

CAS - 53 M
C.G. - P.L. 57
AIDE PERS. ET FAM.

Le projet de loi 57 : vers un déficit social et éthique

**Mémoire présenté à la Commission
des affaires sociales lors des
auditions publiques sur le projet de
loi n° 57 : *Loi sur l'aide aux
personnes et aux familles***

Par la Centrale des syndicats du Québec

Septembre 2004



La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) représente environ 170 000 membres, dont plus de 100 000 font partie du personnel de l'éducation.

La CSQ compte 13 fédérations qui regroupent environ 250 syndicats affiliés en fonction des secteurs d'activité de leurs membres ; s'ajoute également l'Association des retraitées et retraités de l'enseignement du Québec (A.R.E.Q.).

Les membres de la CSQ occupent plus de 350 titres d'emploi. Ils sont présents à tous les ordres d'enseignement (personnel enseignant, professionnel et de soutien) de même que dans les domaines de la garde éducative, de la santé et des services sociaux (personnel infirmier, professionnel et de soutien, éducatrices et éducateurs), du loisir, de la culture, du communautaire et des communications.

De plus, la CSQ compte en ses rangs 69 % de femmes et 25 % de jeunes âgés de moins de 35 ans.

Mémoire sur le projet de loi n° 57 : Loi sur l'aide aux personnes et aux familles

Depuis des années, la Centrale des syndicats du Québec a placé la question de l'appauvrissement au cœur de ses préoccupations, consciente que la pauvreté avait un impact réel sur la réussite des jeunes et sur la capacité des familles d'assumer leurs responsabilités parentales. Elle n'a eu de cesse de développer sa compréhension du phénomène, d'en explorer les conséquences et de contribuer à l'élaboration de solutions « assises d'un Québec solidaire ».

De mémoires en pétitions, de marches en coalitions, nous avons invité les gouvernements successifs à présenter des législations afin d'éliminer la pauvreté et l'exclusion sociale. Nous avons espéré que l'adoption de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale constitue un point de non-retour dans la mise en œuvre de mesures et de politiques visant la réduction, dans un échéancier de dix ans, de la pauvreté au Québec.

Aujourd'hui, le gouvernement nous propose un projet de loi dont le titre Loi sur l'aide aux personnes et aux familles évacue du même coup la notion de solidarité sociale qui prévaut actuellement. D'où vient ce déplacement politique ? Sommes-nous devant une politique familiale ou une législation qui vise la sécurité de revenu des personnes ?

La Centrale des syndicats du Québec considère qu'il est urgent de s'inscrire dans une politique d'inclusion sociale. Cette dernière aurait le mérite de mettre de côté une approche à risque au profit du développement humain. D'une politique qui cible la marginalisation, nous pourrions effectuer le passage à une politique d'inclusion sociale qui place notre société dans une approche d'universalité des droits et de la solidarité.

La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale prévoit des études d'impact des mesures gouvernementales afin de déterminer si elles contribuent à augmenter ou à diminuer la pauvreté et l'exclusion sociale. Où sont-elles ? Quelles mesures ont été prises par le ministre responsable de la sécurité du revenu pour évaluer la portée des programmes et des mesures ? Quelles conclusions en tire-t-il ? Pourquoi les changements proposés par le projet de loi 57 ne sont-ils pas justifiés par une étude d'impact ?

En préalable à toute adoption d'une nouvelle loi sur la sécurité du revenu, la Centrale des syndicats du Québec demande au gouvernement de procéder aux évaluations d'impact de l'actuelle loi afin d'évaluer les risques liés à l'application de ladite loi ou à des modifications qui auraient pour effet de mettre en danger l'intégrité et la sécurité économique des personnes visées par la loi.

Mémoire sur le projet de loi n° 57 : Loi sur l'aide aux personnes et aux familles

Depuis des années, la Centrale des syndicats du Québec a placé la question de l'appauvrissement au cœur de ses préoccupations, consciente que la pauvreté avait un impact réel sur la réussite des jeunes et sur la capacité des familles d'assumer leurs responsabilités parentales. Elle n'a eu de cesse de développer sa compréhension du phénomène, d'en explorer les conséquences et de contribuer à l'élaboration de solutions « assises d'un Québec solidaire ».

De mémoires en pétitions, de marches en coalitions, nous avons invité les gouvernements successifs à présenter des législations afin d'éliminer la pauvreté et l'exclusion sociale. Nous avons espéré que l'adoption de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale constitue un point de non-retour dans la mise en œuvre de mesures et de politiques visant la réduction, dans un échéancier de dix ans, de la pauvreté au Québec.

Aujourd'hui, le gouvernement nous propose un projet de loi dont le titre Loi sur l'aide aux personnes et aux familles évacue du même coup la notion de solidarité sociale qui prévaut actuellement. D'où vient ce déplacement politique ? Sommes-nous devant une politique familiale ou une législation qui vise la sécurité de revenu des personnes ?

La Centrale des syndicats du Québec considère qu'il est urgent de s'inscrire dans une politique d'inclusion sociale. Cette dernière aurait le mérite de mettre de côté une approche à risque au profit du développement humain. D'une politique qui cible la marginalisation, nous pourrions effectuer le passage à une politique d'inclusion sociale qui place notre société dans une approche d'universalité des droits et de la solidarité.

La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale prévoit des études d'impact des mesures gouvernementales afin de déterminer si elles contribuent à augmenter ou à diminuer la pauvreté et l'exclusion sociale. Où sont-elles ? Quelles mesures ont été prises par le ministre responsable de la sécurité du revenu pour évaluer la portée des programmes et des mesures ? Quelles conclusions en tire-t-il ? Pourquoi les changements proposés par le projet de loi 57 ne sont-ils pas justifiés par une étude d'impact ?

En préalable à toute adoption d'une nouvelle loi sur la sécurité du revenu, la Centrale des syndicats du Québec demande au gouvernement de procéder aux évaluations d'impact de l'actuelle loi afin d'évaluer les risques liés à l'application de ladite loi ou à des modifications qui auraient pour effet de mettre en danger l'intégrité et la sécurité économique des personnes visées par la loi.

Le projet de loi renvoie à la réglementation la définition des mesures, des montants, des conditions et des restrictions qui régiront l'application de la loi. Pourquoi tant de pouvoir discrétionnaire laissé au ministre ? Comment souscrire à un tel projet alors que l'Assemblée nationale et le public sont tenus dans l'ignorance de la marge de manœuvre laissée au gouvernement dans l'application de la loi ?

Aussi, la Centrale des syndicats du Québec demande au gouvernement du Québec de soumettre la réglementation accompagnant une future loi à une consultation publique en commission parlementaire afin de s'assurer de sa cohérence à la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Quant à ce projet de loi, il convient d'annoncer que la Centrale des syndicats du Québec demande au gouvernement de le retirer et de s'engager, à court terme, dans un processus de révision de l'actuelle loi, Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale qui respecte, à tout le moins, les engagements pris par l'Assemblée nationale lors de l'adoption de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

1. Un détour par l'histoire de la sécurité du revenu

En 1969, la société québécoise franchit un pas important en matière de sécurité du revenu. En réponse au rapport Boucher qui affirme que « tout individu dans le besoin a droit immédiatement à une assistance de la part de l'État, quelle que soit la cause immédiate ou éloignée de ce besoin¹ », le gouvernement d'alors adopte une loi regroupant sous une loi-cadre les différents régimes particuliers qui fonctionnent sur le mérite et la condition sociale. La société québécoise élimine une pléiade de lois dont celle sur les mères nécessiteuses et se dote d'une loi reconnaissant le droit à l'aide sociale comme **un droit fondamental**. En vertu de ce droit, l'aide sociale constitue le filet de sécurité sociale de dernier recours prévu pour venir en aide aux personnes ayant épuisé tous les autres moyens de subvenir à leurs propres besoins, les prestations devant couvrir leurs besoins essentiels.

