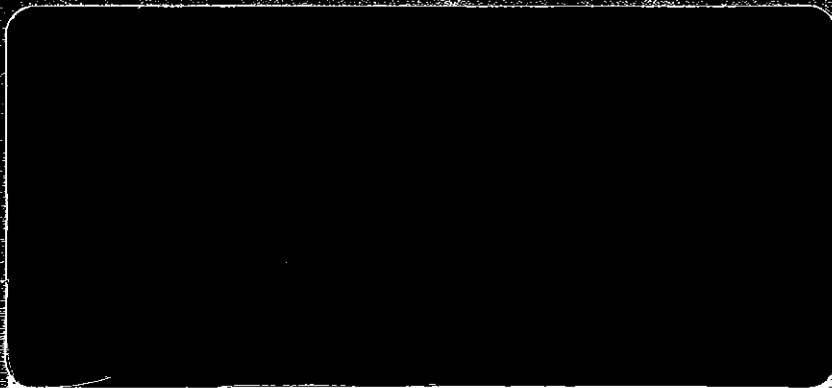




CAS - 67 M  
C.G. - P.L. 57  
AIDE PERS. ET FAM.

**CSD**

**UNE VIOLATION DE LA  
LOI VISANT À LUTTER CONTRE  
LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE**

**Position de la CSD sur le projet de loi 57  
*Loi sur l'aide aux personnes et aux familles***

**Mémoire présenté devant la  
Commission des Affaires sociales  
octobre 2004**



**CENTRALE DES SYNDICATS DÉMOCRATIQUES**

**Septembre 2004**

## TABLE DES MATIÈRES

|                                                       | Page |
|-------------------------------------------------------|------|
| PRÉSENTATION .....                                    | 1    |
| INTRODUCTION .....                                    | 2    |
| LA VISION DE SOCIÉTÉ DU PARTI LIBÉRAL DU QUÉBEC ..... | 4    |
| TROP D'EMPHASE SUR LES MESURES ACTIVES.....           | 7    |
| D'UN RÉGIME BASÉ SUR LES DROIT À... ..                | 9    |
| UN PROJET DE LOI À RETIRER.....                       | 12   |
| CHANGER LA LOI ACTUELLE SUR L'AIDE SOCIALE.....       | 13   |
| LA LUTTE À LA PAUVRETÉ MÉRITE UN DÉBAT PUBLIC .....   | 16   |
| CONCLUSION .....                                      | 17   |

---

## PRÉSENTATION

La Centrale des syndicats démocratiques (CSD) représente près de 65 000 travailleuses et travailleurs œuvrant dans presque tous les secteurs d'activité économique du Québec, à l'exception des fonctions publiques fédérale et québécoise.

La CSD compte près de 400 syndicats affiliés, la plupart provenant du secteur privé puisque environ 90 % de nos membres en sont issus.

Comme certains syndicats détiennent plus d'un certificat d'accréditation, la CSD est présente dans plus de 500 milieux de travail au Québec.

Dans le dossier de la réforme de l'aide sociale, la CSD exprime un point de vue citoyen en assumant pleinement le rôle d'agent de changement social que ses membres lui ont confié en congrès.

## INTRODUCTION

Le Québec s'est doté d'une *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale en décembre 2002. Le Parti libéral du Québec (PLQ), qui était alors dans l'opposition, n'avait pas à voter avec le gouvernement pour que la loi soit adoptée et mise en vigueur. Il a pourtant décidé de le faire, démontrant son appui à cette loi qui stipule, comme son titre l'indique, que tous les acteurs du Québec, y compris le gouvernement, doivent œuvrer à combattre la pauvreté parce qu'elle constitue un frein au réel exercice des droits pourtant conçus pour s'appliquer à tout le monde.

