

CAS - 37 M
C.G. - P.L. 57
AIDE PERS. ET FAM.

**Mémoire présenté à la
Commission des affaires sociales
du Québec**

**Concernant le Projet de loi 57
LOI SUR L'AIDE AUX PERSONNES ET AUX FAMILLES**

**Par le
Réseau Solidarité Itinérance du Québec
(RSIQ)
155, Charest Est #150
Québec (QC) G1K 3G6**

Septembre 2005

1. Présentation du RSIQ

Le Réseau Solidarité Itinérance du Québec est un carrefour inter-régional d'échanges et d'action sur les réalités et enjeux relatifs à l'itinérance. Des organismes et des concertations provenant de dix régions du Québec y participent. À travers eux, c'est pour la clientèle de plus qu'une centaine d'organismes que le RSIQ revendique de meilleures conditions de vie, soit des milliers de personnes démunies qui sont les plus vulnérables de notre société.

La formation du RSIQ est issue d'un colloque provincial tenu à Montréal en mars 1998, *L'itinérance à la carte*. Convoquée à l'instigation du Réseau d'aide aux personnes seules et itinérantes de Montréal en collaboration avec le Collectif de recherche sur l'itinérance, la pauvreté et l'exclusion sociale (CRI) et l'Urban Core Support Network du Nouveau Brunswick, cette rencontre mettait déjà en lumière l'esprit qui allait animer le Réseau à naître - partager des expériences de terrain, développer des connaissances, donner la parole aux intervenants ainsi qu'aux bénéficiaires - tout cela en visant la mobilisation des communautés pour améliorer les solutions qu'elles pourraient offrir aux problèmes liés à l'itinérance.

Le RSIQ est demeuré actif depuis cette époque. Dès décembre 1999, il était d'ailleurs reconnu comme un interlocuteur privilégié du gouvernement fédéral et du Ministère des services sociaux et de la santé du Québec en matière d'itinérance, cela plus particulièrement dans le cadre du programme IPAC. Les concertations communautaires en itinérance des principales villes du Québec ont, dans le cadre du même programme, emboîtées le pas et reconnues officiellement le RSIQ.

Ses objectifs sont de contribuer à améliorer les conditions de vie des personnes en difficulté, itinérants et sans domicile fixe, à diminuer le phénomène de l'itinérance, et à l'insertion sociale de ces personnes et à l'élimination de la pauvreté.

C'est pourquoi le Réseau Solidarité Itinérance du Québec se sent interpellé par la Loi sur le soutien au revenu et le projet de Loi 57.

2. Quelques constats peu reluisants sur l'actuelle Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale

1) La Loi actuelle est un facteur d'appauvrissement

Si l'on compare le revenu actuel des personnes sur l'aide sociale avec des indicateurs de revenu, force est de constater que **les prestations allouées aux personnes assistées sociales sont largement insuffisantes à couvrir les besoins essentiels.**

Nous citerons en exemple les chiffres concernant les personnes seules, celles-ci étant les plus nombreuses parmi les personnes itinérantes et les ménages sans enfant constituant 78 % des ménages prestataires de l'aide sociale.

Par exemple, en 2000, une personne seule apte au travail touchait 6 282 \$ de l'aide sociale, ce qui correspond à 41 % de la valeur annuelle du seuil de faible revenu (SFR) calculé par Statistique Canada pour une personne seule vivant à Montréal, soit 16 172 \$.

Ce seuil est souvent utilisé comme point de référence pour mesurer la suffisance des revenus. D'autres études utilisent la mesure du panier de consommation (MPC); pour l'année 2000, cette mesure était de 11 121 \$.

Le revenu d'aide sociale a légèrement augmenté puisqu'en 2003, une personne seule apte au travail touchait 6 758 \$ de l'aide sociale, toutefois, cela constituait une diminution relative de son revenu car il ne correspondait plus qu'à 34 % de la valeur annuelle du seuil de faible revenu (SFR) calculé par Statistique Canada¹.

