


Projet de loi No 57
Loi sur l'aide aux personnes et aux familles

Mémoire de l'AQIS

Présenté à la Commission des affaires sociales



ASSOCIATION DU QUÉBEC
POUR L'INTÉGRATION SOCIALE

Septembre 2004

Une idée sans exécution est un songe.
Duc de Saint-Simon

L'Association du Québec pour l'intégration sociale (AQIS) est un organisme provincial voué à la cause des personnes présentant une déficience intellectuelle et de leurs familles. L'AQIS regroupe plus de 80 associations œuvrant dans le domaine de la déficience intellectuelle à travers le Québec. Ses membres sont principalement des associations de parents, mais elle compte également des membres affiliés, dont des comités d'usagers de centres de réadaptation en déficience intellectuelle et divers regroupements de personnes ayant une limitation fonctionnelle.

Depuis sa fondation en 1951, l'AQIS a été au cœur des changements sociaux survenus à la personne présentant une déficience intellectuelle et sa famille. Pour suivre l'évolution de leurs besoins respectifs, cet organisme a, au fil des ans, ajusté sa mission, ses activités et même a modifié son appellation. Actuellement, l'AQIS se consacre essentiellement à la défense des droits et à la promotion des intérêts des personnes présentant une déficience intellectuelle et de leurs familles. L'objectif ultime est de permettre l'inclusion totale de la personne dans la communauté.

L'AQIS considère essentiel de faire connaître sa position sur le *projet de loi n° 57, Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*. La révision en cours nous apparaît comme étant une opportunité majeure d'améliorer les conditions de vie des personnes ayant une limitation fonctionnelle, et celles de leurs familles.

Analyse et commentaires

Considérations contextuelles

L'Enquête québécoise sur les limitations d'activités¹ (EQLA) publiée en 2001 nous a malheureusement confirmé ce que nous savions déjà : la présence d'une incapacité se conjugue encore non seulement à de faibles revenus, mais à une scolarisation moins élevée, à l'isolement social et à l'exclusion du marché du travail.

Mais la pauvreté et l'exclusion sociale, avec toutes les misères qu'elles entraînent ne sont pas l'apanage de personnes ayant une limitation fonctionnelle. Elles touchent suffisamment de personnes dans la société québécoise pour que le gouvernement ait cru bon d'adopter, en 2002 une loi pour la contrer : la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, toujours d'actualité, vise donc, entre autres, à promouvoir le respect et la protection de la dignité des personnes en situation de pauvreté et à lutter contre les préjugés à leur égard, à améliorer leur situation économique et sociale et à favoriser leur participation à la vie collective et au développement de la société.

Cette loi a également créé l'obligation pour le gouvernement de déposer un plan d'action dans lequel il prévoit les mesures qui seront prises pour améliorer la situation financière des prestataires du Programme d'assistance-emploi, de même que celles qui occupent un emploi et qui sont en situation de pauvreté. Ce *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* a été déposé en avril 2004.

Nous considérons donc que ce projet de loi 57 est dans la suite logique de cette Loi et ce Plan d'action et qu'il doit, en conséquence les renforcer.

L'Association du Québec pour l'intégration sociale (l'AQIS) se réjouit de constater que le gouvernement québécois est empressé de continuer la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale. De fait, en l'espace de quelques mois, il a révélé son *Plan d'action gouvernemental de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* et a soumis, pour consultation, les projets de loi n° 56 (*Loi modifiant la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées*) et n° 57 (*Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*), lesquels, selon nous, pourront avoir un impact majeur sur la pauvreté et l'exclusion sociale... Et, conséquemment, sur les personnes présentant une déficience intellectuelle et leurs familles.

¹ Institut de la statistique du Québec (1998). *Enquête québécoise sur les limitations d'activités*, 511 p.

Bien que nous comprenions et partagions cet empressement, nous considérons que les enjeux sont trop importants pour précipiter les choses. La poursuite de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale que constitue ce projet de loi doit se faire dans la cohérence et la concordance avec la philosophie de la loi dont il découle. Ainsi, nous sommes heureux d'avoir l'opportunité de faire connaître notre analyse de ce projet de loi n° 57. Cependant, en raison des contraintes temporelles, nous avons choisi de présenter ici une analyse globale qu'il nous fera plaisir d'explicitier en commission parlementaire.

Mentionnons d'abord que de façon générale, il nous est difficile de faire une étude poussée des conséquences de ce projet de loi puisque nombre de ses articles reposent sur des règlements qui n'ont pas encore été dévoilés. Comment évaluer, par exemple, l'impact d'une disposition annoncée dans les notes explicatives accompagnant le projet de loi, laquelle disposition vise à permettre à une personne ou à une famille prestataire de l'aide sociale de posséder des biens ou des avoirs liquides, si nous ne connaissons pas les règles assouplies que le gouvernement **peut** prévoir par règlement?