Ce n'était pas un geste fortuit que cet appui à la loi puisque deux ans plus tôt, soit en novembre 2000, un représentant du PLQ avait aussi accepté de déposer à l'Assemblée nationale, en compagnie d'un représentant du Parti québécois et d'un représentant de l'Action démocratique, une pétition de plus de 215 000 noms réclamant des membres de l'Assemblée nationale qu'ils adoptent une loi pour combattre la pauvreté. Pas n'importe quelle loi, une loi élaborée sur la base de la « Proposition pour une loi sur l'élimination de la pauvreté » issue d'un immense travail citoyen de consultation mené par le Collectif pour un Québec sans pauvreté<sup>1</sup> depuis sa création en 1998. Cette proposition, rédigée sous la forme d'une vraie loi, avait été le fruit du travail commun de milliers de personnes dont de

---

<sup>1</sup> Qui s'appelait alors : Collectif pour une loi sur l'élimination de la pauvreté. Il a changé son nom en 2003 à la suite de l'adoption de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*.

nombreuses personnes en situation de pauvreté et elle avait recueilli l'appui de plus de 1 800 organisations de toutes sortes à la grandeur du Québec.

Or, on se retrouve aujourd'hui devant un projet de loi qui passe presque totalement à côté des objectifs de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, sauf pour une de ses dispositions<sup>2</sup>. Le gouvernement, avec le projet de loi 57 (*Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*), alimente ainsi le cynisme des citoyenNEs envers la classe politique, mais, surtout, il contribuera, si le projet de loi 57 est adopté, à perpétuer les préjugés envers les personnes en situation de pauvreté parce que plusieurs de ses dispositions laissent à penser qu'elles sont responsables de leur sort.

---

<sup>2</sup> Il s'agit de l'article 49 sur la fin de la pénalisation pour non-participation à des mesures actives.

## LA VISION DE SOCIÉTÉ DU PARTI LIBÉRAL DU QUÉBEC

L'individu se trouve au cœur de la vision du PLQ, au sens où « ce sont les individus pris séparément les uns des autres qui définissent les directions politiques du Québec »<sup>3</sup>.

La méthode d'action du gouvernement Charest est (...) centrée sur une vision atomiste de la vie en société, très suspicieuse à l'égard des collectifs qui prétendent travailler à l'atteinte du bien commun. Selon le credo actuel des Libéraux, la recherche du bien commun est l'affaire du gouvernement et des élus, qui s'efforcent à traduire la volonté des citoyens exprimée au moment des élections, dans leurs actions quotidiennes et leur rôle de « représentant ». Dans cette perspective, les regroupements de personnes concentrés sur des problématiques spécifiques (la défense des travailleurs, par exemple) ne sont que des groupes représentant des intérêts particuliers, qui empêchent plutôt qu'ils ne facilitent la bonne gouvernance de la société québécoise.<sup>4</sup>

Nous avons bien sûr remarqué, les centrales syndicales comptant parmi les cibles préférées du gouvernement Charest, que tant par son discours que par ses actions, celui-ci vise à marginaliser les acteurs collectifs parce qu'ils sont considérés comme une interférence, un prisme déformant entre les citoyenNEs et leur gouvernement. « Dans ce cadre de référence, tout ce qui, de près ou de loin, ressemble à un regroupement et prétend parler au nom du bien commun ou de la collectivité n'est pas légitime »<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Boismenu, Gérard, Pascale Dufour et Denis Saint-Martin, **Ambitions libérales et écueils politiques. Réalisations et promesses du gouvernement Charest**, Athéna éditions, Outremont, 2004, p. 63 [191 pages].

<sup>4</sup> Ibid., p. 62.

<sup>5</sup> Ibid., p. 63.

La « Lettre ouverte aux Québécois » écrite par Jean Charest et publiée dans les journaux est on ne peut plus claire à ce sujet. On peut y lire ceci :

Sans surprise, les groupes d'intérêt qui bénéficient du *statu quo*, et devant qui le gouvernement précédent a reculé, font du bruit. Je leur demande aujourd'hui de faire preuve d'ouverture et d'avoir la grandeur de ne pas faire passer des intérêts corporatistes au-dessus des intérêts historiques du Québec et de tous les Québécois.<sup>6</sup>

Bien qu'il soit évident ici que le Premier ministre vise d'abord les syndicats, cette vision des organisations comme défendant essentiellement des intérêts corporatistes s'applique aussi aux autres organisations de la société civile, y compris celles œuvrant pour un Québec sans pauvreté. L'intérêt des personnes en situation de pauvreté représentées par ces organisations ne peut être assimilable à l'intérêt collectif de l'ensemble des personnes en situation de pauvreté du Québec, encore bien moins à l'intérêt collectif de la société québécoise. Les organisations de la société civile sont les représentantes d'intérêts particuliers et elles doivent être traitées comme tel, des groupes de pression sans légitimité en dehors d'un champ d'action étroitement défini.