Au fil des années, la prestation de base s'est dégradée, ce qui signifie que le niveau de vie, déjà bas, des personnes sur l'aide sociale s'est détérioré.

En effet, si la prestation de base avait suivi l'inflation, le revenu de base serait passé de 440 \$ en 1985 à 700 \$ en 2003 alors qu'elle n'est que de 533 \$. La prestation de base n'a même pas été indexée automatiquement et pleinement durant les dernières années. Cette non-indexation appauvrit les ménages prestataires.

Des revenus aussi faibles sont inacceptables; ils contraignent les personnes bénéficiaires à des conditions de vie extrêmement difficiles. Ils ne sont même pas suffisants à assurer la survie des personnes.

2) La Loi actuelle est un facteur d'itinérance

À cause des montants d'aide sociale tout à fait inadéquats, les personnes assistées sociales consacrent une portion importante de leur revenu à leur logement. En 2001, selon le dernier recensement de Statistique Canada, 111 385 ménages québécois consacraient 80 % de leur revenu au logement. Plus de la moitié (53,8 %) des ménages locataires ayant un revenu annuel inférieur à 10 000 \$ consacraient plus de 80 % de leurs revenus pour se loger.

Depuis, on a assisté à une montée en flèche des loyers : + 13 % en moyenne à Montréal, + 17,5 % à Gatineau et + 9,5 % à Québec entre 2001 et 2003, ce qui laisse supposer une aggravation de cette situation².

Pour une personne seule qui recevait en 2004 une prestation mensuelle de 533 \$ ainsi qu'un remboursement de TVQ de 22,50 \$ et qui vivait dans un 3 ½, le revenu disponible une fois le loyer payé pour des dépenses de nourriture, santé, vêtement, transport, etc. est en moyenne de 20 \$ si la personne vit à Montréal, de 50 \$ si elle vit à Québec et 8 \$ par mois si elle vit à Gatineau³.

¹ Informations tirées de : le Conseil national du bien-être social : *Un revenu pour vivre ? et Revenus de bien-être social 2003*, printemps 2004. Le Conseil national du bien-être social évalue à 19 795 \$ le SFR de 2003 en fonction de la valeur en 2000 de cet indice augmentée de l'indice des prix à la consommation.

² Données tirées de l'enquête annuelle de la Société canadienne d'habitation et de logement (octobre 2003).

³ Données sur les loyers provenant de la Société canadienne d'habitation et de logement.

Pas étonnant que les ressources en sécurité alimentaire, telles que les banques alimentaires et les soupes populaires, aient connu une croissance de leur fréquentation. Le nombre de personnes aidées a augmenté de 22,7 % entre 1997 et 2003. En mars 2003, ce sont 70 012 ménages québécois (215 900 personnes dont 82 200 enfants) qui ont eu recours à une banque alimentaire⁴. Comment faire autrement quand le budget d'alimentation est inférieur à 2\$ par jour !

Par conséquent, les personnes bénéficiaires de l'aide sociale sont extrêmement vulnérables, et au moindre problème, de santé par exemple, elles se retrouvent facilement à ne pas pouvoir payer leur loyer, à devoir abandonner leur logement et à devenir itinérants.

Quand plusieurs dizaines de milliers de personnes doivent à chaque mois faire des choix arbitraires entre payer leur loyer ou se soigner, entre acheter des fournitures scolaires à leur enfant ou manger, on comprend que la ligne entre vulnérabilité et itinérance est très mince.

Insuffisantes à régler le problème de la pauvreté; les pratiques en sécurité du revenu ont conduit à un appauvrissement et à une augmentation de l'itinérance.

Pour les personnes itinérantes qui sont prestataires de la sécurité du revenu, cette aide est certes essentielle mais ne permet pas de les sortir de la rue et d'acquiescer de l'autonomie.