Ainsi, la lecture de ce projet de loi nous a laissés pantois de ne pas y trouver la même philosophie, le même esprit, une suite logique de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* dont elle découle. Alors que celle-ci a institué une stratégie nationale favorisant la participation citoyenne et qu'elle remet à chacun, prestataires et gouvernement sa part de responsabilités, ce projet de loi est rempli de zones grises et de pouvoirs discrétionnaires au ministre et nous semble diminuer les droits de recours des personnes. Globalement, il nous semble que nous passons de la philosophie du « Aide-toi et le ciel t'aidera » à celle de « Le prestataire est seul responsable de son sort ». Toutefois, ce dont nous sommes certains, c'est qu'il y manque un élément essentiel : la transparence.

Bien que nous ne croyions pas que ce soit là les intentions réelles, du moins l'espérons-nous, ce projet de loi nous suggère que le gouvernement cherche à se déresponsabiliser (**il peut**) en donnant tous les devoirs à la personne (**elle doit**), alors que nous savons tous que la pauvreté est un problème de société et que les efforts réels de tous les acteurs doivent être mis à contribution pour la faire reculer.

Le gouvernement semble prendre pour acquis que les prestataires qui veulent se sortir du cercle vicieux de la pauvreté n'ont qu'à participer à un programme ou à aller travailler. Or, la réalité est beaucoup plus complexe que cela. Tous les organismes œuvrant auprès d'eux peuvent témoigner de **la volonté** de leur clientèle de mener une vie active « normale ». Malheureusement, la volonté commune des personnes et des organismes qui les aident ne suffit pas.

Prenons l'exemple des Contrats d'intégration au travail (CIT). Ces subventions accordées aux employeurs pour combler le manque de productivité de personnes ayant une limitation fonctionnelle leur permet de travailler en milieu régulier. Or, les budgets insuffisants font en sorte que plusieurs régions du Québec n'y ont pas accès. Pourtant, de nombreux employeurs et de nombreuses personnes sont prêts à signer un tel contrat. Ces personnes tentent de passer du statut de prestataires de l'assistance-emploi à celui de travailleur, mais les budgets manquants les en empêchent. Dans ce contexte, pouvons-nous continuer de penser que les personnes qui ne travaillent pas sont responsables de leur sort? Ne les condamne-t-on pas à la prestation de base, qui est, on le sait, insuffisante pour satisfaire les besoins essentiels?

Un second exemple. L'article 44.4° reporte au règlement la détermination de l'âge qui donne accès au statut de contraintes temporaires à l'emploi. Cet âge est fixé à 55 ans dans la loi actuelle. Nous supposons que cette limite d'âge risque plus d'être éloignée que rapprochée. Pourtant, le gouvernement connaît les difficultés de cette partie de la population à se trouver du travail. Il devrait savoir aussi que ce n'est pas en l'appauvrissant qu'il l'aidera, mais en lui permettant de mettre à jour ses connaissances. Ainsi, nous considérons que retarder l'âge auquel une personne peut demander le statut de contraintes temporaires à l'emploi ne fera qu'acculer davantage de gens à la pauvreté. Rappelons-nous que plus les moyens financiers de la personne sont limités, moins elle a la capacité de s'en sortir.

De nombreuses personnes ont une expertise intéressante, mais désuète. Elles auraient besoin de mises à niveau. Or, la formation offerte par les Centres locaux d'emploi ne leur est pas accessible. Il semble que l'on considère qu'il n'est pas rentable de former quelqu'un qui prendra sa retraite dans quelques années. Peut-on se permettre, en tant que société de laisser de côté ces personnes alors que la main-d'œuvre se fait de plus en plus rare? Ne serait-il pas préférable de prévoir des mesures de formation?

D'autres personnes, à cause de leur âge ou de leur condition, bien que ne présentant pas de contraintes dites sévères à l'emploi, - c'est souvent le cas pour les personnes présentant une déficience intellectuelle - ont une capacité réduite qui les empêche de travailler à temps plein. Et le marché de l'emploi n'offre que très peu de postes qu'elles peuvent occuper. Même les Centres de travail adapté n'offrent pour ainsi dire que des postes à temps plein.

Ces exemples nous amènent à nous poser la question suivante : le gouvernement est-il en mesure d'offrir des programmes à tous ceux qui voudraient bien participer? Et s'il ne le pouvait pas (tout comme c'est le cas actuellement), cela ne condamne-t-il pas les prestataires à vivre grandement sous le seuil de la pauvreté? Comment peuvent-ils satisfaire leurs besoins primaires avec la prestation de base? Le gouvernement ne condamne-t-il pas ainsi les gens qui en ont la capacité à faire du travail au noir pour réussir à joindre les deux bouts? Et les autres, à l'exclusion sociale?

