



***La prestation minimale et
la Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale***

Pour une approche incitative et respectueuse des besoins

Comité aviseur-jeunes

Version finale
Octobre 2003

Présentation du Comité aviseur-jeunes

Le Comité aviseur-jeunes est un organisme composé de 26 regroupements nationaux de jeunes représentatifs et reconnus de leur milieu respectif, ayant comme mission commune la promotion et l'appui au développement social et économique des jeunes de moins de 30 ans. L'action du Comité aviseur-jeunes vise à renforcer les interventions d'Emploi-Québec et des partenaires du marché du travail québécois en ce qui a trait aux diverses problématiques d'emploi vécues par les jeunes du Québec.

Notre mandat

Le Comité a la responsabilité de définir les problématiques vécues par les jeunes dans leurs démarches d'intégration, de réintégration et de maintien en emploi. Pour ce faire, il participe et collabore à l'établissement des priorités d'actions ainsi qu'au suivi et à l'évaluation des modes d'intervention utilisés par Emploi-Québec. Les avis et les recommandations du Comité aviseur-jeunes sont publics et accessibles. Ils sont le fruit de la réflexion et de la concertation des nombreux regroupements qui le composent.

Nos principes directeurs

- La responsabilité
- La représentativité
- L'autonomie

La composition du Comité aviseur-jeunes

- Association des centres locaux de développement du Québec (**ACLDQ**) (*membre non votant*)
- Association des clubs d'entrepreneurs étudiants du Québec (**ACE**)
- Association des clubs de recherches d'emploi du Québec (**ACREQ**)
- Comité conjoint jeunes de l'alliance québécoise des regroupements régionaux pour l'intégration des personnes handicapées et de la Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (**AQRIPH-COPHAN**)
- Comité des jeunes de la Centrale des syndicats du Québec (**CJ-CSQ**)
- Collectif des entreprises d'insertion du Québec (**CEIQ**)
- Comité national des jeunes de la Confédération des syndicats nationaux (**CNJ-CSN**)
- Commission jeunesse d'Alliance Québec (**CJ-AQ**)
- Conseil permanent de la jeunesse (**CPJ**)
- Emploi-Québec (*membre non votant*)
- Fédération de la relève agricole du Québec (**FRAQ**)
- Fédération des médecins résidents du Québec (**FMRQ**)
- Fédération étudiante collégiale du Québec (**FECQ**)
- Fédération étudiante universitaire du Québec (**FEUQ**)
- Fondation des services d'emploi pour les jeunes anglophones du Québec
- Fédération des coopératives québécoises en milieu scolaire (**FCQMS**)
- Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (**FTQ**)
- Génération Emploi du Québec
- Jeunesse ouvrière chrétienne nationale du Québec (**JOCNQ**)
- Place aux jeunes national Inc.
- Regroupement des jeunes gens d'affaires du Québec (**RJGAQ**)
- Regroupement québécois des coopérateurs et coopératrices du travail (**RQCCT**)
- Regroupement québécois des organismes pour le développement de l'employabilité (**RQuODE**)
- Réseau des Carrefour jeunesse-emploi du Québec (**RCJEQ**)
- Réseau des services spécialisés de main-d'oeuvre (**RSSMO**)
- Secrétariat à la jeunesse (*membre non votant*)

Rédaction

Nicolas Fournier
Martin Laquerre

Comité aviseur-jeunes
210, Sainte-Catherine est, bureau 300
Montréal (Québec)
H2X 1L1

Téléphone : (514) 396-3380
Télécopieur : (514) 396-7140
Courriel : caj@feuq.qc.ca

Table des matières

DE L'OBLIGATION DE PARCOURS À LA PRESTATION MINIMALE	6
PREMIÈRE ÉTAPE : L'ÉLABORATION D'UN SEUIL DE PRESTATION	8
DEUXIÈME ÉTAPE : UN MODÈLE ACHEVÉ DE PRESTATION MINIMALE	17
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	25
BIBLIOGRAPHIE	27