Pendant les années subséquentes, les prestataires de la sécurité du revenu se croient protégés de l'arbitraire du gouvernement et des aléas des choix politiques. En effet, au cours de cette période, les modifications à la loi ne viennent pas remettre en cause ce droit fondamental, cette pièce majeure de la Révolution tranquille².

Au cours des années quatre-vingt, le Québec vit une crise de l'emploi. La libéralisation des échanges s'accroît. Les salaires se détériorent et la formation

¹ Québec, *Rapport Boucher*, recommandation n° 7, 1963, p. 118.

² CEQ, *Une nouvelle politique de sécurité du revenu doit être accompagnée d'une politique de plein emploi*, mémoire présenté à la Commission parlementaire sur le document pour une politique de sécurité du revenu, février 1988, p. 1, D-9096.

de la main-d'œuvre est en crise. Les coûts associés à l'aide sociale explosent. Dans la foulée des orientations des institutions internationales, qui remettent en question l'État providence, les investissements dans les programmes sociaux et les services publics plafonnent. En 1985, le gouvernement fédéral et les provinces négocient des modifications au Régime d'assistance publique au Canada (RAPC) permettant aux provinces de réclamer du fédéral 50 % du coût des mesures d'employabilité et d'intégration en emploi plutôt que le seul financement des prestations d'aide sociale. Ce contexte conduit le gouvernement d'alors à proposer des modifications majeures à la loi de l'aide sociale.

Le projet de loi 37 est adoptée en 1989. Son seul mérite est de rétablir la parité des prestations sans distinction eu égard à l'âge. Par contre, elle impose « une redéfinition des critères établissant les besoins essentiels en substituant à la notion de "seuil de la pauvreté" un critère établi selon le niveau moyen des dépenses des ménages à faible revenu, c'est-à-dire ceux dont le revenu gagné principalement sur le marché du travail était inférieur à 13 700 \$ en 1983³ ». À cette époque, la Centrale de l'enseignement du Québec, devenue en 2000 la Centrale des syndicats du Québec, écrit « Il s'agit là, à notre avis, d'une rupture fondamentale par rapport à ce qui tient lieu de référence en matière de pauvreté. [...] Loin de briser le cycle de la pauvreté, le projet de politique l'approfondit. En fait, ceci peut être décrit comme "une véritable stratégie d'appauvrissement des plus pauvres"⁴. »

En effet, la loi 37 a plusieurs effets appauvrissants notamment :

- introduire le fondement du *Workfare* (*Work for Your Fare*), c'est-à-dire un lien direct entre la prestation et l'inscription sur le marché du travail, accentuant ainsi la différenciation entre les prestataires fondée sur leur aptitude au travail ;
- créer le régime *APTE* à quatre catégories ;
- créer le régime de *Soutien financier* pour les personnes avec des contraintes sévères et permanentes à l'emploi ;
- développer un ensemble de mesures d'emploi et d'insertion non assujetties aux normes du travail ;
- créer un programme distinct pour les familles à faible revenu, le programme *APPORT*. (Il accordait une allocation d'aide à l'emploi de 150 \$ par mois réduite à 120 \$ en 1996 dans la foulée du déficit zéro).

Une autre étape majeure est franchie en ce qui concerne l'affaiblissement du droit fondamental à la sécurité du revenu par l'adoption, en 1998, du projet de loi 186. À cette époque, « le Québec dénombre 786 000 personnes assistées sociales, une explosion liée à la récession de 1990. En fait, une personne sur huit âgée de moins de 65 ans est inscrite à l'aide sociale. Le niveau de prestation étant relativement

³ Ibid, p. 5.

⁴ Ibid, p. 6.

bas, le régime ne permet pas de s'affranchir de la pauvreté. De plus, l'inefficacité du régime au chapitre de la réinsertion est devenue flagrante au fil des ans⁵ ».

D'un côté, le gouvernement fédéral a diminué, en 1996, de manière draconienne ses transferts sociaux aux provinces, tout en resserrant les conditions exigées des prestataires de l'assurance emploi. Conséquence prévisible : ces personnes se retrouvent rapidement prestataires de la sécurité du revenu. De l'autre, le gouvernement québécois a édicté une loi, la loi 115 qui réduit de 30 % l'allocation mensuelle aux personnes participant à des mesures de réinsertion sociale et de 50 \$ l'allocation des prestataires qui se déclarent disponibles à de telles mesures. En septembre 1996, il a ramené de 90 \$ à 60 \$ l'allocation supplémentaire de logement pour celles et ceux dont le loyer est jugé trop dispendieux.

En 1998, le Québec vit à l'heure du déficit zéro. Le voisin ontarien vient de retrancher 21 % aux prestations des 650 000 ménages bénéficiant de la sécurité du revenu et l'Alberta, 19 %. Tout cela en conformité avec les directives de l'OCDE qui invite les États à contrer « la dépendance des chômeuses et des chômeurs par la réduction du niveau de protection du régime, les mesures passives, et l'injection des mesures ainsi réalisées dans les mesures actives⁶ ».

Le gouvernement s'engage alors plus à fond dans le *Workfare* et introduit l'**obligation** pour les prestataires d'accepter les mesures et les programmes prévus à la loi sous peine de fortes pénalités. Le ton est donné. Pire, malgré l'instauration de la Prestation nationale pour enfants qui se compose de la Prestation fiscale canadienne pour enfants et du Supplément de la prestation nationale pour enfants, le gouvernement déduit cette prestation de l'aide accordée dans le cadre de la sécurité du revenu. Et, dans la foulée de l'adoption du projet de loi 186, de nombreuses compressions accentuent le démembrement de la loi sur la sécurité du revenu :

- perte de l'accès gratuit aux médicaments (depuis l'instauration de l'assurance-médicaments qui impose une franchise et une coassurance aux personnes assistées sociales) ;
- pressions intensifiées pour accepter des mesures d'insertion en emploi les plus courtes possibles ;
- budgets de l'aide à l'emploi diminués constamment au fil des années.

Finalement, en 2002, après des années de luttes et de mobilisations de l'ensemble de la société civile, particulièrement des groupes militants au sein de la Coalition pour une loi sur l'élimination de la pauvreté devenue le Collectif pour un Québec sans pauvreté, le gouvernement québécois accepte de doter le Québec d'une loi, la loi 112. Ce n'est pas exactement la loi espérée, mais un projet sur lequel il est

⁵ CEQ, CSN, FTQ, *La réforme de la sécurité du revenu des responsabilités collectives envers les plus démunis*, mémoire présenté par la CEQ, la CSN et la FTQ à la Commission des affaires sociales, 1997, p. 4.

⁶ OCDE, *L'étude de l'OCDE sur l'emploi, Faits, Analyse, Stratégies*, Paris, 1994, p. 51.

possible de bâtir pour construire un *Québec sans pauvreté*. Elle fournit les outils pour combattre les préjugés, améliorer les revenus et les conditions de vie des plus pauvres de notre société et favoriser leur participation citoyenne à la résolution de leur situation. Elle reconnaît l'importance de la prévention et prévoit la mise en œuvre d'un plan d'action gouvernemental dans les soixante jours de sa mise en vigueur.

Ce bref retour historique n'est pas inutile. Depuis des mois, le gouvernement actuel nous répète que le *statu quo* n'a plus sa place. Qu'il doit rompre avec l'interventionnisme pour se lancer dans l'entrepreneuriat. Que l'avenir du Québec, c'est l'ouverture aux marchés, à la concurrence. Force est de constater qu'il s'appuie sur des précédents qui ne glorifient aucun des partis siégeant à l'Assemblée nationale. Tour à tour, entre 1989 et 2002, les gouvernements ont mis en danger un droit fondamental au nom d'impératifs économiques.

