. Ainsi, entre 2004 et 2014, les fonds du Québec, qui sont inclus dans le Fonds de développement du marché du travail, passaient de 177 402 600 \$ à 158 849 700 \$, soit une diminution de 10,5 % sur une période de 10 ans<sup>59</sup>. Pourtant, de nombreux prestataires des programmes d'assistance sociale requièrent des services de plus en plus intensifs. Avec le budget 2015-2016, c'est une autre diminution de près de 13 millions de dollars qu'on a pu constater. Malgré une injection de 5 millions de dollars annoncée pour le Programme objectif emploi, on peut craindre que ce ne soit pas suffisant.

Étant donné le niveau actuel de ressources dans les centres locaux d'emploi, on peut par ailleurs se demander comment les agents pourront gérer ces nouvelles mesures de contrôle sans couper sur le temps alloué à l'écoute des personnes. Des craintes en ce sens ont été entendues par le Comité consultatif. **Déjà, avec les règles en place, les agents consacrent beaucoup de temps à des éléments de contrôle, temps qui pourrait être plus productif en l'investissant dans des mesures d'aide et de soutien.**

---

59. L'enveloppe globale du budget d'intervention du Fonds de développement du marché du travail passait durant cette période de 773 600 000 \$ à 846 641 700 \$, soit une augmentation de 9,4 % (ce sont les fonds transférés par le gouvernement fédéral qui font cette différence). Sources : *Plan d'action d'Emploi-Québec 2004-2005*, p. 27, Annexe A, p. i, *Budget de dépenses 2014-2015, Crédits des ministères et organismes pour l'année se terminant le 31 mars 2015*, p. 101, et *Cahier explicatif du budget de dépenses 2014-2015, Emploi et Solidarité*, p. 7.

## LES RECOMMANDATIONS

CONSIDÉRANT les coupures et diminutions de services dans divers secteurs tels que l'éducation, les services de garde, la santé, et que ces diminutions de services affectent au premier chef les personnes en situation de pauvreté, notamment les personnes à l'aide sociale;

CONSIDÉRANT le soutien insuffisant offert aux familles et aux personnes en situation de pauvreté, notamment en terme de soutien financier et d'aide aux jeunes pour contrer le décrochage scolaire beaucoup plus important en milieu défavorisé;

CONSIDÉRANT que les modifications proposées par le projet de loi n° 70 contreviennent à des lois et chartes dont le Québec s'est doté ainsi qu'à des pactes internationaux auxquels il a adhéré;

CONSIDÉRANT les facteurs non connus actuellement (notamment la définition d'un emploi convenable, les montants des pénalités qui seraient appliquées), lesquels viendraient influencer grandement tant sur l'efficacité des interventions que sur la situation des personnes;

CONSIDÉRANT que les montants actuels de l'aide financière de dernier recours sont en soi une pénalité et qu'ils sont nettement insuffisants pour couvrir les besoins de base des personnes (se loger, se nourrir, se vêtir, se déplacer, minimalement) et que des pénalités viendraient appauvrir des personnes déjà en situation de grande vulnérabilité, handicapant ainsi leurs chances de s'en sortir;

CONSIDÉRANT la diversité des situations qui amènent les personnes à faire une demande d'aide sociale et leur volonté manifeste de s'en sortir;

### **Le Comité recommande :**

1. De ne pas mettre en application l'obligation de participer au Programme objectif emploi ainsi que les pénalités qui découleraient d'un refus de participer, mais de mettre en œuvre le volet accompagnement et soutien aux demandeurs d'aide sociale :
  - en s'assurant qu'un soutien accru aux personnes nouvellement admises aux programmes d'aide financière ne vienne pas réduire le soutien disponible pour les personnes déjà à l'aide depuis un certain temps ou encore pour les personnes sans soutien public du revenu;
  - en misant sur des mesures d'encouragement à la participation, telles que les bonifications aux allocations de soutien, ainsi qu'à des mesures d'encouragement à l'intégration au marché du travail, telles que l'augmentation des revenus de travail exclus du calcul des prestations d'aide financière.
2. D'investir davantage dans les mesures d'aide à l'emploi, tant pour les nouveaux prestataires que pour celles et ceux déjà à l'aide.
3. D'effectuer une étude auprès des nouveaux demandeurs d'aide sociale afin de déterminer avec eux quels seraient les moyens les plus susceptibles de les aider à réintégrer le marché

du travail, avant de mettre en place tout nouveau programme comme le Programme objectif emploi, ou tout autre programme ayant les mêmes objectifs.

