

**MÉMOIRE À LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
SUR LA RÉFORME DE LA SÉCURITÉ DU REVENU**

RÉSUMÉ

Janvier 1997

Ce mémoire présente les commentaires de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse quant au projet de réforme au régime de la sécurité du revenu présenté par le gouvernement du Québec.

L'intervention de la Commission, conformément à sa mission de veiller au respect des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* ainsi qu'à la protection de l'intérêt de l'enfant, s'inscrit dans un mouvement international proclamant l'indivisibilité des droits de la personne. Elle s'inscrit aussi dans une démarche affirmant que la jouissance des droits économiques et sociaux est essentielle à la réalisation de l'idéal de l'être humain libre.

Le présent mémoire est divisé en deux parties. Dans un premier temps, la Commission identifie et commente les grandes orientations de la réforme proposée. Dans un deuxième temps, elle analyse certaines des modalités proposées, et fait au besoin des recommandations appropriées.

I. OBSERVATIONS SUR LES GRANDES ORIENTATIONS DE LA RÉFORME

La Commission considère que le projet de réforme de la sécurité du revenu se fonde sur une perspective large et sur un diagnostic réaliste et articulé. Cependant même si l'intention et l'analyse paraissent inattaquables, la Commission se demande si l'objectif visé mènera pour autant aux transformations profondes escomptées, compte tenu des orientations et mesures privilégiées.

La responsabilisation de la personne comme pivot de la réforme

Selon le document de consultation, l'approche du parcours individualisé vise à ce que la personne, avec l'aide de son centre local d'emploi, identifie ses besoins et difficultés face au marché du travail. Ainsi, en

s'attaquant à ses difficultés personnelles, la personne exclue parviendrait à l'insertion économique et sociale.

Il est difficile d'admettre que des besoins et difficultés strictement personnels soient à la source du chômage des 290 000 adultes identifiés par le document comme des “ personnes aptes au travail et disponibles ”. L'explication de ce phénomène va au-delà de la dimension individuelle. Malheureusement, le document ne se réfère pas à une stratégie de création d'emploi spécifique, si ce n'est en misant sur les collectivités et en prenant appui sur le développement local pour susciter “ l'entrepreneurship ” social.

Tout le projet repose ainsi sur un sous-entendu, une certitude supposée, à savoir le succès d'un parcours individualisé, lorsqu'une personne y consent, malgré des facteurs externes qui, inévitablement, influent sur ce parcours.

Ce parcours individuel est en effet tributaire de facteurs d'ordre socio-économique (chômage involontaire croissant, précarisation des emplois, exigence du marché du travail pour des compétences renouvelées, croissance du travail et de la consommation au noir), d'ordre politique et juridique (restrictions dans l'accès à la protection de l'assurance-chômage) et d'ordre administratif ou institutionnel (état de l'intervention publique en matière de services d'emploi, possibilités réelles offertes par les collectivités et le développement local).

Or, ces mutations structurelles de l'économie et de la société agissent sur les trajectoires individuelles des personnes et elles doivent être rappelées continuellement. Sinon, de nombreuses personnes participant à un processus aléatoire risquent à nouveau d'être déçues à l'image des résultats découlant des anciennes mesures d'employabilité.

Le problème du maintien d'un niveau de vie décent pendant le séjour à la sécurité du revenu

Malgré toute la bonne volonté et les efforts soutenus de l'ensemble des partenaires au projet, la réinsertion de dizaines de milliers de travailleurs, dont plusieurs ne sont que minimalement scolarisés,

sur un marché dont la croissance n'assure actuellement qu'un très faible taux de création d'emplois, ne saurait qu'être lente et progressive.

Pendant ce temps, il est clair que les personnes n'ayant pas réussi à se tailler une place sur le marché de l'emploi seront maintenues dans des conditions de pauvreté extrême. Se posera alors le problème du maintien d'un niveau de vie décent, conformément au principe énoncé par l'article 45 de la Charte, pendant la période de couverture du programme de sécurité du revenu puisque les ressources accordées seront limitées à des barèmes définissant les besoins essentiels de façon minimale.

L'emploi autonome, un moyen d'insertion aléatoire

Des moyens variables sont retenus dans le document de consultation pour permettre d'atteindre l'objectif général d'insertion des prestataires. Outre l'engagement des personnes dans les parcours individualisés, ces moyens concernent la conversion des mesures passives (prestations de dernier recours) en mesures actives (soutien à l'insertion) exigeant des ressources humaines et financières. Parmi les moyens retenus devant conduire la personne à l'autonomie financière, on retient “ le projet d'emploi autonome ” (page 41).