Des correctifs structurants avaient été mis en œuvre par la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Revenir en arrière, introduire à nouveau la philosophie des « gagnants-perdants », est inacceptable pour la Centrale des syndicats du Québec.

2. Le projet de loi 57 : Loi sur l'aide aux personnes et aux familles

Le projet de loi 57 contient 163 articles, dont 24 comportent des changements majeurs constituant de nouveaux articles comparativement à Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale. En fait, c'est toute la structure de la loi qui est changée, et cela, d'une manière extrêmement complexe.

Plusieurs mesures seront définies dans une réglementation à venir, non déposé, non soumis aux discussions en commission parlementaire et qui ne sera jamais adopté par l'Assemblée nationale. D'autres mesures seront édictées selon le bon vouloir du ministre, notamment des normes administratives non réglementaires.

De plus, selon les dispositions de mises en vigueur prévues au Titre VI de la Loi, la loi actuelle sera modifiée une première fois en janvier 2005, une deuxième fois en avril 2005, avant d'être remplacées lors de la mise en vigueur du projet de loi 57.

2.1 Le projet de loi 57 : un recul sur les droits fondamentaux

Le projet de loi 57 constitue un recul fondamental en matière des droits fondamentaux.

- Il maintient un régime de catégorisation des individus basé sur l'aptitude ou non au travail ou à l'intégration en emploi.
- Il additionne les programmes ou les mesures spécifiques selon la « clientèle » visée et s'appuie sur une réglementation particulière à chaque programme

fondée sur la discrétion du ministre. Il permet un retour au clientélisme, à l'arbitraire du ministre responsable de l'administration de la loi et aux approches fondées sur le mérite.

- Il constitue une perte du fondement sur les droits. Ainsi, le projet de loi stipule à plusieurs reprises que **le ministre peut offrir...** Un exemple : « le ministre de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille offre des services d'accueil, d'évaluation et de référence. Il **peut** également offrir des mesures, programmes et services d'aide à l'emploi de même que d'aide et d'accompagnement social. Il administre, en outre, les programmes d'aide financière établis en vertu du titre II ».
- Il n'établit pas de prestation de base couvrant les besoins essentiels, limite l'indexation des prestations aux personnes considérées aptes au travail et accentue les mesures administratives qui risquent de diminuer d'une manière importante le chèque d'assurance-emploi.
- Il ne permet pas aux personnes ayant des contraintes sévères de bénéficier d'une pleine indexation de leur prestation en lien avec la couverture de leur pouvoir d'achat, selon le taux établi par la Régie des rentes du Québec.

2.2 Les programmes : le « salto arrière » du gouvernement

Depuis 1989, l'ensemble des réformes a dilué le programme de la sécurité du revenu au Québec. Ces réformes ont contribué à accentuer de manière dramatique la tendance à catégoriser les personnes prestataires en fonction de leur aptitude au travail, à diminuer le niveau des prestations et à renforcer les mécanismes coercitifs. Le projet de loi 57 ne fait pas exception. Au contraire, il scinde le programme d'assurance-emploi en deux programmes distincts régis par leurs propres règles, tant pour le calcul des prestations que pour celui des actifs et avoirs permis.

- Le **programme d'aide sociale** « vise à accorder une aide financière de dernier recours aux personnes sans contraintes sévères à l'emploi et à les inciter à exercer des activités favorisant leur intégration en emploi ou leur participation sociale et communautaire ».
- Le **programme de solidarité sociale** « vise à accorder une aide financière de dernier recours aux personnes qui présentent des contraintes sévères à l'emploi et à favoriser l'inclusion et la participation sociale de ces personnes de même que leur contribution active à la société ».

Le projet de loi ouvre aussi la porte à une pléiade de programmes et de projets pilotes :

- « Le **Programme alternative jeunesse** dans le but de soutenir les jeunes adultes qui requièrent une aide financière pour assurer leur subsistance afin de les inciter à réaliser des activités leur permettant d'acquérir ou de recouvrer leur autonomie personnelle, sociale et professionnelle. »

- « Le projet accorde finalement au ministre le pouvoir de créer des **programmes spécifiques** afin de verser une aide financière aux personnes et aux familles qui présentent des difficultés particulières. »

Ce projet de loi, loin de « moderniser » le programme de sécurité du revenu, nous propose un « salto arrière » périlleux pour les prestataires de la sécurité du revenu, pour les personnes en situation de pauvreté et celles vivant des difficultés particulières. En d'autres mots, ce projet de loi consacre la mise en place de programmes catégoriels sans droit de recours. Il rétrécit la base de garanties communes et ouvre la porte à des normes différentes selon les programmes ou le pouvoir discrétionnaire du ministre. Un exemple, dans le cadre de la loi actuelle une personne aux études engagée dans un parcours est admissible à l'aide sociale. Dans le projet de loi, cette disposition n'apparaît plus. Cette omission risque d'empêcher le retour aux études de plusieurs adultes et de les priver d'une qualification scolaire essentielle à leur insertion sur le marché du travail, à moins de les confiner à des emplois sous-qualifiés.

Autre exemple, la loi actuelle prévoit qu'une personne âgée de 55 ans et plus qui en fait la demande est admissible à une prestation de base augmentée d'une allocation pour contraintes temporaires. Dans le projet de loi, cela est remplacé par « atteint l'âge fixé par le règlement, et en fait la demande ». Ceci est tout à fait conforme aux orientations de ce gouvernement. Il veut reculer l'âge de la retraite et souhaite développer des mécanismes pour maintenir les personnes à l'emploi le plus longtemps possible.

L'aspect inique de ce projet de loi transpire par ces articles qui accordent un pouvoir discrétionnaire au ministre : il peut transgresser les droits fondamentaux des personnes inscrites dans ces programmes spécifiques qui ne bénéficient pas du droit de recours comme dans le cas des « programmes réguliers ». Comment peut-on nier à ces personnes le droit d'en appeler de décisions prises quant à leur admissibilité à des programmes et aux conditions qui leur sont faites ? Y a-t-il deux justices dans cette société ? Jusqu'où ira l'arbitraire ?

2.3 La privatisation larvée des services d'aide à l'emploi

Au chapitre des services offerts aux prestataires de la sécurité du revenu, le projet de loi reconduit l'article de la loi actuelle qui reconnaît les activités favorisant le développement de l'autonomie des personnes, leur socialisation et leur intégration à la vie en société. En bref, il reconnaît « les espaces de citoyenneté » même si l'objectif principal est l'intégration ou le maintien en emploi.

Sauf que le libellé des articles qui suivent témoigne d'un changement de paradigme. Dorénavant, le ministre n'a plus d'obligations prescrites par la loi. Selon son bon vouloir, plusieurs possibilités s'offrent à lui :

6. Le ministre **peut** également aider les personnes dans leurs démarches d'intégration, de réintégration ou de maintien en emploi, notamment en leur permettant d'acquérir des habiletés, de nature générale ou spécifique, liées à l'emploi, en les encourageant à occuper un emploi et en leur fournissant des occasions d'emploi.

8. Le ministre **peut** conclure, notamment dans le cadre de **projets-pilotes**, des **ententes** avec **toute personne, association, société ou organisme** afin de susciter la réalisation de projets spécifiques favorisant l'implication sociale et communautaire des personnes et des familles.

Le ministre **détermine** les normes applicables aux projets-pilotes. Il **peut**, en tout temps, modifier un projet-pilote ou y mettre fin après en avoir avisé la personne, l'association, la société ou l'organisme concerné.

10. Le ministre **peut**, pour certaines activités de travail réalisées par une personne **dans le cadre d'une mesure ou d'un programme**, conclure une entente écrite avec cette personne et, le cas échéant, avec la personne qui fait exécuter le travail.