De plus, en affirmant que le gouvernement précédent a reculé devant « les groupes d'intérêt qui bénéficient du *statu quo* », le Premier ministre refuse de reconnaître que le processus politique ne concerne pas que les élus municipaux et les membres de l'Assemblée nationale et que le Québec avait une tradition de négociation des propositions gouvernementales avec les forces sociales (surtout les organisations syndicales, patronales et communautaires), tradition qui faisait que ces mêmes forces sociales visaient à atteindre

---

<sup>6</sup> Jean Charest, « Lettre ouverte aux Québécois », *Le Devoir*, 14 octobre 2003, p. A-7.

un compromis sur des choix de société. Ce faisant, le Premier ministre nie la légitimité du rôle politique de la société civile organisée pour ne retenir que celui qui est exprimé individuellement au moment du vote par les citoyenNEs. Il affirme que les seuls choix de société valides sont ceux avalisés par les seuls membres de l'Assemblée nationale.

Ainsi, le gouvernement n'a-t-il même pas daigné consulter les organisations œuvrant sur le terrain de la lutte à la pauvreté avant de déposer le projet de loi 57. Il semble convaincu qu'il connaît mieux cette réalité que toute organisation qui travaille quotidiennement avec les personnes en situation de pauvreté.

Il n'est donc pas très surprenant de constater que le projet de loi 57 ne reconnaît pas de façon concrète que la pauvreté n'est pas causée par le comportement des pauvres, mais par un ensemble de règles plus ou moins codifiées, qui relèvent d'une responsabilité collective. L'insistance sur les mesures actives en est une « belle » illustration.

## TROP D'EMPHASE SUR LES MESURES ACTIVES

Le projet de loi prétend sortir les personnes de la pauvreté en misant essentiellement sur les mesures de réinsertion en emploi, et, de manière subsidiaire, sur l'intégration par des activités favorisant l'implication sociale et communautaire. Or, s'il est important de favoriser l'intégration au marché du travail, il y a plusieurs limites à tout mettre ses œufs dans le même panier dans la lutte à la pauvreté.

D'abord, c'est passer sous silence un phénomène important et en croissance, celui des emplois qui ne permettent pas de sortir de la pauvreté, mieux connu sous son appellation anglaise de phénomène des *working poors*. Comme si le fait de rester pauvre tout en travaillant n'était pas concevable pour le gouvernement libéral.

Ensuite, c'est indirectement rendre les pauvres responsables de leur situation de pauvreté, alors qu'il est évident que, si tout le monde quittait les rangs de l'aide sociale, ça ne ferait que grossir le nombre des chômeurs, qui dépasse déjà les 300 000, parce qu'il n'y a pas d'emplois disponibles pour tout le monde. À moins de s'attaquer de front et de manière globale à une politique de plein emploi, il continuera d'y avoir des excluEs du marché du travail dont les causes de l'exclusion n'ont rien à voir avec les incapacités temporaires ou permanentes.

C'est encore oublier que les travailleuses et les travailleurs de 55 ans et plus rencontrent de vives difficultés à trouver un autre emploi quand ils sont victimes de licenciement collectif ou de fermeture d'entreprise, une situation que le ministre admet, puisqu'il appuie la

démarche de l'Intersyndicale pour un programme de soutien du revenu pour les travailleuses et les travailleurs âgés auprès d'Ottawa pour qu'un tel programme soit mis sur pied et cofinancé par le gouvernement fédéral (à 70 %) et le gouvernement provincial (pour le 30 % restant). Pourtant, on retrouve dans le projet de loi une disposition qui retirerait la reconnaissance d'incapacité temporaire aux personnes de 55 ans et plus, ce qui les obligerait à s'inscrire à des mesures actives pour avoir droit au boni de prestations.

