



COMMISSION DE LA SANTÉ  
ET DES SERVICES SOCIAUX  
DES PREMIÈRES NATIONS  
DU QUÉBEC ET DU LABRADOR

250, place Chef-Michel-Laveau, bureau 102  
Wendake (Québec) G0A 4V0  
☎ 418-842-1540 📠 418-842-7045 [cssspnql.com](http://cssspnql.com)

CET- 028M  
C. P. PL 71  
Loi visant à améliorer  
le régime d'assistance sociale

Wendake, le 9 octobre 2024

Madame Sylvie D'Amours  
Présidente de la Commission de l'économie et du travail  
Édifrice Pamphile-Le May  
1035, rue des Parlementaires, 3<sup>e</sup> étage  
Québec (Québec) G1A 1A3

Envoyée par courriel à : [Sylvie.DAmours.MIRA@assnat.qc.ca](mailto:Sylvie.DAmours.MIRA@assnat.qc.ca)

**Objet :** Intervention écrite de la Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador (ci-après la « CSSSPNQL ») au sujet du projet de loi 71, *Loi visant à améliorer l'accompagnement des personnes et à simplifier le régime d'assistance sociale*

---

Madame la Présidente,

La présente vise à exposer brièvement les principaux enjeux concernant les Premières Nations au Québec relativement au projet de loi 71, *Loi visant à améliorer l'accompagnement des personnes et à simplifier le régime d'assistance sociale*.

Comme nous n'avons pas été invités à participer aux travaux de la Commission en présentiel, nous avons choisi de déposer document joint à la présente lettre. Nous y exposons brièvement les enjeux que nous percevons dans ce projet de loi et leurs répercussions éventuelles sur les Premières Nations au Québec.

Il est nécessaire de réitérer l'obligation d'être consultés en amont des travaux parlementaires afin que nous puissions consulter adéquatement les Premières Nations visées par tout projet de loi.

Nous tenons à rappeler l'importance pour le gouvernement du Québec d'être sensible et alerte aux réalités uniques des Premières Nations lors de tout processus législatif qui les concerne. Précisons que des disparités en matière d'aide financière de dernier recours touchent autant les personnes issues de Premières Nations résidant à l'extérieur des communautés que celles qui y résident.

Veillez recevoir madame la Présidente, nos salutations distinguées.

Marjolaine Siouï  
Directrice générale

c. c. : Secrétariat de l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador

## Il faut demeurer alertes aux réalités des Premières Nations dans les prestations de l'aide financière de dernier recours

### Plusieurs Premières Nations vivent dans la précarité économique

Le Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec (ci-après le « RCAAQ ») a mené une étude provinciale auprès d'Autochtones adultes vivant à l'extérieur des communautés, puis a publié un portrait en 2018. Parmi les personnes sondées, 63 % ont déclaré que le revenu de leur ménage pointait en dessous de 20 000 \$<sup>1</sup>, le tiers déclarait être sans emploi ou vivre de diverses prestations<sup>2</sup>, presque les deux tiers déclaraient être parents<sup>3</sup> et presque la moitié ne détenait pas de diplôme d'études secondaires<sup>4</sup>. La pauvreté, la sous-éducation et tous les corollaires précarisant qui en découlent (p. ex. : insécurité alimentaire, traumatismes) sont des enjeux systémiques propres à la réalité des Premières Nations vivant en milieu urbain.

Le portrait des gens vivant dans les communautés n'est guère plus reluisant : ils sont susceptibles d'avoir un plus faible revenu que ceux résidant à l'extérieur des communautés. Pour l'année de référence 2021, le revenu annuel médian des individus ayant l'âge de travailler se situait entre 20 000 \$ et 29 999 \$ et, la plupart du temps, ce revenu provenait de deux sources différentes au minimum<sup>5</sup>. De plus, on comptait 20 % des personnes en âge de travailler au sein de ménages aux prises avec l'insécurité alimentaire<sup>6</sup>. Cela s'observe d'une manière plutôt alarmante : en 2013, sur les cent collectivités canadiennes se situant au bas de l'échelle de l'indice de bien-être, 96 étaient des Premières Nations<sup>7</sup>. Peu d'indicateurs nous permettent de croire que la situation s'est améliorée depuis, notamment en considérant les conséquences négatives de la pandémie sur la situation économique des Premières Nations.

Il existe une grande mobilité au sein des Premières Nations : en 2015, près de 58 % des adultes vivant dans les communautés déclaraient avoir vécu à l'extérieur de ces dernières à un moment de leur vie<sup>8</sup>. Cela met en exergue le fait que les individus tentent de chercher de meilleures conditions, que cette recherche est parfois infructueuse et justifie, souvent, leur besoin de renouer avec leur communauté. Le revenu et l'état de pauvreté influencent le sentiment de sécurité, qui est un des piliers du mieux-être chez les Premières Nations<sup>9</sup>.