Le ministre peut y prévoir des conditions de travail. Il **peut** également y prescrire, pour les fins qu'il détermine, l'obligation pour la personne qui fait exécuter le travail de consulter, avant le début de celui-ci, l'association de salariés légalement reconnue pour représenter les membres de l'unité de négociation concernée.

Le ministre **peut** également, dans cette entente, prévoir le versement à l'employeur d'une aide financière, notamment sous forme de subventions salariales.

11. **Sauf dans les cas et dans la mesure prévus par règlement**, les dispositions du chapitre III de la Loi sur l'administration publique (L.R.Q., chapitre A6.01), du Code du travail (L.R.Q., chapitre C27), de la Loi sur les décrets de convention collective (L.R.Q., chapitre D2), de la Loi sur la fonction publique (L.R.Q., chapitre F3.1.1) et de la Loi sur les normes du travail (L.R.Q., chapitre N1.1) s'appliquent à une activité de travail réalisée dans le cadre **d'une mesure ou d'un programme établi par le ministre.**

12. Dans le cadre des mesures, programmes et services d'aide à l'emploi, de même que d'aide et d'accompagnement social, **le ministre peut verser une aide financière aux conditions prévues par la présente loi ou, à défaut, aux conditions qu'il détermine.**

Si la formation générale et spécifique, les mesures d'insertion ainsi que la reprise de l'emploi constituent des facteurs essentiels pour écourter le séjour à la sécurité du revenu pour une partie significative des prestataires, force est de reconnaître que ces préalables doivent s'accompagner d'actions structurantes de la part de l'État.

Le projet de loi 57 est loin de s'engager dans cette avenue. Au contraire, la majorité de ces articles du projet de loi ouvrent la porte à une « privatisation larvée⁷ » de plus en plus évidente de la sécurité du revenu au Québec. Ainsi, le gouvernement transfère sa responsabilité de la sécurité sociale vers des acteurs non publics ou renforce l'implication du secteur privé dans certains domaines pour lesquels il demeure toutefois compétent.

Dans le cadre du projet de loi 57, une personne, une association, une société ou un organisme deviendront les « partenaires » du gouvernement dans la mise en œuvre de mesures ou de programmes d'aide à l'emploi. La personne, sa famille, les organismes sont vus de manière utilitariste, et ce, par le biais de modifications à la législation.

Cette proposition illustre une tendance lourde des gouvernements depuis les années quatre-vingt qui s'est accentuée depuis la loi 186, de financer des groupes (voire des personnes) par le biais de projets assez précis, en l'occurrence dans le cas du projet de loi 57 des programmes spécifiques ou des projets pilotes, « qui s'inscrivent dans les priorités gouvernementales, et cela, bien sûr, à l'intérieur de leur vision du développement, camouflé sous le vocable de "partenariat". Les organismes communautaires, comme les entreprises privées, sont alors de plus en plus sollicités par l'État pour agir comme partenaires dans le développement des programmes d'insertion et pour devenir des alternatives, moins coûteuses, aux services offerts par l'État⁸ ».

Cette idée correspond à une certaine conception de la communautarisation conçue comme étant la complémentarité de la communauté au service des priorités de l'État. Dans un tel contexte il est pertinent de se demander jusqu'où ira ce gouvernement dans la « désétatisation » des services publics, des programmes sociaux ? Suivra-t-il la trace du courant de droite très présent aux États-Unis, en Angleterre et dans le Canada anglais qui prône le néolibéralisme et la réduction de la présence de l'État ?

Les inquiétudes de la CSQ concernant la privatisation du recours aux services de placement sont d'autant plus fondées que le projet de loi 57 élimine l'article de la loi actuelle qui précisait la collaboration nécessaire avec les services publics d'Emploi-Québec. Le projet de loi 57 n'oblige plus le gouvernement à coopérer avec la Commission des partenaires du marché du travail. Cela ne signifie pas nécessairement la rupture des liens car la loi constitutive de la Commission prévoit

⁷ Christiane Kuptsch, *La privatisation dans la sécurité sociale : un slogan aux multiples facettes – Remarques sur le concept de privatisation en fonction du contexte*, « Construire la sécurité sociale : la privatisation en question », Édité par Xenia Scheil-Adlung, Association internationale de la sécurité sociale, Bern; Berlin ; Bruxelles ; Frankfurt am Main ; New York ; Oxford ; Wien : Lang, 2001, p.19.

⁸ Jean-François René, Jean Panet-Raymond, Monique Provost, Christine Lefebvre, *L'intégration des personnes assistées sociales et le rôle de l'État*, Rapport de recherche, Conseil de développement social, juin 2000, p. 40.

des liens, mais cette obligation, nommément présente dans l'ancienne loi, disparaît dans cette proposition.

Quant aux conditions de travail et à la rémunération des personnes inscrites dans des projets spécifiques, le projet de loi stipule que dans le cas de mesures ou d'un programme établis par le ministre, les lois régissant les conditions de travail s'appliquent sauf si la réglementation stipule le contraire. Cette prérogative du ministre existait déjà. Cela avait conduit la CSQ à dénoncer le gouvernement à cause de conditions de travail nettement discriminatoires pour les personnes à l'aide sociale. Aujourd'hui, le libellé de l'article 11 nous laisse craindre, là aussi, une ouverture plus grande à des exemptions par rapport aux lois. D'autant plus que la réglementation pourra contenir des dispositions différentes de celles prévues aux lois, et ce, pour la réalisation d'une mesure ou d'un programme.

2.4 L'aide financière

Au risque d'une répétition, la CSQ désire rappeler que « la pauvreté n'est pas un phénomène inéluctable, encore moins une fatalité. C'est une construction sociale. D'un point de vue juridique, elle est l'expression de droits non reconnus. D'un point de vue économique, elle témoigne que, malgré la prospérité économique générale, l'économie de marché continue à générer une inégale répartition de la richesse dans nos sociétés. D'un point de vue politique, elle nous renseigne sur le fait que malgré les interventions de l'État, un nombre important de citoyennes et de citoyens ne jouissent pas du niveau de vie minimum socialement accepté⁹ ».

Un programme de sécurité du revenu doit permettre aux personnes qui s'y retrouvent l'accès à la sécurité économique, c'est-à-dire à « l'ensemble des garanties en termes de droits qui donnent un accès équitable aux moyens d'existence¹⁰ ». En d'autres mots, toute personne doit « avoir à sa disposition les moyens de s'offrir les conditions de sa sécurité physique, alimentaire, les soins de santé et l'éducation essentielle afin de tendre à la satisfaction de ses propres aspirations¹¹ ».

En conséquence, le gouvernement a l'obligation de construire des politiques publiques orientées sur la distribution de la richesse collective fondée sur le principe d'équité et d'égalité d'accès à l'ensemble des ressources disponibles dans une société, au lieu de procéder à l'élaboration de politiques compensatoires du revenu.

⁹ CSQ, *Bâtir le Québec de la solidarité sociale*, présenté devant la Commission des affaires sociales, septembre 2002, D11223, p. 7.

¹⁰ Sylvie Morel, *Actes de l'atelier : La sécurité économique des femmes : les critiques féministes du discours économique dominant et les nouvelles avenues de politiques sociales*, tenu les 3 et 4 octobre 2002 à Québec, sous la direction de Sylvie Morel, Louise Brossard, Anita Caron et Nadine Goudreault, IREF et Relais-femmes, 2003, p. 11.

¹¹ Cécile Sabourin, *Des pistes pour un paradigme économique renouvelé, Actes de l'atelier : La sécurité économique des femmes : les critiques féministes du discours économique dominant et les nouvelles avenues de politiques sociales*, op. cit., p. 53.

Dans le cas de la sécurité du revenu, « le barème plancher ou le revenu d'existence » devrait couvrir, à tout le moins, les dépenses courantes tels la nourriture, le logement, les vêtements, les articles ménagers, le transport et les articles de soins personnels. Ce n'est pas le cas, comme nous le démontrons dans la suite du mémoire.