4. De façon générale, dans toute modification législative, de limiter les décisions et définitions importantes confiées au règlement, notamment dans le cas présent la détermination des prestataires qui seront touchés par le Programme objectif emploi, la définition d'un emploi convenable, les montants des pénalités et le choix des situations qui définissent une contrainte temporaire à l'emploi pour raisons de santé.
5. Si jamais le gouvernement décidait d'aller de l'avant avec des mesures obligatoires assorties de pénalités :
  - d'ajouter à la loi une clause prévoyant une évaluation, après trois ans d'application, des résultats quant à l'intégration à l'emploi des prestataires et des effets sur la situation économique des personnes touchées;
  - de réaliser des études d'impact sur la santé et le bien-être des personnes visées relativement aux pénalités qui seraient imposées pour cause de refus de participation, selon l'obligation faite par la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et la Loi sur la santé publique.

## CONCLUSION

Un revenu décent permettant de vivre dignement est un préalable à l'intégration à l'emploi et à la participation citoyenne. Dans son avis sur les cibles d'amélioration du revenu des personnes et des familles en situation de pauvreté<sup>60</sup>, le Comité a déjà proposé un régime intégré de soutien du revenu qui permettrait d'atteindre cet objectif. Privées des ressources et des moyens leur permettant de satisfaire leurs besoins essentiels, les personnes demeurent en situation de survie, dans un état de déficit humain qui compromet leurs capacités d'acquérir et de maintenir leur autonomie ou de s'intégrer à la société et d'y participer pleinement. Dans un tel contexte, intégrer le marché du travail dans des conditions souvent précaires peut paraître un risque énorme.

**Par ailleurs, en ce qui concerne plus spécifiquement certains aspects du projet de loi, il semble risqué de reporter au règlement la définition de certaines règles, notamment ce qu'est un emploi convenable et les situations considérées comme étant des contraintes temporaires à l'emploi pour raisons de santé. Il en est de même de la décision de laisser au règlement le soin de déterminer quelles seront les personnes visées par le programme. Cette façon de faire comporte son lot d'arbitraire, en plus de soustraire ces divers éléments au débat public.**

Pour conclure, citons un extrait d'une étude publiée en 2011 par le Fonds de recherche sur la société et la culture<sup>61</sup> :

---

60. COMITÉ CONSULTATIF DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE, *Améliorer le revenu des personnes et des familles... le choix d'un meilleur avenir*, Op. cit.

61. Deena WHITE, *Vers une politique saine d'activation : L'impact sur la santé et le bien-être des prestataires d'aide sociale de l'intégration des services de sécurité du revenu et d'employabilité*, Université de Montréal, 2011, p. 25.

**« Le système en vigueur au Québec, en comparaison avec d'autres pays de l'OCDE ayant des systèmes intégrés d'aide sociale et d'aide à l'emploi, est à l'avant-garde sur la majorité des facteurs pouvant rendre un tel système plus positif que négatif pour la santé et le bien-être des prestataires d'aide sociale. Quelques-uns des éléments de ce système qui méritent d'être adoptés par d'autres pays qui cherchent à ne pas contribuer à la dégradation de la santé des personnes assistées sont :**

- **l'absence de l'obligation de participer à des mesures et des sanctions financière pour la non-participation;**
- **la mise en œuvre de mesures matérielles et interventionnelles pour motiver la participation;**
- le recours à des organismes communautaires spécialisés dans la prestation de services aux groupes qui font partie de cette population, avec des professionnels en poste d'intervention – et ceci, au lieu du recours à des entreprises privées dont l'objectif premier est nécessairement le profit;
- un mode de financement des services, non-concurrentiel et évitant la récompense selon la performance, basé sur le développement d'un rapport entre le CLE et les organismes communautaires et sur la clientèle desservie;
- une ouverture à la contribution, par les organismes communautaires en employabilité, au processus décisionnel au palier politique (la CPMT), et au partage des connaissances et au développement de programmes et mesures au palier administratif (Forum national et d'autres rapports entre Emploi-Québec et les regroupements d'organismes en employabilité);
- un souci pour l'évaluation, quantitative et qualitative, des aspects divers du fonctionnement du système.

**Les faiblesses du système québécois se situent, d'abord, au plan du revenu, atteint par la majorité des personnes assistées sociales, trop peu élevé pour maintenir la santé et le bien-être, et ce, même en comprenant d'autres sources d'argent comme des activités de travail permises et d'autres allocations et crédits provinciaux et fédéraux. »**

Pourquoi ne pas tabler sur ces forces et travailler à combler ces lacunes? À cette fin, le Comité invite la Commission à consulter l'un de ses avis parus en mars 2015 intitulé *L'emploi pour lutter contre la pauvreté : les défis à relever - L'aide à l'emploi, pour une intégration durable*. Il y propose de nombreux moyens pour soutenir l'intégration à l'emploi, notamment des personnes plus éloignées du marché du travail.