Cette dernière option s'inscrit dans une tendance à la croissance du travail autonome dans l'économie. Elle correspond aussi à l'instauration de politiques publiques en faveur de l'emploi autonome depuis le début de la décennie 1990.

Ce choix peut surprendre compte tenu que les bilans démontrent bien les aléas de ce moyen, tant du point de vue de l'insertion sociale et économique que de la vulnérabilité individuelle qu'il implique pour ce qui est de l'accès au système de protection sociale et aux lois du travail salarié.

L'insertion socio-économique de la personne n'est pas un simple problème d'employabilité (comme le

reconnaît d'ailleurs le document de consultation), pas plus qu'un simple problème de développement des compétences et de responsabilité individuelle de se prendre en main et de se “ vendre ”. Elle implique aussi la dimension de la protection sociale et du remplacement du revenu de travail des personnes sans emploi, dimension dont l'État a la responsabilité, mais qui est de plus en plus évacuée devant l'objectif de réduction du nombre de prestataires dans un contexte de crise des finances publiques.

II. LES MODALITÉS DE LA RÉFORME

Les mesures de protection sociale

Comme nous l'avons mentionné plus haut, le droit à des mesures susceptibles d'assurer un niveau de vie décent est reconnu par la Charte. La Commission a par ailleurs pour mandat de veiller à la protection de l'intérêt de l'enfant. Au chapitre des droits économiques et sociaux, l'article 39 de la Charte énonce d'ailleurs que :

“ Tout enfant a droit à la protection, à la sécurité et à l'attention que ses parents ou les personnes qui en tiennent lieu peuvent lui donner. ”

Les instruments internationaux comme le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* de même que la *Convention relative aux droits de l'enfant* soulignent le caractère fondamental de la famille dans la société et l'obligation de la famille d'assurer la protection de l'enfant mineur. De plus, la Convention traite de l'obligation d'un État partie de prendre des mesures législatives afin d'assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être.

Tel que souligné avec insistance dans le document de consultation, la pauvreté au Québec s'est aggravée de façon inquiétante au cours des dernières années et elle a des incidences dramatiques pour les

enfants et leurs familles. Cette insécurité chronique dont souffrent quotidiennement les enfants pauvres et leurs familles quant à leurs besoins essentiels constitue une négation de leur droit fondamental à la sûreté et à l'intégrité physique et psychologique, de même qu'une atteinte à la reconnaissance, en pleine égalité, de leur droit à la protection et à la sécurité matérielle que doivent leur apporter leur famille.

Il faut donc, en même temps, réduire la pauvreté elle-même et assurer aux enfants et à leurs familles l'accès à des ressources appropriées permettant leur développement personnel, social et culturel.

Or, les prestations d'aide de dernier recours sont fixées à partir de barèmes répondant à une définition minimaliste des besoins essentiels. Les seuils du support matériel sont maintenus à des niveaux de survie, par crainte de dissuader les bénéficiaires, par des allocations trop généreuses, de chercher activement du travail et d'entreprendre, s'il le faut, des démarches de revalorisation de leurs compétences.

Le gouvernement préconise, il est vrai, l'instauration d'une allocation unifiée pour enfants. Cependant, aux yeux de la Commission, cette mesure ne fait que rétablir une certaine parité entre les familles à faible revenu, prestataires ou non de la sécurité du revenu, et elle ne saurait se substituer à une hausse de l'aide accordée pour combler les besoins essentiels des familles pauvres, ou à d'autres mesures pouvant aider à combler ces besoins.

La Commission rappelle à cet égard que l'objectif visé à l'article 45 de la Charte, soit d'assurer à toute personne dans le besoin un niveau de vie décent, peut être poursuivi non seulement par le biais de mesures d'assistance financière, mais aussi à l'aide de mesures sociales. À ce propos, le projet de réforme met de l'avant une proposition d'un grand intérêt, soit l'accès gratuit aux services de garde et aux services à la petite enfance. Cette solution constituerait un coup de pouce important à la reconnaissance et à l'exercice du droit à l'égalité en matière d'éducation.

La Commission suggère qu'une autre mesure à caractère social non discutée par la réforme, pouvant avoir des effets importants d'allègement des dépenses devrait être privilégiée, soit une intervention dans le secteur du logement.

- ***Le logement, secteur d'intervention complémentaire***

Si le document de consultation se préoccupe des budgets familiaux, c'est uniquement pour fixer les barèmes des revenus d'appoint (selon des seuils de survie). En ne considérant que les *revenus* sans chercher un allègement des *dépenses* des ménages, il consent ainsi à laisser dans une grande pauvreté, et pour des périodes pouvant s'étendre sur de longues durées, ces couches les plus démunies.