Toutefois, un petit pas dans la bonne direction devrait être franchi avec la mise en œuvre, dès janvier 2005, du programme fiscalisé Prime au travail. Ce dernier sera disponible pour les travailleuses et les travailleurs à faible revenu, que ces personnes vivent ou non de l'aide sociale. Il prendra la forme d'un crédit d'impôt. L'avantage d'un tel programme est d'annualiser les gains de travail permis à la sécurité du revenu. Installé sur des bases fiscales distinctes du régime de la sécurité du revenu, il restera indépendant des éventuelles modifications à ce régime.

Cette avancée ne doit toutefois pas occulter le fait qu'elle ne règle en rien la question du revenu disponible acquis par les gains de travail. Historiquement, les suppléments de revenus de travail ont constitué des subventions déguisées aux entreprises qui ont trop souvent produit des effets pervers, privant les travailleuses et les travailleurs de l'augmentation salariale à laquelle ils auraient eu droit s'il n'y avait eu cette prime. À cet égard, une hausse substantielle du salaire minimum doit accompagner la venue de cette prime.

La CSQ s'inquiète du coût d'une telle mesure et de son effet sur la possibilité d'instaurer une prestation minimale dans le programme de sécurité du revenu. Connaissant la pratique des vases communicants utilisée par le gouvernement, nous craignons que le coût du programme Prime au travail serve de prétexte pour ne pas instaurer une prestation minimale indexée au coût de la vie et couvrant l'ensemble des besoins essentiels et des besoins spéciaux des personnes prestataires de la sécurité du revenu.

2.4.1 Des absences notoires

Dans le cadre de ce projet de loi, force est de constater que les principes d'équité et d'égalité ne sont pas au rendez-vous et que ce gouvernement cherche à compenser l'absence permanente ou temporaire de revenus par des prestations compensatoires minimales ou des services qui ne permettent pas aux personnes de sortir de la pauvreté.

Certes, le projet de loi contient un gain en ce qu'il élimine les dispositions de la loi actuelle sur les pénalités pour refus de s'engager dans l'un ou l'autre programme. Sauf que ce projet ne contient aucune disposition législative garantissant le principe d'une prestation minimale, aucune disposition législative garantissant l'indexation annuelle des prestations d'aide sociale. En effet, ce que dit le projet de loi à l'article 49, c'est qu'une prestation accordée dans le cadre du programme d'aide sociale ne

peut être réduite pour défaut d'entreprendre des démarches en vue d'intégrer le marché du travail, notamment en cas de refus ou d'abandon d'emploi. Cette précision ne constitue en rien l'énoncé d'une prestation minimale, et ce, malgré ce qu'en dit le projet de loi.

En ce qui concerne la pension alimentaire, encore une fois, le traitement accordé aux prestataires de la sécurité du revenu et aux autres citoyennes et citoyens du Québec repose sur le principe des « deux poids deux mesures ». En effet, le projet de loi ne contient aucun article garantissant l'exclusion des avantages comptabilisés d'une partie de la pension alimentaire versée au bénéfice d'un enfant. Pourtant, en vertu des régimes fiscaux québécois et canadien, la pension alimentaire n'est pas considérée comme un revenu et donc, n'est pas imposable. Dans le cas de la sécurité du revenu, la prestation est diminuée du montant reçu du régime de pension alimentaire.

Certes, le Plan de lutte à la pauvreté prévoit l'exclusion du premier 100 \$ de la pension alimentaire versée au bénéfice d'un enfant. Mince consolation et nettement insuffisante car, encore une fois, cette mesure est discriminatoire et contribue à l'appauvrissement des familles et, conséquemment, à la pauvreté des enfants.

2.4.2 Des discriminations inadmissibles

La saisie de la prestation

Ce projet de loi confirme qu'il sera dorénavant possible de saisir une partie de la prestation pour les locataires en défaut de paiement de loyer :

53. Lorsque le prestataire est locataire d'un logement et qu'il fait défaut de payer le loyer convenu, le ministre doit, sur réception d'une ordonnance de la Régie du logement et conformément à la Loi sur la Régie du logement (L.R.Q., chapitre R-8.1), verser une partie de la prestation au locateur, selon les conditions et le montant relié au logement prévus par règlement. Un tel versement est réputé fait au prestataire, sauf lorsqu'il n'aurait pas dû être versé au locateur.

La Centrale des syndicats du Québec considère que cet article est carrément odieux. Nous avons dénoncé cette mesure en 1998. Même si elle ne fut jamais mise en vigueur, nous réitérons notre opposition à cet article du projet de loi à cause de son caractère discriminatoire fondé sur la condition sociale selon la CDPDJQ. « Une telle mesure ouvre une brèche dans le principe de l'incessibilité des prestations, principe qui est toujours apparu comme la contrepartie du caractère minimal des allocations versées. La Commission considère qu'aucune démonstration convaincante n'a été faite d'une prévalence du non-paiement des loyers par les prestataires de l'aide sociale dépassant largement les défauts de paiement des autres locataires. »

Permettre à la Régie du logement d'ordonner au ministère de l'Emploi, de la Solidarité sociale et de la Famille de lui dévoiler, aux fins d'audience (qui est publique), si le locataire est prestataire de l'aide sociale, porte atteinte à la vie privée de ce locataire. Les personnes assistées sociales seront d'ailleurs la seule catégorie de personnes soumise à de telles pratiques.

L'opposition de la CSQ à cet article du projet de loi tient aussi au fait qu'une telle mesure ne règle en rien le problème du non-paiement des loyers dont la cause principale est l'insuffisance des revenus. Si des personnes assistées sociales éprouvent des difficultés de paiement, n'est-ce pas plutôt parce que les coûts des loyers sont très élevés, dépassant souvent, et de loin, les besoins essentiels reconnus ? N'est-ce pas aussi parce que le nombre de logements sociaux disponibles est insuffisant ?

Les chiffres sont pourtant éloquentes. « De 2000 à 2003, le loyer moyen d'un logement de deux chambres à coucher a augmenté de 17,5 % à Gatineau, de 13 % à Montréal et de 9,5 % à Québec. Le nombre de causes de fixation de loyers à la Régie du logement a suivi la même courbe, passant de 3538 en 1999-2000 à 16 138 en 2003-2004. Il faut ajouter à ce portrait que les ménages locataires se sont considérablement appauvris depuis 1981. Leur revenu médian a, en effet, diminué de 17,5 % en dollars constants de 1980 à 2000, la baisse atteignant 21,2 % à Québec et 30,2 % à Saguenay¹². »

Généralement, les personnes assistées sociales paient leur loyer le premier du mois. Selon une étude publiée en 2002 par l'INRS, les mauvaises créances des propriétaires représentent 1,2 % de leurs revenus globaux. Pour sa part, le Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec (RCLALQ) estime que, chaque année, de 30 000 à 37 000 locataires sont mis à la rue par la Régie du logement pour défaut de paiement du loyer. Il s'agit du recours le plus rapide (délai moyen de 40 jours) et sans défense possible. Parmi ces personnes, se retrouvent une grande variété d'individus, surtout des gens incapables de joindre les deux bouts, mais aussi des locataires dont le propriétaire refuse de percevoir le loyer, des locataires qui retiennent leur loyer pour presser le propriétaire d'exécuter des réparations nécessaires, des femmes victimes de violence enchaînées à leur bail, etc.

Dans un tel contexte, nous considérons que toute saisie d'une partie des prestations est contraire aux droits fondamentaux des personnes tel qu'il a été stipulé à l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. En conséquence, nous considérons que le ministre ne devrait pas avoir le pouvoir de saisir la portion de logement de la prestation de la sécurité du revenu. La CSQ propose plutôt d'accentuer la construction ou la rénovation de logements sociaux qui, selon plusieurs

¹² FRAPPRU, *Dossier noir. Logement et pauvreté au Québec*, janvier 2004, p. 3.