Dans un autre ordre d'idées, le projet de loi établit des programmes différents pour les personnes ayant de contraintes sévères à l'emploi (Programme de solidarité sociale). Pourquoi les marginaliser alors que nous visons la normalisation, donc l'inclusion de ces personnes à la société? Pourquoi ne pas maintenir les mêmes bases que le programme d'aide sociale et prévoir des mesures spécifiques pour combler leurs besoins particuliers comme cela se fait présentement? Ces personnes auront-elles une *réelle* possibilité de participer aux mesures « régulières » d'Emploi-Québec ou se verront-elles cantonnées dans des mesures parallèles (ce qui serait absolument inacceptable) ? Auront-elles la possibilité de bénéficier de formations, régulières ou adaptées à leur réalité selon le cas, pour enfin se faire une place sur le marché du travail?

Et les personnes dites « sans chèque » qui sont depuis toujours les grandes oubliées : auront-elles droit aux mesures d'Emploi-Québec au même titre que les autres?

Et la formation, qu'en est-il? D'une part, nous vivons de plus en plus dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre spécialisée. D'autre part, il est connu que les personnes démunies s'éloignent de plus en plus du marché du travail. Il est aussi connu et appuyé par des études que les personnes diplômées ont généralement accès à des revenus supérieurs à celles qui ne le sont pas. Le vœu du gouvernement n'est-il pas la scolarisation et le plein emploi? Quelles sont donc, dans ce projet de loi, les mesures concrètes qui les favorisent? Nous y lisons que le gouvernement **peut** en offrir, mais le fera-t-il? Y allouera-t-il les ressources financières nécessaires?

Ce projet de loi nous a également étonné par un autre aspect. L'article 13 nous apprend que l'aide financière accordée par la présente loi est incessible et insaisissable (sauf pour une portion de la prime à la participation qui excède un montant fixé par règlement). Or, l'article 53 permet la saisie d'une partie de la prestation pour la verser au locateur d'un logement. Que signifient donc les termes incessible et insaisissable pour le gouvernement? Un article similaire dans la loi actuelle n'a pas été mis en vigueur pour toutes sortes de bonnes raisons et a même été jugé discriminatoire par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. Pourquoi le ramène-t-on? N'est-il pas possible de trouver des ententes qui satisferaient tout le monde et respecteraient ainsi l'autonomie des personnes concernées?

En outre, en quoi cela correspond-il à la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale instituée par la Loi adoptée en 2002 ? Les buts poursuivis par cette stratégie nationale ne sont-ils pas de promouvoir le respect et la protection de la dignité des personnes en situation de pauvreté et de lutter contre les préjugés à leur égard? Et que dire de l'article 81 qui ordonne le remboursement de certaines sommes. Concrètement, comment une personne qui doit recourir aux services des banques alimentaires les dernières semaines du mois peut-elle rembourser une somme qui lui a été donnée en trop? Et par ailleurs, faut-il croire qu'une personne qui recevrait une indemnisation pour compenser un déficit, de l'IVAC par exemple, devrait remettre ces sommes? Si tel est le cas, qu'advient-il alors du principe même d'indemnisation ?

Un autre point qui nous embarrasse dans ce projet de loi est le retrait des articles de la loi actuelle qui concernent l'instauration et les devoirs du Bureau des renseignements et plaintes, et leur remplacement par deux petits articles très vagues redirigeant certains de ses pouvoirs et obligations au ministre. Pourquoi abolir cette instance? N'était-elle pas un vœu du Protecteur du citoyen qui y voyait une protection supplémentaire nécessaire pour les personnes vulnérables?

Nous nous permettrons d'illustrer ici de façon plus détaillée un autre point du projet de loi qui a susciter notre étonnement. Il s'agit de la façon dont a été traduit l'article 15 de *La Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, adoptée en décembre 2002, lequel article représente pour nous la philosophie de cette loi. Il prévoit que des modifications au Programme d'assistance-emploi doivent être proposées, afin :

1° d'abolir les réductions de prestations liées à l'application des dispositions de cette loi relatives au partage du logement et au coût minimum de logement ;

Nous reconnaissons que cet alinéa a été respecté puisque les réductions de prestations liées au partage du logement sont déjà choses du passé.

2° d'introduire le principe d'une prestation minimale, soit un seuil en deçà duquel une prestation ne peut être réduite en raison de l'application des sanctions administratives, de la compensation ou du cumul de celles-ci ;

Dans cet alinéa, le projet de loi prévoit que la prestation 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*. Voilà pour nous une indication que le gouvernement souhaite délaissier le mode « punitif ».

Toutefois, cela ne constitue pas, à notre sens, le principe d'une prestation minimale, puisque des coupures compensatoires (trop perçu, dette à l'aide sociale) peuvent toujours être effectuées.