Au-delà de la part (considérable) du budget qu'il représente, le logement est aussi le lieu de la vie privée, de l'intimité, de la famille, de l'enfance, le lieu de l'apprentissage des valeurs et du développement de la personnalité. Il conditionne la qualité de la vie des individus (en commençant par leur santé) et constitue un élément essentiel de leur dignité. Compte tenu du fait que l'aide accordée entre-temps aux familles ne dépasse pas le niveau nécessaire à la survie, non seulement un allègement des dépenses liées au logement s'impose-t-il, mais cet allègement serait aussi possible.

En effet, des solutions pouvant permettre aux catégories les plus défavorisées de se loger à coût raisonnable ont déjà été proposées. Par exemple, la formule coopérative présente des avantages indéniables.

La conjoncture nous paraît tout à fait propice à une intervention significative dans ce domaine, pour au moins quatre raisons :

le poids du coût du logement demeure exorbitant pour la plupart des catégories de ménages bénéficiaires ;
les banques ont sur les bras des stocks importants de logements dont elles cherchent à se départir ;
certaines institutions financières seraient prêtes à contribuer afin de permettre la transformation de propriétés saisies en coopératives ;

ces divers projets seraient, eux-mêmes, créateurs d'emplois.

- ***Le non-paiement des loyers***

Compte tenu de ce qui précède, la Commission s'étonne de voir que le document de consultation ne traite du logement que de façon négative, pour relever “ le problème du non-paiement des loyers ”, limitant son attention aux prestataires “fautifs”.

Outre que ce problème ne vise qu'une fraction très minoritaire de la clientèle, la Commission considère que ces éléments de solution proposés comportent des risques importants : le consentement à un retrait bancaire pré-autorisé pourrait devenir un pré-requis à la signature d'un bail, et l'ordonnance de la Régie du logement au ministère de la Sécurité du revenu, en cas de défaut de paiement, ouvre une brèche importante dans le principe de l'incessibilité des prestataires.

- ***Le traitement des pensions alimentaires***

La Commission manifeste son accord avec la proposition voulant que la fraction du montant de la pension alimentaire versée au bénéfice des enfants soit dorénavant exclue du calcul de la prestation de la sécurité du revenu. Cependant, elle recommande que l'exemption soit de 100 \$/mois, quel que soit l'âge de l'enfant.

- ***Les prestataires âgés de plus de 55 ans***

Dans le régime actuel de sécurité du revenu, les prestataires âgés de plus de 55 ans reçoivent un supplément mensuel de 100 \$ s'ils se déclarent non disponibles au travail. La législation actuelle reconnaît ainsi que ces prestataires ont un accès limité au marché du travail en raison de leur âge. Cela semble être une réalité incontournable, particulièrement pour les prestataires non qualifiés. La réforme propose que ces prestataires ne reçoivent plus ce supplément.

La Commission considère hautement improbable qu'une personne âgée de plus de 55 ans, forcée de se

prévaloir de l'aide de dernier recours, puisse facilement compléter sa prestation de sécurité du revenu par des gains de travail. La Commission recommande donc que les prestataires âgés de plus de 55 ans soient considérés comme présentant des contraintes à l'emploi et reçoivent une prestation majorée de 100 \$/mois jusqu'à l'âge de 60 ans.

Les mesures d'insertion professionnelle

- ***L'application des normes minimales de travail***

Le document de consultation est muet sur l'application des lois du travail aux personnes qui effectueraient un travail dans le cadre d'un parcours individualisé.

La Commission considère toute discrimination fondée sur la condition sociale comme inacceptable. Elle espère vivement que, dans le cadre de la réforme, le travail effectué dans un parcours individualisé sera clairement assujéti aux normes applicables à l'ensemble de la main-d'oeuvre.

- ***La participation obligatoire à un parcours individualisé***

Dans l'établissement des parcours individualisés, les jeunes sont considérés par le document de consultation comme une clientèle "prioritaire".

Le document de consultation imposerait par ailleurs aux prestataires âgés de 18 à 24 ans l'obligation de s'engager dans un parcours individualisé, sous peine de pénalité financière. Pour l'instant, ces jeunes seraient les seuls prestataires à se voir imposer une telle obligation. Le document de consultation laisse entendre que celle-ci pourrait être étendue aux chefs de famille monoparentale dans l'avenir.