3) La Loi actuelle est marquée par une discrimination inacceptable à l'égard des plus démunis

La Loi fait une division entre les pauvres méritants et les mauvais pauvres, ce qui est inacceptable. **C'est présupposer que les personnes jugées aptes au travail choisissent de manière délibérée de survivre avec un revenu ridiculement bas. C'est nier les réalités du marché du travail qui font qu'un nombre grandissant de personnes ne trouvent pas d'emploi à cause d'échecs scolaires répétés, d'une qualification insuffisante, d'une formation rendue caduque, de mises à pied, de crises dans leur secteur d'emploi, de pénuries d'emploi dans leur région, ou encore de situations de famille ou de santé qui les empêchent d'avoir accès à l'emploi.**

Avec de tels préjugés, on conduira inévitablement les personnes vers de nouveaux échecs et vers davantage d'exclusion et d'isolement.

4) Une réforme de la Loi s'impose

Une véritable réforme de la Loi sur l'aide sociale s'impose. Une réforme qui permette aux prestataires de vivre décemment, d'acquiescer de l'autonomie et d'éventuellement se raccrocher au marché de l'emploi pour celles qui le peuvent. Une réforme qui amène une amélioration des conditions de vie et de véritables chances de se sortir de la pauvreté.

⁴ Données provenant du Bilan-faim de l'Association canadienne des banques alimentaires, octobre 2003.

Elle devrait proposer un revenu minimal de base pour tous et toutes qui permettent de couvrir les besoins essentiels (logement, nourriture, santé, transport, vêtements, etc.). Ce revenu doit être indexé automatiquement et pleinement en fonction de l'inflation. Des aides financières supplémentaires doivent être allouées pour favoriser la qualification et le retour au travail pour les prestataires qui le peuvent. Elle devrait s'accompagner d'une politique en itinérance et d'une politique de l'habitation qui permettent de guider des actions de prévention et de soulagement de l'itinérance et de la grande pauvreté.

La réforme devrait rejeter la catégorisation qui vient renforcer l'exclusion et ne plus faire de distinction entre les prestataires, au niveau des montants de base alloués autant qu'au niveau des droits et contraintes qui s'appliquent à leur prestation.

3. Des interrogations quant au projet de Loi sur l'aide aux personnes et aux familles : on voulait des engagements, pas un désengagement !

1) Le projet de loi n'affirme pas notre responsabilité collective à l'égard des plus démunis

On a encore trop souvent tendance à penser que les personnes portent l'entière responsabilité de leur situation socio-économique et qu'elles n'ont qu'à déployer davantage d'efforts pour se sortir de la pauvreté. Malgré le faible taux de comportements frauduleux, l'ensemble des personnes assistées sociales portent le fardeau d'une présomption de culpabilité, présomption qui imprègne la loi actuelle et le projet de loi.

Il faut reconnaître les causes sociales qui conduisent les personnes à l'aide sociale et concevoir une loi basée sur la volonté de mettre en œuvre **une réelle solidarité sociale** envers l'ensemble des personnes démunies au moyen d'une aide financière aussi longtemps que nécessaire. Car amener une personne en difficulté à cheminer vers l'emploi, ça ne se fait pas du jour au lendemain, et ce n'est pas qu'une question de volonté individuelle, preuve en est, seulement 6 000 ménages ont quitté l'aide sociale en 2001-2002 alors que 118 000 emplois étaient créés au Québec⁵.

Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, c'est préserver la cohésion et assurer le développement de l'ensemble de la société.

2) Le projet de loi ne garantit pas de revenu minimum décent

Nous sommes inquiets de voir que le projet de loi 57 ne comporte pas de disposition à l'égard d'une prestation minimale qui garantirait à l'ensemble des prestataires un revenu décent, capable de leur assurer des conditions de vie acceptables, de favoriser leur autonomie et de les sortir de la grande pauvreté à laquelle elles sont actuellement condamnées.