études, sont un « de ces espaces de citoyenneté » au sein duquel se tissent des réseaux d'entraide et de communication¹³.

Pour venir à bout de la problématique de l'incapacité de payer le loyer, le gouvernement du Québec devrait examiner attentivement l'inefficacité du contrôle des loyers, du manque de HLM, de la disparition progressive des logements à coûts décents, du caractère famélique des prestations de l'aide sociale et du salaire minimum et de l'augmentation de divers tarifs (services de garde, électricité, transport en commun, etc.).

La réduction de la prestation

La CSQ considère qu'il est tout aussi inacceptable de réduire la prestation de la sécurité du revenu lorsqu'une personne devient admissible à recevoir sa rente versée par la Régie des rentes du Québec. Cette rente est issue du fruit du travail des prestataires. Ils ont cotisé pour y avoir droit. C'est eux qui doivent décider du moment où ils désirent que cette rente leur soit versée.

Pourtant, le gouvernement s'arroge le droit de décider qu'à soixante ans une personne prestataire recevra sa rente, hypothéquant ainsi son droit à des revenus meilleurs lorsqu'elle sera admissible à percevoir la rente de la sécurité de la vieillesse, soit à 65 ans.

Cette mesure correspond en tous points à ce que nous avons déjà qualifié de « privatisation larvée », c'est-à-dire « les diminutions des prestations dans les systèmes publics, puisqu'elles ont pour effet d'accroître la nécessité d'une prévoyance privée¹⁴ ».

De plus une telle mesure est contraire au principe visant à procurer aux prestataires de la sécurité du revenu une prestation minimale en deçà de laquelle le gouvernement ne peut effectuer de coupe. Elle est aussi en contradiction avec la logique qui veut que les prestataires puissent conserver une partie de leurs gains de travail. La rente versée à 60 ans est indirectement le résultat des gains de travail amassés à une autre période de la vie des prestataires. Le gouvernement croit-il sincèrement que ces personnes pourront intégrer à nouveau le marché de l'emploi ? N'est-il pas venu le temps pour le gouvernement de cesser d'appauvrir les personnes âgées qui dépendent de la sécurité du revenu ?

¹³ Nous reprenons une de nos demandes contenue dans : CEQ, *Le projet de loi n° 186 : Un important recul à l'égard des droits sociaux et économiques*, mémoire de la CEQ présenté à la Commission des affaires sociales au sujet du projet de loi n° 186 : Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale, mai 1998, D-10653, p. 8.

¹⁴ Xenia Scheil-Adlung, *op.cit.*, p.20.

L'évaluation des actifs

Une autre tendance à la « privatisation larvée » des prestations sociales est celle qui consiste à imposer des conditions plus strictes quant au droit aux prestations, comme c'est le cas dans le cadre de l'évaluation des actifs.

Le projet de loi fait l'impasse sur la valeur permise des actifs, cette question ayant été reléguée à la réglementation à venir. Un test d'actifs sert à déterminer l'admissibilité à la sécurité du revenu et à « permettre à une personne ou à une famille de posséder des biens ou avoirs liquides afin de favoriser la réalisation d'actions lui permettant de recouvrer son autonomie économique ». Ses principales composantes sont les avoirs liquides (argent, biens, voiture), les régimes de retraite (collectifs ou individuels) et la maison.

Parce que le gouvernement s'entête à obliger les prestataires à vendre leur maison pour être admissibles à la sécurité du revenu, nous allons nous entêter à répéter ce que nous disions en janvier 1997. « L'emphase mise sur la maison dont est propriétaire un éventuel prestataire de la sécurité du revenu est illogique. Pour la sécurité du revenu, le logement est un poste budgétaire important, plus important que l'alimentation. L'habitation n'est pas moins coûteuse parce que les prestataires sont locataires¹⁵. » Puisque la situation n'a pas changé, les propos de la CSQ conservent toute leur pertinence.

Même le document *Briller parmi les meilleurs, La vision et les priorités d'action du gouvernement du Québec* admettait que « l'insuffisance de logements adéquats disponibles à faible coût frappe durement les plus pauvres de la société ». À preuve, « en 2000, 445 200 ménages locataires québécois consacraient plus que la norme de 30 % de leur revenu en loyer. De ce nombre, 218 490 y engloutissaient plus de 50 % de leur revenu, 165 470 plus de 60 % et 111 385 plus de 80 %¹⁶ ».

Que faut-il comprendre de l'orientation gouvernementale en ce qui concerne le droit à la propriété de sa maison ? Qu'il faille encourager le marché de la spéculation immobilière et permettre à des acheteurs potentiels d'avoir accès à la propriété, et ce, aux dépens des personnes en situation de pauvreté pressées par le gouvernement à vendre à n'importe quel prix ? Cela est tout à fait contraire aux propos du premier ministre Charest qui, un mois avant son élection, déclarait « un gouvernement issu du Parti libéral du Québec s'engage à modifier la Charte québécoise des droits et libertés afin de reconnaître le droit au logement comme un droit fondamental qui doit s'exercer dans le respect de la dignité de la personne¹⁷ ». Faudra-t-il attendre la modification à la Charte pour que l'équité et la justice s'appliquent aux prestataires de la sécurité du revenu ?

¹⁵ CEQ, CSN, FTQ, *op. cit.*, p. 4.

¹⁶ FRAPRRU, *op. cit.*, p. 4.

¹⁷ PLQ, *L'habitation, un levier de développement économique et social. Priorités d'actions politiques pour le secteur québécois de l'habitation*, mars 2003, p.14.

2.6 La prime à la participation

Certains articles de la section Prime à la participation, au chapitre II du projet de loi, méritent une attention particulière. :

14. Le ministre peut, dans les cas et aux conditions qu'il détermine, accorder à une personne une prime à la participation afin de favoriser la réalisation de diverses activités visant son insertion sociale ou son intégration en emploi.

15. La prime à la participation peut notamment permettre à la personne de réaliser diverses activités dans le cadre d'une mesure ou d'un programme d'aide à l'emploi, afin notamment:

1° de compléter une formation ou d'acquérir une qualification professionnelle ;

16. La prime à la participation accordée à une personne qui participe à une mesure ou à un programme d'aide à l'emploi peut notamment être versée sous forme d'allocation d'aide à l'emploi ou de remboursement de frais supplémentaires.

17. Le ministre peut également verser une prime à la participation, sous forme d'allocation de participation, à un adulte admissible au Programme d'aide sociale ou au Programme de solidarité sociale qui exerce des activités favorisant son implication sociale et communautaire, notamment dans le cadre de projets-pilotes.

Le ministre peut aussi reconnaître à titre de prime à la participation une aide financière versée par une personne, une association, une société ou un organisme auprès de qui de telles activités sont exercées.

48. Le ministre peut, pour certaines prestations spéciales, fixer d'autres conditions particulières d'admissibilité que celles prévues au règlement.

Le ministre peut aussi, s'il a conclu une entente avec une personne, une association, une société ou un organisme afin de couvrir autrement le besoin qui nécessite une prestation spéciale, ne pas verser le montant de cette prestation.

72. Le ministre peut établir des programmes d'aide financière spécifiques afin d'aider les personnes et les familles qui présentent des difficultés particulières et déterminer des normes d'application de ces programmes.

73. Les programmes spécifiques peuvent notamment viser à favoriser le développement du potentiel de personnes, à améliorer leur situation économique et sociale, à préserver leur autonomie et à tenir compte de difficultés économiques transitoires.

74. Dans le cadre des programmes spécifiques, le ministre peut accorder une aide financière, dans les cas et conditions qu'il détermine.