Et cela ne constitue pas non plus un barème plancher, qui selon nous, doit couvrir au moins les besoins essentiels et ne peut pas être coupé pour cette partie.

3° de permettre aux adultes et aux familles de posséder des biens et des avoirs liquides d'une valeur supérieure à celle permise lors de l'adoption du plan d'action afin de favoriser l'autonomie des personnes ou pour tenir compte de difficultés économiques transitoires ;

Concernant cet alinéa, nous retrouvons bel et bien un semblant de réponse dans les articles 50 et 64 du projet de loi. Toutefois, les conditions sont soumises à un règlement que le gouvernement **peut** adopter. Qu'en sera-t-il de ces conditions? Et pourquoi faire une distinction entre les bénéficiaires du Programme d'aide sociale et ceux du Programme de solidarité sociale ?

Ce que nous en comprenons, c'est que le gouvernement a voulu ainsi protéger les plus démunis parmi les plus démunis. Mais qu'advient-il à une personne présentant une déficience intellectuelle légère n'ayant pas reçu le statut de contraintes sévères à l'emploi à qui ses parents auront laissé en héritage quelques argents afin qu'elle puisse, lorsque nécessaire, payer sa part couvrant la franchise et la co-assurance de l'assurance-médicaments ou s'acheter un manteau d'hiver chaud, ou des bottes, enfin se payer ces biens essentiels que la prestation de base ne lui permet pas?

4° à l'égard de toute famille ayant un enfant à sa charge, d'exclure un montant provenant des revenus de pension alimentaire pour enfants.

Nous ne retrouvons pas la réponse dans ce projet de loi, mais le *Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* annoncé pour 2006, la possibilité pour les familles de conserver jusqu'à 100\$ par mois. Cette réponse nous semble à la fois lointaine et incomplète.

En somme, la façon dont cet article 15 de la *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* a trouvé réponse dans ce projet de loi nous démontre bien que l'esprit des deux n'est pas le même. Et nous croyons que c'est l'esprit du premier qu'il nous faut retrouver si nous voulons agir sur la pauvreté et l'exclusion sociale.

Conclusion

La *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* a institué une stratégie nationale qui vise à amener le Québec au nombre des nations industrialisées comptant le moins de personnes pauvres. Selon l'article 5 de la Loi :

La stratégie nationale se compose d'un ensemble d'actions mises en oeuvre par le gouvernement, ses partenaires socio-économiques, les collectivités régionales et locales, les organismes communautaires et les autres acteurs de la société afin de contrer la pauvreté et de favoriser l'inclusion sociale. À cet égard, le gouvernement suscite la participation citoyenne, notamment celle des personnes en situation de pauvreté.

Ces actions doivent permettre d'intervenir à la fois sur les causes et sur les conséquences de la pauvreté et de l'exclusion sociale pour que chaque personne puisse disposer du soutien et de l'appui que nécessite sa situation afin qu'elle puisse elle-même cheminer vers l'atteinte de son autonomie et participer activement à la vie sociale et au progrès collectif.

Il importe donc que tout projet de loi qui découle de cette loi en respecte l'esprit et les objectifs. Ce qui ne nous apparaît pas être le cas ici. Pour y arriver, de nombreux aménagements doivent y être faits.

En outre, si ce projet de loi devenait loi tel qu'il est présenté, nous considérerions qu'il s'agit d'un mandat en blanc que le gouvernement nous demande d'entériner. En effet, les flous, volontaires ou non, le report des mesures à des règlements qui **pourront** être adoptés ultérieurement nous inquiètent grandement puisque nous ne pouvons pas, évidemment, en prévoir les conséquences. Ce manque de transparence ne correspond pas, croyons nous, à l'esprit même de la stratégie nationale.

Celle-ci requiert, pour aider la personne et sa famille à sortir de la pauvreté et de l'exclusion sociale, les efforts conjoints de tous les acteurs concernés, soit de la personne elle-même et du gouvernement, en passant par les employeurs et les organismes de promotion et défense des droits, lesquels sont au fait des difficultés rencontrées par les personnes en situation de pauvreté.

Cette lutte ne peut pas être non plus l'apanage d'un seul ministère. Elle doit résulter d'un effort de tous les ministères concernés, et transcender les mesures ponctuelles de chacun de ceux-ci. Elle doit répondre aux vrais besoins des familles : qu'il s'agisse d'emploi, de besoins en services de garde, de soutien à la famille, de mesures d'accommodement, de soins de santé ou d'aide de dernier recours, pour ne nommer que ceux-là.

Toutefois, au-delà des bonnes intentions et de la qualité des mesures et services, la stratégie nationale doit être assortie des ressources financières nécessaires. Sans quoi, ce qui aurait pu être une avancée remarquable ne restera que vœu pieux.