## D'UN RÉGIME BASÉ SUR LES DROIT À...

Présentement, le programme d'aide sociale n'est pas parfait, loin de là, mais au moins il est fondé sur le respect des droits de tous les bénéficiaires puisqu'il y a un programme pour tous, même si la distinction entre aptes et inaptes au travail continue d'être un irritant majeur. Avec le projet de loi 57, tout ça changerait pour être remplacé par quatre programmes différents, dont le dernier est lui-même divisible puisque composé de programmes spécifiques pour les personnes et les familles qui présentent des « difficultés particulières ». Ce sera compliqué à souhait pour des personnes qui doivent se résigner à demander des prestations d'aide sociale quand le marché du travail ne veut pas d'elles. En plus, à l'avenir, il faudrait qu'elles connaissent au moins quatre différents programmes pour être assurées que leurs droits soient respectés. Ça n'a pas de bon sens!

Présentement, le programme d'assistance emploi (ou d'aide sociale) est un régime de dernier recours dont le soutien du revenu versé aux personnes varie selon l'aptitude ou l'inaptitude au travail, et la motivation et les efforts pour réintégrer le marché du travail. Le niveau des prestations versées varie selon que l'on soit considéré sans contrainte à l'emploi, avec des contraintes temporaires ou finalement avec des contraintes sévères à l'emploi.

Ce programme unique sera remplacé par quatre programmes d'aide financière (titre II du projet de loi 57) :

-Le **programme d'aide sociale** (chapitre I) demeure un programme de dernier recours, mais seulement pour les personnes qui ne présentent pas de contraintes sévères à l'emploi.

Ce programme prévoit toutefois une allocation supplémentaire pour les personnes ayant des contraintes temporaires à l'emploi. Contrairement à la loi actuelle, le projet de loi 57, s'il est adopté, ne garantira plus cette allocation pour les personnes de 55 ans et plus. La loi actuelle reconnaît donc implicitement qu'il est beaucoup plus difficile de réintégrer le marché de l'emploi à partir de l'âge de 55 ans, ce que toutes les études démontrent d'ailleurs puisque, si les travailleuses et travailleurs de 55 à 64 ans sont moins souvent victimes du chômage, quand ils perdent leur emploi, ils connaissent, dans de plus fortes proportions que les autres catégories d'âge, un chômage prolongé. C'est encore pire pour les personnes qui atteignent l'âge de 55 ans après une absence prolongée du marché de l'emploi.

- Le **programme de solidarité sociale** (chapitre II) pour les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi. Ce programme vise à assurer une aide de dernier recours et à favoriser l'inclusion et la participation sociale des personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi. Le ministre **peut offrir** à ces personnes des mesures d'intégration à l'emploi ou d'accompagnement social tels : des emplois adaptés dans les centres de travail adapté ou dans le cadre d'intégration au travail, des activités de participation sociale et communautaire développées dans le cadre des stratégies locales d'insertion sociale. Les règles de biens et d'avoir liquide permis, ainsi que les conditions d'admissibilité aux prestations spéciales seront assouplies.
- Le **programme alternative jeunesse** (chapitre III), un programme qui **pourra être proposé** à unE jeune de moins de 25 ans admissible au Programme de solidarité sociale ou au programme d'aide sociale ou, en raison de circonstances exceptionnelles, à unE jeune qui ne remplit pas ces conditions. L'aide financière accordée à la personne prend la forme d'une **allocation jeunesse** dont les règles d'application découlent des normes d'application déterminées par le ministre. Ce programme constitue une zone de non droit et d'arbitraire.
- Les **programmes spécifiques** (chapitre IV) **peuvent être établis** par le ministre afin d'aider les personnes et les familles qui présentent des difficultés particulières afin de développer leur potentiel, d'améliorer leur situation économique et sociale, de préserver

leur autonomie et de tenir compte de difficultés économiques transitoires. L'aide financière est versée selon les règles et conditions déterminées par le ministre. Le ministre peut également conclure des ententes avec des personnes, des associations, des sociétés ou des organismes pour la mise en œuvre de ces programmes et leur accorder une aide financière. C'est la porte ouverte aux partenariats public-privé dans le domaine de l'aide sociale. Une autre zone de non droit et d'arbitraire.