---

<sup>1</sup> Regroupement des centres d'amitié autochtones du Québec. *Les Autochtones en milieu urbain et l'accès aux services publics. Portrait de la situation au Québec*. Wendake, 2018. p. 13. <https://www.rcaaq.info/publications/>

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. *Enquête sur le développement de la main-d'œuvre et de l'emploi des Premières Nations au Québec. Cahier 6 : Revenu et satisfaction des besoins*. Wendake, 2021. p. 4. <https://shorturl.at/yIU14>

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>7</sup> Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador en collaboration avec l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador. *Mémoire – Pauvreté et exclusion sociale chez les Premières Nations : portrait sommaire et recommandations*. Wendake, 2016, p. 6. <https://shorturl.at/MnbnY>

<sup>8</sup> Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. *Enquête régionale sur la santé des Premières Nations du Québec – 2015 : Mobilité et bien-être communautaire*. Wendake, 2018, p. 2. <https://cssspnql.com/produit/ers-rapport-de-lenquete-regionale-sur-la-sante-des-premieres-nations-du-quebec-ers-2015/>

<sup>9</sup> Commission de la santé et des services sociaux des Premières Nations du Québec et du Labrador. *Le mieux-être de nos nations : résumé de la réflexion collective en cours*. Wendake, 2022. p. 10. <https://cssspnql.com/produit/le-mieux-etre-de-nos-nations/>

### Particularités des Premières Nations

Certes, la situation des Premières Nations est fortement teintée par la précarité. Les modifications apportées à l'aide au revenu et à ses programmes afférents auront certainement des effets sur les Premières Nations.

Le fonctionnement de l'aide de dernier recours est particulier dans les communautés des Premières Nations. Ces dernières, par le biais des gouvernements locaux, reçoivent une aide financière de dernier recours en vertu du Programme d'aide au revenu de Services aux Autochtones Canada (SAC), qui doit être modulé selon les dispositions réglementaires provinciales ou du Yukon.

Au Québec, la gouvernance du Programme repose actuellement sur des lignes directrices élaborées par SAC. Celles-ci exigent que les communautés se réfèrent aux normes en vigueur au Québec telles qu'elles sont définies dans la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* (RLRQ c. A-13.1.1.), ainsi que son règlement qui en découle, le *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles* (RLRQ c. A-13.1.1., r.1). L'harmonisation avec les exigences en vigueur au Québec vise à ce que les communautés des Premières Nations bénéficient d'une aide équitable avec celle offerte à la population de la province.

### Le projet de loi 71 et ses effets

Nous estimons comme étant positif l'octroi potentiel de permission à des professionnels de la santé (autres que des médecins) de rédiger des rapports médicaux (article 12) ou encore la mise en œuvre de plans d'intervention de réseaux régionaux et de projets pilotes pour l'amélioration du programme d'assistance sociale, notamment par l'intermédiaire d'un plan d'intervention individualisé et d'accompagnement (articles 43.1 et suivants). Cela dit, nous soulignons que ces plans et les projets pilotes devront prendre en compte les principes de sécurisation culturelle afin de s'adapter convenablement aux diverses situations des personnes issues de Premières Nations.

L'article 25 du projet de loi, remplaçant l'article 53 de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* (RLRQ c. A-13.1.1.), pose un problème. En réduisant les motifs donnant droit à l'allocation pour contrainte temporaire (désormais appelé « contraintes de santé »), de nombreux prestataires normalement admissibles au Programme d'aide au revenu pourraient être affectés. Certaines personnes en situation de vulnérabilité, comme les personnes monoparentales comptant un enfant à charge ou en situation de handicap, les victimes de violence se réfugiant en maison d'hébergement ou encore les personnes âgées de 58 ans et plus<sup>10</sup>, verront leur quotidien transformé et leurs besoins de base plus difficiles à combler.

Le projet de loi 71 ne propose aucune mesure structurante visant à apporter des changements durables et profonds pour lutter efficacement contre la pauvreté. Or, de telles mesures sont nécessaires pour les personnes issues de Premières Nations, notamment celles vivant à l'extérieur des communautés.

### La voie réglementaire est nuisible pour l'évaluation des effets sur les Premières Nations

Nous profitons de cette occasion pour souligner un aspect important du projet de loi : la surutilisation de la voie réglementaire. Nous avons remarqué plusieurs renvois du type « par règlement », dont certains sont d'importance et ne relèvent pas de l'ajustement des prestations; par exemple : la désignation des professionnels de la santé et des services sociaux pour constater la grossesse ou effectuer les suivis, ou encore l'assouplissement des règlements pour les contraintes sévères ainsi que la mise en place de projets pilotes.

---

<sup>10</sup> *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, RLRQ c. A-13.1.1., r.1, art. 63.

Étant donné que ces modifications seront édictées par règlements, il est difficile d'évaluer précisément comment les Premières Nations seront touchées.

Réitérons que, si l'extension du droit de rédiger des rapports médicaux par des professionnels de la santé autres que des médecins apparaît comme étant positive, il sera important que les professionnels soient sensibilisés aux réalités culturelles des Premières Nations. Le besoin de formation et la mise en place d'interventions culturellement sécurisantes chez les professionnels de la santé sont variables d'un ordre professionnel à l'autre, justement parce que les règlements à cet effet sont fixés par l'ordre concerné en collaboration avec l'Office des professions.