Nous réclamons une loi qui respecte la dignité des personnes. Nous ne souhaitons plus assister aux scènes déchirantes des premiers de mois où de longues files de personnes

⁵ Source : site Internet du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale.

ont la mine basse, à la fois honteuses de venir toucher leur chèque et préoccupées de ne ressortir qu'avec une poignée de dollars.

Il faut par conséquent reconnaître le droit de tous à la **couverture des besoins essentiels**, ce qui implique une augmentation substantielle du revenu de l'ensemble des prestataires.

3) Le projet de loi ouvre la porte à la saisie des chèques

Considérant la nette insuffisance des montants accordés, il y a des mois où, même après des coupures drastiques dans les autres postes budgétaires, les ménages à faible revenu ne réussissent pas à payer leur loyer. D'où un nombre important d'évictions pour non-paiements de loyers (36 792 en moyenne par année entre 2000 et 2003⁶) et de résiliations de baux pour retards fréquents dans le paiement des loyers (6 305 en 2003-2004⁷).

L'article 32 de la Loi actuelle qui prévoyait le versement d'une partie de la prestation au locateur d'une personne assistée sociale pour non-paiement de loyer n'a jamais été mis en application. **Cet article n'adressait pas le vrai problème qui en est un d'insuffisance de revenus.** On s'est vite rendu compte que la saisie des chèques ne règle rien; un propriétaire qui a le choix entre un ménage à faible revenu ou un ménage avec des revenus plus élevés va choisir systématiquement le locataire avec des revenus plus élevés. Preuve en est la difficulté des sans-logis de trouver un logement même avec un supplément au loyer d'urgence au cours des deux dernières années à Québec, Gatineau ou Montréal (Montréal, où, à l'été 2003, le gouvernement a garanti 429 \$ en moyenne).

Le problème de non-paiement des loyers n'est pas une question de mauvaise gestion. C'est une question d'insuffisance des revenus et de coût trop élevé des logements sur le marché privé. D'ailleurs en HLM, le taux moyen de non-paiement des loyers est de 0,5 %⁸.

Le gouvernement revient maintenant à la charge avec l'article 53 du projet de loi qui permet de saisir une partie du chèque d'aide sociale lors de jugement pour non-paiement de loyer. Car il s'agit bel et bien d'une saisie puisqu'une personne peut se voir privée d'une partie de son revenu sans son consentement. La saisie d'une prestation d'aide sociale contrevient à l'article 13 du même projet de loi (qui affirme que la prestation est incessible et insaisissable) et prie encore à l'article 553 du Code de procédure civile (qui indique que de 120 à 180\$ par semaine est insaisissable).

Prévoir le versement d'une partie de la prestation au locateur d'une personne assistée sociale pour non-paiement de loyer revient à considérer que la personne prestataire est incapables de gérer son budget. Cette disposition risque aussi de mettre en danger la santé des prestataires.

⁶ Régie du logement, Rapports annuels de gestion 2000-2001, 2001-2002, 2002-2003.

⁷ Régie du logement, Rapport annuel de gestion 2003-2004, p.55.

⁸ Selon les derniers chiffres disponibles des offices municipaux d'habitation.

4) Le projet de loi apporte davantage de discrimination

La Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale actuellement en vigueur fait déjà des distinctions entre les personnes aptes et les inaptes. Le projet de loi renforce encore davantage le clivage entre ces deux catégories avec la création de régimes distincts et l'ajout de programmes particuliers (Alternative-jeunesse et les programmes d'aide spécifique) dont on ne connaît pas les conditions et les modalités.

La séparation de l'aide sociale en régimes catégoriels vient accentuer l'exclusion alors qu'on vise plutôt à inclure les personnes assistées sociales.

Ceci dénote de la persistance des préjugés à l'égard des prestataires et de la discrimination faite à l'encontre de certains d'entre eux, notamment des jeunes et des personnes jugées selon des critères administratifs comme n'ayant pas de « contraintes à l'emploi ».