Comme si cela ne suffisait pas, les « participantEs » à ces quatre catégories de programme pourront recevoir une **prime à la participation** si le ministre en décide ainsi (article 14 : « Le ministre peut, dans les cas et aux conditions qu'il détermine, accorder à une personne une prime à la participation... ». Donc, l'approche du bâton (pénalité si non participation) est remplacée par l'approche de la carotte (prime à la participation), mais cela constitue aussi une zone de non droit et d'arbitraire. Et puis, l'approche de la carotte risque de revenir au même que celle du bâton si les niveaux des prestations ne sont pas indexés également d'une catégorie de programme à l'autre. Cette prime à la participation pourra prendre trois formes : une **allocation d'aide à l'emploi** qui ne pourra être inférieure au montant fixé par règlement, une **allocation de participation** pour des activités favorisant l'implication sociale et communautaire, ou une **aide financière** versée par une personne, une association, une société ou un organisme auprès de qui une personne exerce une implication sociale et communautaire.

---

## UN PROJET DE LOI À RETIRER

Nous constatons que le projet de loi 57 entre en violation avec la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* qui, elle, vise à tendre vers un Québec sans pauvreté. Le projet de loi 57 va plutôt dans le sens contraire de la loi pour laquelle nous nous sommes battus depuis 1998. Il ne répond pas aux obligations de la loi pour lutter contre la pauvreté, sauf pour un aspect : l'article 49 qui abolit les pénalités pour refus de mesure d'employabilité ou d'emploi. Il nous ramène à l'arbitraire des régimes particuliers d'avant la première loi sur l'aide sociale en 1969, tout en perpétuant certains des travers inacceptables de la loi sur l'aide sociale actuelle.

Le projet de loi 57 va à l'encontre de notre idéal d'une société plus juste et il risque de compromettre des années d'efforts citoyens pour concrétiser cet idéal. Il y a bien sûr des problèmes avec le programme actuel d'aide sociale, mais, selon la CSD, il vaut mieux amender celle-ci que d'accepter le projet de loi 57.

## CHANGER LA LOI ACTUELLE SUR L'AIDE SOCIALE

Nous proposons donc, en plus de rejeter le projet de loi 57, de modifier la loi actuelle sur l'aide sociale pour la rendre conforme à la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* et pour faire en sorte qu'elle couvre les besoins essentiels dans la dignité. Ça veut dire que, pour vraiment lutter contre la pauvreté, il faut une loi qui ait les qualités suivantes :

- Une loi fondée sur l'exercice effectif des droits reconnus, explicitement préoccupée de couvrir les besoins essentiels, qui vise à établir une prestation de base, commune à toutes et tous, pouvant éventuellement s'intégrer à la fiscalité.
- Une loi qui en finit avec la division arbitraire basée sur l'aptitude présumée au travail, génératrice de préjugés, et qui reconnaît plutôt les limitations fonctionnelles, les besoins spéciaux et les coûts supplémentaires qu'ils occasionnent.
- Une loi qui respecte la dignité des personnes.
- Une loi qui améliore les recours.
- Une loi qui distingue bien la finalité de l'aide financière, qui est de couvrir les besoins essentiels, de celle de l'aide à l'emploi.
- Une loi qui améliore la vie démocratique et la participation citoyenne aux processus de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des programmes, mesures et services.
- Une loi qui simplifie les règles et améliore les communications avec les personnes.
- Une loi qui en finit avec les mesures discriminatoires.

Tout en maintenant les acquis de la loi actuelle sur l'aide sociale, incluant ceux des personnes de 55 ans et plus, les amendements suivants doivent notamment être apportés :