Dans la mesure où elle découlerait d'un texte législatif, la distinction créée entre les prestataires âgés de 18 à 24 ans et les autres prestataires ne serait pas discriminatoire au sens de l'article 10 de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Néanmoins, cette distinction serait susceptible d'être contestée sur la base des dispositions relatives au droit à l'égalité de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Quant à la discrimination fondée sur l'état civil pouvant résulter de l'assujettissement des chefs de famille monoparentale à la même obligation, la Commission relève qu'au-delà de sa justification possible, une telle distinction n'est actuellement autorisée par aucune disposition de la Charte québécoise.

- ***L'insertion des personnes vivant avec un handicap***

Le document de consultation propose de laisser aux personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi en raison d'une déficience intellectuelle, ou d'un problème de nature physique ou mentale, le choix de recevoir une allocation d'invalidité administrée par la Régie des rentes *ou* une prestation de sécurité du revenu comprenant l'accès à des mesures actives. Ce choix est conforme aux principes qui sous-tendent la Charte.

- ***L'insertion des personnes issues de l'immigration***

Le document de consultation mentionne que des stratégies particulières seront mises en place afin de procéder à l'intégration des personnes nées hors du Canada qui représentent 42% des prestataires aptes au travail sur l'île de Montréal. La Commission souligne qu'au-delà des difficultés normales de ces personnes à intégrer le marché du travail, des efforts importants doivent être déployés afin de prévenir toute situation pouvant constituer de la discrimination sur la base de l'origine ethnique ou nationale.

- ***Des stratégies à élaborer pour les Autochtones***

Les Autochtones vivent une réalité particulière qui ne semble pas prise en compte, en tant que telle, dans le document de consultation. Pourtant, leur dépendance par rapport au régime de sécurité du revenu est élevée.

La Commission recommande qu'à l'instar des mesures particulières d'insertion qu'on mettra en oeuvre à l'égard des personnes issues de l'immigration, des stratégies d'insertion adaptées aux réalités autochtones, et élaborées en concertation avec les principaux intéressés, soient mises en place.

Les mesures de contrôle et de vérification

- ***Les garants défaillants***

L'article 35.1 de la *Loi sur la sécurité du revenu* prévoit qu'une personne ayant souscrit l'engagement d'aider un ressortissant étranger doit rembourser au ministre le montant des prestations accordées à ce ressortissant pendant la durée de l'engagement.

Or, une pratique actuelle veut que, dès qu'un garant manifeste sa volonté de combler les besoins de la personne parrainée en lui offrant “gîte et couvert”, l'État considère que cette personne possède des ressources suffisantes pour pourvoir à ses besoins. On met alors fin aux prestations. La Commission considère que cette pratique ne respecterait pas les droits fondamentaux de cette personne (qui peut avoir des raisons tout à fait valables de ne pas se prévaloir de cette “offre”) et contreviendrait à l'article 45 de la Charte quant au droit aux mesures d'assistance financière pour toute personne dans le besoin, à moins que la personne parrainée ait véritablement eu l'occasion de présenter ses observations quant à l'opportunité de se prévaloir d'une telle “ offre ”.

- ***Les échanges de renseignements nominatifs***

Évoquant les ententes d'échanges de renseignements nominatifs déjà conclues avec d'autres organismes publics, le document de consultation affirme une volonté de continuer à compter sur de tels échanges à des fins de contrôle. La Commission rappelle que l'échange de renseignements nominatifs entre organismes publics est contraire à l'un des principes qui sous-tendent le droit au respect de la vie privée garanti par l'article 5 de la Charte, soit le cloisonnement des organismes publics. Elle entend donc exercer sa vigilance à l'égard des ententes qui pourront être conclues dans le cadre de la mise en oeuvre

de la réforme.

CONCLUSION

Malgré tout le sérieux avec lequel sont effectuées, dans le document de consultation, l'analyse de la situation et l'élaboration du diagnostic relatif à l'insertion sociale des prestataires, la Commission demeure sceptique et inquiète en regard des retombées positives réelles de la réforme.

Le projet de réforme s'inscrit dans le contexte d'une politique de réduction des dépenses de l'État, et non dans celui d'une politique de plein emploi ou de lutte contre la pauvreté. Le projet soumis pour examen porte la marque de la difficulté du maintien des mesures de protection sociale dans un tel contexte.

Ainsi, la Commission a-t-elle mis l'accent sur la reconnaissance du caractère fondamental des mesures de protection sociale, pré-requis à l'exercice des autres droits définis dans la Charte. Il paraît à la Commission qu'en regard de l'obligation, pour l'État, de prendre des mesures susceptibles d'assurer un niveau de vie décent à l'ensemble des prestataires, il sera nécessaire de mettre en oeuvre, conjointement avec l'entrée en vigueur de la réforme, un ensemble cohérent de politiques économiques, certes, mais aussi relatives à l'éducation, à la famille et au logement.

/cl