Le Comité espère que ses analyses et recommandations seront prises en considération. Lors de l'étude des crédits 2015-2016 du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, le ministre mentionnait que le gouvernement avait l'intention de continuer de s'appuyer sur ses groupes d'expertise, dont le Comité consultatif, pour bonifier sa réflexion quant aux meilleurs moyens de soutenir les personnes en situation de pauvreté. C'est dans cet esprit que le Comité présente les réflexions et recommandations contenues dans ce mémoire relativement à l'instauration du Programme objectif emploi.

***Collectivement plus riches de moins de pauvreté, nous serons mieux...***

## ANNEXE 1 – LISTE DES MEMBRES DU COMITÉ CONSULTATIF

### Membres ayant le droit de vote

**M. Michel Bellemare**

Regroupement pour la défense  
des droits sociaux de Shawinigan  
Région de la Mauricie

**M<sup>me</sup> Dominique Daigneault**

Présidente  
Conseil central du Montréal métropolitain (CSN)  
Région de Montréal

**M<sup>me</sup> Danielle Fournier**

Formatrice et agente de développement  
Relais-femmes  
Région de Montréal

**M. Richard Gravel**

Directeur général  
Collectif des entreprises d'insertion du Québec  
**Président du Comité consultatif**  
Région de Laval

**M. Frédéric Lalande**

Directeur général  
Coalition des organismes communautaires pour le  
développement de la main-d'œuvre  
Région de Montréal

**M<sup>me</sup> Jeanne Lavoie**

Représentante du milieu communautaire  
Région du Saguenay–Lac-Saint-Jean

**M. Pierre Michaud**

Consultant  
Région de la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine

**M<sup>me</sup> Réjeanne Pagé**

ATD Quart Monde  
Région de l'Estrie

**M<sup>me</sup> Anne-Marie Rodrigues**

Directrice générale  
Centre d'action socio-communautaire de Montréal  
Région de Montréal

**M<sup>me</sup> Julie Rousseau**

Conseillère déléguée  
Bureau politique de Pekuakamiulnuatsh Takuhikan  
à Mashteuiatsh  
Région du Saguenay–Lac-Saint-Jean

**M<sup>me</sup> Monique Toutant**

Association pour la défense des droits sociaux  
du Québec métropolitain  
Région de Québec

**Quatre postes vacants**

Milieus patronaux  
Milieux municipaux  
Organismes de lutte contre la pauvreté et  
l'exclusion sociale  
Organismes communautaires

**Membres n'ayant pas le droit de vote (membres  
issus du personnel de la fonction publique)****M. André Dontigny**

Directeur du développement des individus  
et de l'environnement social  
Ministère de la Santé et des Services sociaux

**M<sup>me</sup> Chantal Maltais**

Sous-ministre adjointe  
Secteur des politiques, de l'analyse stratégique et  
de l'action communautaire autonome  
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité  
sociale

## ANNEXE 2 – PRINCIPALES PUBLICATIONS DU COMITÉ CONSULTATIF

Les répercussions des hausses tarifaires sur les conditions de vie des personnes à faible revenu, *Des tarifs qui excluent...des solutions qui rassemblent*, Avis, février 2008.

Prévention de la pauvreté persistante, *Revoir nos façons de faire : un choix judicieux et humain*, Avis, février 2009.

Les cibles d'amélioration du revenu des personnes et des familles, les meilleurs moyens de les atteindre ainsi que le soutien financier minimal, *Améliorer le revenu des personnes et des familles...le choix d'un meilleur avenir*, Avis, mars 2009.

Le soutien à l'action locale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, *Améliorer la capacité d'agir des collectivités : miser sur un développement local intégré*, Avis, mai 2009.

Synthèse des avis – *Une cible à atteindre pour le bien de tous, une cible atteignable si l'on s'y met tous*, décembre 2009.

Viellir seul, les répercussions sur la pauvreté et l'exclusion sociale *Préparer un avenir où, toutes et tous, nous pouvons vieillir dans la dignité*, Avis, avril 2010.

L'emploi pour lutter contre la pauvreté : les défis à relever *Pour assurer le droit à un travail décent : améliorer la qualité des emplois*, Avis, mars 2013.

L'emploi pour lutter contre la pauvreté : les défis à relever *L'aide à l'emploi, pour une intégration durable*, Avis, mars 2015.

*Mémoire à la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise*, novembre 2014

*Mémoire à la Commission de révision permanente des programmes*, décembre 2014

L'emploi pour lutter contre la pauvreté : les défis à relever *Au-delà de l'emploi, reconnaître la participation citoyenne et le droit à la dignité*, Avis, octobre 2015.

Avis sur le rapport de la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, *Réformer la fiscalité pour tendre vers un Québec sans pauvreté*, Avis, décembre 2015.

[www.cclp.gouv.qc.ca](http://www.cclp.gouv.qc.ca)

**Comité consultatif  
de lutte contre  
la pauvreté  
et l'exclusion sociale**

**Québec** 