- L'indexation annuelle complète de toutes les prestations.
- Conformément à l'article 15 de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* :
  - L'instauration d'une prestation minimale couvrant les besoins essentiels et protégée de toute coupure ou saisie (c'est la notion de barème plancher) y compris pour les loyers. Ceci inclut la disposition prévue à l'article 49 du projet de loi 57 qui abolit les pénalités pour refus de mesure d'employabilité ou d'emploi.
  - La possibilité pour l'ensemble des prestataires de garder leur maison et leur voiture et d'avoir accès à un coussin d'épargne plus élevé qu'en ce moment.
  - L'exemption totale de la pension alimentaire reçue pour un enfant du revenu considéré pour le calcul des prestations.
- La reconnaissance du droit à des mesures d'insertion et d'aide à l'emploi, incluant le droit de recours.
- L'élargissement de la notion de gain permis afin de pouvoir cumuler des revenus de soutien autres que des revenus de travail (revenus de la Régie des rentes, de la Commission de la santé et sécurité au travail, de l'Indemnisation des victimes d'actes criminels, de la Société de l'assurance automobile du Québec, etc.).
- L'élimination de la disposition, jamais appliquée, qui rend saisissables les prestations d'aide sociale pour non-paiement de loyer. Dans le débat qui a été soulevé cet été autour de ce sujet parce qu'elle se retrouve à l'article 53 du projet de loi 57, on a appris que c'est seulement 5 % des prestataires d'aide sociale qui ont déjà été incapables de payer leur loyer. Imaginez plutôt qu'avec seulement 533 \$ par mois, 95 % réussissent

néanmoins à payer le loyer rubis sur l'ongle, ça replace les choses dans leur juste perspective, c'est-à-dire que, chaque mois, la très grande majorité des prestataires d'aide sociale accomplissent le petit miracle de payer leur loyer, sûrement au prix de grands sacrifices de toutes sortes. Nous exigeons donc le retrait de cette disposition de la loi actuelle parce qu'elle contribue à maintenir le préjugé à l'effet que les prestataires d'aide sociale ne paient pas leur loyer, alors que le taux de fautifs n'est sûrement pas plus élevé que chez les non-prestataires.

---

## LA LUTTE À LA PAUVRETÉ MÉRITE UN DÉBAT PUBLIC

L'ouverture de ce débat public devra mettre à profit l'expertise citoyenne, y compris celle des personnes en situation de pauvreté, en vue d'imaginer et d'élaborer le régime de garantie du revenu qui devrait remplacer le régime actuel d'aide sociale pour faire un vrai saut qualitatif en direction d'un Québec sans pauvreté.

Nous demandons aussi que le projet de loi devant remplacer le programme APPORT par la mesure Prime au travail soit rendu public immédiatement et qu'il maintienne les garanties existantes au plan des services de garde.

Enfin, nous demandons que soit rendu public l'examen d'impact du projet de loi 57 tel que requis par l'article 20 de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*. Nous exigeons la même chose pour tout projet de loi qui le remplacera.

---

## CONCLUSION

Le projet de loi 57 constitue un net recul sur le plan des droits. S'il est adopté, le régime de *dernier recours* deviendra un véritable dédale administratif, divisé qu'il sera en quatre programmes avec des taux de prestations différents et des taux d'indexation différents eux aussi. Mais surtout, certains de ces programmes deviendront des zones de non droit et d'arbitraire puisque plusieurs dispositions prévoient que le ministre **peut** offrir ceci ou cela à tel ou tel type de « clientèle ». Nous exigeons donc le retrait du projet de loi 57.

Ce n'est pas dire pour autant que le programme actuel d'aide sociale est sans failles, non. Il doit aussi être réformé, notamment en éliminant la discriminante distinction entre aptes et inaptes au travail et en éliminant la disposition, jamais appliquée, mais toujours présente, qui rendent les prestations d'aide sociale saisissables en cas de non-paiement de loyer. En somme, il faut réformer le programme actuel pour le rendre conforme à la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*.

Un grand débat doit aussi être ouvert, en mettant à profit l'expertise citoyenne développée depuis 1998 dans la lutte à la pauvreté, y compris celle des personnes en situation de pauvreté, afin d'imaginer et de créer le programme qui nous engagera vraiment sur le chemin d'un Québec sans pauvreté.

Le ministre doit mettre au rancart son projet de loi 57 et en mettre un autre sur la planche à dessin, un projet de loi qui mettra vraiment le cap sur le réel exercice, pour toutes et tous, de l'ensemble des droits humains.



## Centrale des syndicats démocratiques

### **Québec**

(siège social)  
801, 4<sup>e</sup> Rue  
Québec (Québec)  
G1J 2T7

tél.: (418) 529-2956  
téléc.: (418) 529-6323

### **Montréal**

5100, rue Sherbrooke Est  
Montréal (Québec)  
8<sup>e</sup> étage  
H1V 3R9

tél.: (514) 899-1070  
téléc.: (514) 899-1216