Le ministre peut également conclure des ententes avec des personnes, associations, sociétés ou organismes afin de favoriser la mise en œuvre de ces programmes et leur verser une aide financière à cette fin.

La CSQ trouve inadmissible l'introduction de ces articles dans le projet de loi. Ils ouvrent la porte au transfert de la responsabilité publique sur des individus, des groupes ou des entreprises. Regroupés, ils font la démonstration, hors de tout doute raisonnable, de la privatisation des revenus des personnes prestataires de la sécurité du revenu, la responsabilité de l'aide au dernier recours pouvant être dévolue à des tiers.

Encore une fois, nous sommes en dehors de toute notion de droit : le ministre peut... il n'a aucune obligation d'accorder la prime de participation, encore moins des mesures visant l'autonomie des personnes. Des éléments essentiels pour l'établissement de l'aide financière seront définis par la réglementation. Et si ces partenaires prennent en charge certains besoins spéciaux ou versent des allocations, le ministre s'estimera dégagé de ses obligations pour ces besoins et ces allocations. Nous sommes vraiment dans une perspective d'allocation à géométrie variable. Gageons que les pressions sur les familles et les organismes s'amplifieront au fil des prochains mois.

3. L'éducation, une mesure essentielle de sortie de la pauvreté

Réussite scolaire et pauvreté font de moins en moins bon ménage. La diplomation du plus grand nombre des enfants issus de familles vivant dans la pauvreté demeure un objectif difficile à atteindre. La qualification des jeunes éjectés par le système constitue un défi sans cesse grandissant. La requalification des travailleuses et des travailleurs est sans cesse remise en cause par des mesures de sous-financement des programmes de formation de la main-d'œuvre.

Et pourtant, la Centrale des syndicats du Québec persiste et signe à demander que l'éducation, dans toute sa variété de formules, soit au premier plan des mesures visant à permettre aux personnes de sortir de la pauvreté. Car l'éducation doit être une priorité nationale et faire partie de la mission fondamentale de l'État.

La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale prévoit, à l'article 8 deuxième et troisième alinéas :

- *de favoriser la réussite scolaire de même que la réinsertion scolaire et sociale des jeunes particulièrement ceux vivant en milieux défavorisés ;*
- *d'améliorer la formation de base et l'accès à la formation continue afin de permettre aux adultes de compléter et de mettre à jour leurs compétences professionnelles, de faciliter la reconnaissance de leurs acquis et de favoriser l'accès aux technologies de l'information et de la communication.*

Le projet de loi prévoit :

15. La prime à la participation peut notamment permettre à la personne de réaliser diverses activités dans le cadre d'une mesure ou d'un programme d'aide à l'emploi, afin notamment :

1° de compléter une formation ou d'acquérir une qualification professionnelle ;

Parce que le projet de loi, tout comme le Plan de lutte à la pauvreté, accorde une attention insuffisante à la formation et à la qualification des personnes, la CSQ croit pertinent de rappeler certains éléments essentiels à toute stratégie que doit développer le gouvernement.

3.1 Qu'est-ce que qualifier ?¹⁸

L'école a comme mission d'instruire, de socialiser et de qualifier. C'est du moins la conclusion de la Commission sur les États généraux qui, en 1996, indiquait que les établissements scolaires devaient assurer la formation et le perfectionnement nécessaires à l'exercice d'une activité professionnelle permettant une intégration réussie au marché du travail, de même qu'une adaptation permanente aux changements. Elle ajoutait qu'aucun jeune ne devrait quitter le système scolaire sans y avoir acquis une qualification professionnelle et l'obtention d'un diplôme. La Commission avait d'ailleurs établi des objectifs de diplomation à chaque ordre d'enseignement : 85 % pour le diplôme du secondaire (DES ou DEP), 60 % pour le diplôme d'études collégiales et 30 % pour le baccalauréat.

Selon l'édition 2004 des *Indicateurs de l'éducation*, 65,8 % des jeunes parvenaient, en 2003, à obtenir un diplôme du secondaire (presque 5 % de moins qu'en 2000-2001), 38,1 % un diplôme au collégial en 2002 et 27 % un baccalauréat en 2002¹⁹. Qui plus est, nous observons que l'accessibilité aux études supérieures tend à régresser ces dernières années.

Dans un tel contexte, le minimum que doit garantir un gouvernement c'est l'accès aux jeunes à une formation qui leur permettra d'obtenir, à tout le moins, leur diplôme d'études secondaires. Et cela sous-entend que ces formations sont accessibles, quelque soit le temps que requiert la personne pour compléter ce niveau de scolarisation.

Diverses études ont démontré la « rentabilité » du diplôme tant pour les individus que pour la société. Au Québec, en 1999, le taux de chômage était deux fois plus

¹⁸ Cette section du mémoire consacrée à l'éducation s'inspire largement de Laurier Caron et Pierre Lanthier, « Éducation des adultes et formation professionnelle, Une nouvelle norme sociale déjà en péril », *Options*, n° 22, Centrale des syndicats du Québec, automne 2003.

¹⁹ Québec (Gouvernement du), ministère de l'Éducation, *Indicateurs de l'éducation - Édition 2004*, p.104-115.

élevé chez les personnes n'ayant pas obtenu un diplôme d'études secondaires que chez celles ayant un diplôme postsecondaire ou universitaire.

Plusieurs raisons expliquent ce piétinement. Nous en soulignons quelques-unes : un manque flagrant de ressources de soutien et d'encadrement en milieu scolaire ; une réduction de l'accessibilité aux programmes de formation, surtout en région ; la subordination du nombre de places au nombre d'emplois disponibles ; une reconnaissance insuffisante par le marché du travail et, par les jeunes eux-mêmes, de la valeur des formations professionnelle et technique.

Pour notre part à la CSQ, nous estimons que qualifier 100 % des jeunes n'est pas impossible si, et seulement si, des mesures énergiques sont prises. Il faut tout d'abord accroître le nombre de places en formations professionnelle et technique de façon à assurer une meilleure accessibilité à un vaste éventail de programmes, y compris en région. Il est aussi urgent d'accroître le financement des formations professionnelle et technique et d'accorder les ressources d'encadrement et de soutien nécessaires à la réussite des jeunes, comme des adultes.

En ce qui concerne l'accès aux études postsecondaires, ce n'est pas le nouveau programme d'aide financière aux études qui viendra augmenter la cadence de la diplomation. En effet, dans la foulée du dernier budget Séguin, le gouvernement a haussé le plafond des prêts maximaux alloués aux étudiants avant l'octroi d'une bourse d'études. Et cela, au nom du maintien du gel des frais de scolarité. Selon l'Aide financière aux études : « À l'université, 35 % des étudiants de premier cycle, 53% de ceux du deuxième cycle et 18 % de ceux du troisième cycle ont droit aux prêts gouvernementaux. »

En vertu des nouvelles règles, le barème fixant le prêt accessible passe de 2 120 \$ à 3 150 \$ au collégial, de 2 680 \$ à 4 630 \$ au premier cycle universitaire et de 3 720 \$ à 5 670 \$ au deuxième cycle. « Selon Statistique Canada, à peine 20 % des familles qui ont un revenu annuel inférieur à 30 000 \$ économisent pour les études universitaires de leurs enfants. Chez ceux qui gagnent plus de 80 000 \$, la proportion grimpe à 66 %²⁰. » Devant l'éventualité d'un endettement, plusieurs jeunes quitteront les études avant même d'avoir obtenu un diplôme d'études collégiales. Et le problème de l'adéquation entre la formation des jeunes et les nouveaux besoins du marché du travail prendra de l'ampleur.