Lorsque les règlements sont en passe d'entrer en vigueur, le délai d'analyse laissé est souvent court (45 jours, dans la plupart des cas). Les communautés ou les organismes soutenant les Premières Nations ne sont pas toujours informés à l'avance et ils sont rarement consultés. Il faudra que cet aspect soit inclus dans les réflexions gouvernementales à l'avenir afin de permettre aux Premières Nations d'obtenir les leviers nécessaires pour favoriser leur mieux-être.

Nous invitons Madame la Présidente, et plus largement le gouvernement du Québec, à être vigilants dans la surutilisation de la voie réglementaire. La Cour suprême du Canada s'apprête à revisiter le cadre d'analyse de la raisonnable des actes réglementaires. Si elle a précisé dans l'arrêt *Vavilov*<sup>11</sup> que la raisonnable des règlements doit se mesurer à la lumière des principes de l'arrêt *Katz*<sup>12</sup>, elle entend prochainement rouvrir ce débat<sup>13</sup>. Ainsi, nous vous soumettons que l'octroi d'un pouvoir délégué d'adopter des règlements ne doit pas devenir un moyen pour contourner l'obligation de consultation convenable auprès des Premières Nations, ni devenir une présomption que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale peut adopter des règlements impactant les Premières Nations, si sa loi habilitante ne prévoit pas de mandat à cet effet. Nous vous invitons à réfléchir à l'ajout d'un article qui indiquerait que le ministère doit consulter les Premières Nations lorsqu'il souhaite apporter des modifications réglementaires.

### Constatations

Nous tenons à souligner que certains aspects du projet de loi sont positifs, mais un constat s'impose : les changements sont insuffisants pour lutter efficacement contre la pauvreté et offrir aux Premières Nations une réelle capacité à subvenir à leurs besoins. Au Québec, le revenu disponible actuellement pour un prestataire de l'aide au revenu vivant seul est de 11 245 \$. Cela représente 46 % du seuil du faible revenu, selon la Mesure du panier de consommation fixée à 24 200 \$<sup>14</sup>.

Également, soulignons un des aspects que les Premières Nations répètent régulièrement : l'enjeu de la sécurisation culturelle. Au-delà de cette loi, le gouvernement doit réfléchir à une approche globale pour soutenir l'intégration sociale et professionnelle des Premières Nations et l'amélioration de l'approche des professionnels du milieu de la santé. La sécurisation culturelle devra être nommée dans la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* (RLRQ c. A-13.1.1.) ou faire l'objet d'un règlement adopté en collaboration avec les Premières Nations.

---

<sup>11</sup> *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65.

<sup>12</sup> *Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64.

<sup>13</sup> *International Air Transport Association c. Office des transports du Canada*, 2022 CAF 211, para. 185-193, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême accueillie, 17 août 2023, n° 40614 [*International Air Transport Association*]. Voir notamment *Procureur général du Québec c. Kanyinda*, 2024 QCCA 144 (CanLII), <https://canlii.ca/t/k2p53>, au para. 40.

<sup>14</sup> Collectif pour un Québec sans pauvreté. *L'assistance sociale en tableaux*. <https://shorturl.at/j3yBF>

Finalement, il n'y a aucune mesure pour soutenir et encourager la participation active des prestataires à la société, concept qui semble incapable de se détacher de la nécessité d'obtenir un emploi. Nous sommes convaincus que l'insertion sociale est dissociable de l'employabilité et qu'encourager le bénévolat, soutenir l'occupation des territoires ancestraux par les Premières Nations, les activités de chasse et de pêche ou encore la participation aux activités culturelles (comme les activités culturelles et sociales) sont des manières de contribuer activement à la richesse collective.

### Conclusion et recommandations

Le projet de loi ne prend pas en compte les réalités vécues par les Premières Nations. Il est important pour le gouvernement d'entendre les voix qui s'élèvent et de leur accorder l'intérêt nécessaire afin d'atténuer les points de divergences et d'accroître la pertinence du projet de loi pour les Premières Nations. À cette fin, voici nos recommandations :

- Prendre en compte la consultation des Premières Nations lors de modifications législatives et réglementaires, notamment par l'ajout d'un article dans la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* (RLRQ c. A-13.1.1.) afin de contraindre le ministère de l'Emploi et la Solidarité sociale à procéder à des consultations lors de la mise en place de projets pilotes ou lors de modifications législatives et réglementaires.
- Retirer du projet de loi les modifications proposées à l'article 53 de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* (RLRQ c. A-13.1.1.) visant à réduire l'admissibilité de certaines catégories de personnes.
- Intégrer la sécurisation culturelle comme principe de travail à l'intérieur du ministère de l'Emploi et la Solidarité sociale, que ce soit par la voie réglementaire ou la voie politique.
- Prendre de plus grands engagements dans la lutte contre la pauvreté, notamment par l'augmentation de l'accès au logement et au revenu disponible.
- Arrimer le revenu disponible des prestataires de l'aide sociale à la Mesure du panier de consommation.
- Étudier des avenues d'insertion sociale qui sont dissociées de l'employabilité.