Cette orientation doit être revue car elle véhicule encore davantage le préjugé qui veut que les pauvres soient paresseux. Elle dénigre les prestataires d'aide sociale.

5) Le projet de loi menace certaines catégories de prestataires

Le projet de loi prévoit la mise en place d'Alternative-jeunesse, un programme spécifique qui s'adresse aux jeunes de moins de 25 ans. Ce programme exclut le droit au recours. On peut se demander quel est l'objectif poursuivi par le gouvernement dans un programme distinct, dont le projet de loi ne dévoile pas les conditions ni les paramètres. Nous sommes inquiets de cette distinction; les jeunes ont peut-être besoin de mesures spécifiques d'accompagnement, mais concernant l'aide financière qui leur est destinée il ne saurait y avoir de traitement distinct compte tenu qu'ils ont les mêmes besoins que les autres prestataires en matière de logement, nourriture, etc.

Par ailleurs, le projet de loi introduit un recul pour les personnes âgées de plus de 55 ans pour qui on considère qu'elles ont le même accès au marché de l'emploi que les autres. S'il est fort probable que le marché de l'emploi cherche à retenir plus longtemps les personnes en emploi à l'avenir, nous pensons qu'il s'agira de personnes qualifiées et non pas de personnes qui sont sur l'aide sociale. Les acquis inscrits dans la Loi actuelle des 55 ans et plus doivent être maintenus.

Nous sommes très inquiets de voir que le projet de loi menace deux catégories de prestataires qui sont déjà des groupes vulnérables et particulièrement à risque d'itinérance.

4. Propositions

Nous proposons que le projet de *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* soit retiré et que soit réformée la *Loi sur le soutien au revenu* afin d'intégrer les dispositions suivantes :

- que la Loi affirme le droit à la couverture des besoins essentiels et à la dignité;
- que la Loi énonce explicitement la responsabilité du gouvernement à l'égard de l'ensemble des citoyens du Québec, à commencer par les plus démunis;
- que les montants accordés permettent à l'ensemble des personnes assistées sociales de couvrir leurs besoins essentiels indépendamment de leur âge, leur situation familiale, leur santé mentale ou physique grâce à une prestation de base à laquelle pourraient s'ajouter des montants additionnels permettant de couvrir les besoins particuliers des uns et des autres;
- que les acquis des 55 ans et plus soient maintenus;
- que l'indexation des prestations soit automatique et complète pour l'ensemble des prestataires;
- que la Loi ne comporte pas d'éléments coercitifs mais plutôt des mesures incitatives favorisant l'insertion ou la réinsertion sociale des personnes (il faudrait conserver l'avancée que constitue l'article 49 du projet de loi 57);
- que les personnes inaptes qui participent à des programmes d'insertion sociale ne soient pas pénalisées en voyant leur allocation réduite;

Nous proposons également que :

- la Loi sur le soutien au revenu soit accompagné d'une Politique de l'habitation et de mesures favorisant le logement social et communautaire pour pouvoir garantir aux personnes assistées sociales du logement vraiment accessible;

Nous insistons sur les éléments suivants :

- Il ne saurait être question d'instaurer des régimes catégoriels qui renforcent les préjugés à l'égard des personnes et l'on doit favoriser un programme universel d'aide sociale accessible à l'ensemble des personnes en difficulté;
- Il n'est pas question de mettre en application l'article 32 - -qui prévoit le versement d'une partie de la prestation au locateur d'une personne assistée sociale pour non-paiement de loyer – ou de toute autre disposition permettant la saisie des prestations;
- Il est vital pour les populations itinérantes que les personnes sans adresse fixe puissent continuer de recevoir leurs prestations, par exemple à l'adresse d'un organisme communautaire qu'elles fréquentent sur une base régulière (ressource d'hébergement ou autre).