3.2 La qualification de la main-d'œuvre au Québec

Généralement, les employeurs recherchent des candidates et des candidats ayant une formation de base et une qualification professionnelle. Au Québec, peu d'entreprises ont le volume d'employés et la capacité d'assurer la qualification professionnelle des nouveaux employés. Elles se concentrent sur la formation

²⁰ Michèle Ouimet, « Fausse route », *La Presse*, 7 août 2004, p. A-21.

adaptée aux tâches à accomplir et sur la mise à jour des compétences. Le recrutement est donc majoritairement axé vers du personnel qualifié, souvent à des niveaux supérieurs à ce que la fonction de travail exige. De plus, le maraudage entre les entreprises n'encourage guère celles-ci à assumer la formation de base de leurs employées et employés.

Traditionnellement, les exigences de formation préalable des individus ont toujours été inversement proportionnelles à la conjoncture économique. Plus la demande de main-d'œuvre est grande, moins les exigences de formation sont élevées. Actuellement, le Québec est en situation de croissance économique. Le départ massif des *babyboomers*, associé à un taux de natalité en décroissance et à une explosion des marchés dans certains domaines d'activité, a vite fait de créer une situation de pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans plusieurs domaines (construction, santé, etc.).

Toutefois, on constate que le nombre de diplômées et diplômés en formation professionnelle ou technique ne suffira pas à combler les besoins du marché du travail au cours des prochaines années. Alors que 360 000 emplois à combler d'ici 2005 exigeront une formation professionnelle ou technique reconnue, ce sont à peine 47 000 diplômes qui sont décernés chaque année (31 000 en formation professionnelle et 16 000 en formation technique).

Tout en évitant de donner trop de crédit à ces projections sur les emplois disponibles, force est de reconnaître qu'il risque d'y avoir un déficit de formation. Ni le marché du travail ni le gouvernement n'ont prévu la gestion de cette pénurie. La résultante c'est que l'actuel modèle d'adéquation formation/emploi est déficient devant les besoins actuels. Les entreprises doivent donc combler leurs besoins de main-d'œuvre par le recrutement de travailleuses et de travailleurs non qualifiés.

La Centrale des syndicats du Québec estime que c'est au ministère de l'Éducation (MEQ) qu'incombe la responsabilité d'assurer la formation de base. Il doit être maître d'œuvre en la matière et assurer l'accès à la formation ainsi que les conditions facilitant la poursuite des études. En tant qu'acteur important en matière de qualification de la main-d'œuvre, le MEQ doit suivre l'évolution de la conjoncture économique et s'assurer d'une adéquation entre la qualification des individus et les besoins exprimés par le marché de l'emploi.

3.3 Des mesures inadéquates

Les programmes de formation disponibles pour les bénéficiaires de l'assurance emploi ou de l'assistance-emploi et financés par Emploi-Québec sont principalement des programmes courts axés sur des fonctions de travail spécifiques. Les attestations d'études professionnelles et les formations offertes par le secteur privé sont ainsi grandement favorisées. D'ailleurs, la CSQ constate qu'Emploi-Québec oriente peu de personnes vers les programmes menant au

diplôme d'études secondaires (DES) dispensés par les centres d'éducation des adultes. Par surcroît, nous observons un faible développement des services de référence et d'orientation qui permettraient aux individus de faire les bons choix.

Plusieurs études ont pourtant démontré l'importance de la formation de base. Selon une enquête de Statistique Canada et Développement des ressources humaines menée en 1997, « plus le niveau de scolarité atteint par une personne est élevé, plus celle-ci est susceptible de participer à l'éducation des adultes²¹ ». S'il est important de créer les conditions idéales afin de promouvoir l'éducation tout au long de la vie, il n'en demeure pas moins important qu'il faut posséder les préalables à l'apprentissage.

Au Québec, il y a plus d'un million d'adultes qui ne satisfont pas à la norme sociale de base. Sur ce nombre, plus de 600 000 ne possèdent pas les éléments du premier ensemble de compétences dites d'alphabétisation, soit la troisième secondaire. Non seulement le gouvernement a la mission sociale de remédier à cette situation, mais c'est l'ensemble de la société qui doit s'attaquer à ce problème. Ne serait-il pas primordial pour l'avenir économique et culturel de notre société que nos organismes gouvernementaux se donnent les moyens d'identifier rapidement les adultes n'ayant pas de formation de base et d'orienter ceux-ci vers les programmes de formation adéquats ? Ne serait-il pas primordial que le droit à l'éducation soit enfin reconnu comme un droit fondamental et que les ressources nécessaires à l'atteinte de ce droit soient garanties par le gouvernement ?

Nos recommandations

Nous avons choisi de placer notre mémoire dans la perspective d'une démarche collective fondée sur les droits et les libertés de la personne. C'est en nous appuyant sur les instruments internationaux adoptés par les Nations Unies que nous avons procédé à l'étude de ce projet de loi. C'est à notre avis la seule approche permettant de nous éloigner des considérations économiques et politiques qui, trop souvent, priment lors de l'articulation des législations.

Pour la Centrale, « l'idéal de l'être humain libre, ne peut être réalisé que si les conditions permettant à chacun de jouir de ses droits économiques, sociaux et culturels, aussi bien que de ses droits civils et politiques sont créées ».

En conséquence, la Centrale des syndicats du Québec demande au gouvernement :

- de retirer le projet de loi 57 ;

²¹ Statistique Canada et Développement des ressources humaines, *Apprentissage et réussite*, Rapport sur l'éducation et la formation des adultes au Canada, 2000, p. 19.

- en préalable à toute adoption d'une nouvelle loi sur la sécurité du revenu, de procéder aux évaluations d'impact de l'actuelle loi afin d'évaluer les risques liés à l'application de ladite loi ou à des modifications qui auraient pour effet de mettre en danger l'intégrité et la sécurité économique des personnes visées par la loi ;
- de s'engager, à court terme, dans un processus de révision de l'actuelle loi, Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale qui respecte, à tout le moins, les engagements pris par l'Assemblée nationale lors de l'adoption de la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale ;
- de formuler une loi sur la sécurité du revenu fondée sur le respect des droits fondamentaux des personnes à la dignité et à la sécurité économique prescrits par les instruments internationaux et la Charte québécoise des droits et libertés de la personne ;
- de restaurer le droit à la sécurité du revenu selon des critères universels pour toutes les personnes, quelle que soit la cause immédiate ou éloignée de ce besoin ;
- d'accorder, en tout temps, une prestation de base qui correspond aux besoins essentiels, à l'accroissement du coût de la vie ainsi qu'à la couverture des besoins spéciaux réels, prestation en deçà de laquelle il ne peut y avoir de réduction en raison de l'application des sanctions administratives, de la compensation ou du cumul de celles-ci ;
- d'indexer, dès le 1^{er} janvier 2005, l'ensemble des prestations en fonction de la hausse du coût de la vie ;
- d'améliorer la protection et la consolidation des revenus des personnes qui ont des contraintes à l'emploi ;
- de restaurer le droit à la gratuité des médicaments pour les prestataires de la sécurité du revenu ;
- de distinguer, dans la loi, l'aide financière visant à couvrir les besoins essentiels et celle de l'aide à l'emploi et à la participation ;
- d'obliger le ministère à offrir à toutes les personnes prestataires, et dans un délai raisonnable, des programmes de formation ou d'insertion ;
- d'améliorer les recours et les procédures d'appel pour tous les prestataires lésés dans leurs droits ;

- d'accentuer la construction et la rénovation de logements sociaux partout au Québec ;
- d'injecter, dans le réseau de l'éducation, les sommes nécessaires en portant une attention particulière à la formation professionnelle et au développement de l'éducation des adultes, des services d'orientation scolaire et professionnelle ainsi qu'à ceux des activités de soutien et d'encadrement durant toute la durée de la formation ;
- **de soumettre la réglementation accompagnant une future loi à une consultation publique en commission parlementaire afin de s'assurer de sa cohérence à la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.**



Communications

D11455

Le 21 septembre 2004