De l'obligation de Parcours à la prestation minimale

La question de l'obligation de Parcours et les conséquences de cette disposition sur le revenu des jeunes prestataires de la Sécurité du revenu est un sujet de préoccupation majeur pour le Comité aviseur-jeunes (CAJ). En effet, depuis l'annonce gouvernementale en automne 2000 de la fin du moratoire sur la mise en place de l'obligation de Parcours et des sanctions financières, le CAJ a entrepris de faire l'étude systématique de cette intervention. Les résultats du rapport de recherche intitulé *L'obligation de Parcours chez les jeunes prestataires de la sécurité du revenu*¹ démontrent les limites de l'approche obligatoire et de l'articulation des parcours. Rappelons que ce mécanisme peut réduire la prestation d'un jeune de 18 à 24 ans de 75 \$ jusqu'à concurrence de deux réductions cumulées, soit 150 \$.

Face à cette situation, le CAJ déposait, dans le cadre de la Commission parlementaire sur le projet de loi 112, *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, tenue en automne 2002, un avis proposant une alternative à l'approche coercitive. Le scénario proposé s'inspirait de la *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* du gouvernement du Québec, précisant, en page 27, l'importance « *de faire en sorte que [...] les personnes qui peuvent intégrer le marché du travail et qui recourent au Programme d'assistance-emploi puissent elles aussi améliorer leur revenu disponible dans la mesure où elles travaillent et/ou développent les compétences requises pour s'intégrer à l'emploi dans le cadre d'une mesure active de main-d'œuvre* ». Ainsi, il s'agissait d'abolir le mécanisme de sanction au profit d'un incitatif positif qui aurait pour effet, non seulement, de ne pas appauvrir les prestataires déjà peu pourvus, mais également de rejoindre les jeunes vivant des difficultés personnelles et professionnelles extrêmes, ceux-là même qui sont exclus par l'approche coercitive.

La *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale en décembre 2002, ne tient pas compte spécifiquement de la proposition d'un incitatif positif. Toutefois, elle introduit le principe d'une « *prestation minimale* » qui, dans sa définition, tend à remettre en question l'esprit des articles 56 et 57 de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, articles instituant l'obligation de Parcours et

¹ Gouvernement du Québec, Comité aviseur-jeunes, *L'obligation de Parcours chez les jeunes prestataire de la Sécurité du revenu*, janvier 2003.

le mécanisme de sanction pour les 18-24 ans. Cependant, les balises de la prestation minimale (les conditions d'application, la détermination de prestation) ne sont pas définies à l'intérieur de la Loi. Conséquemment, il est permis de se demander si la définition comprise dans la Loi correspond à la définition admise de « barème plancher ». Notons toutefois que le principe de prestation minimale n'élimine pas l'intérêt de la proposition du Comité, soit l'introduction de la formule d'un incitatif positif pour le retour en emploi.

La Loi prévoit, à court terme, la détermination d'un seuil temporaire de prestation minimale. Ensuite, le seuil en question devra faire l'objet d'un avis et de recommandations concernant une mise en œuvre finale et ce, d'ici deux ans. Cette démarche d'élaboration sera menée par le «*Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*» (comité créé par la Loi et composé d'acteurs de la société). À cet effet, le Comité désire apporter son expertise.

Le présent avis propose deux étapes de réflexion. La première étape consiste, pour les fins de la Loi, à proposer les balises d'un seuil de prestation et de proposer l'élimination à court terme de tout mécanisme de réduction de prestation. Toujours en support aux travaux du *Comité consultatif*, la deuxième étape propose l'élargissement de la réflexion autour d'un modèle achevé de prestation minimale. D'une part, ce modèle doit répondre aux besoins de base des individus et ce, en conformité avec la définition de barème plancher. D'autre part ce modèle doit stimuler l'insertion sociale et professionnelle des prestataires. C'est à ce chapitre que le Comité propose la formule d'un incitatif financier positif.

Première étape : l'élaboration d'un seuil de prestation

La *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale* prévoit l'instauration d'une dite «*prestation minimale*» c'est-à-dire, peut-on lire à l'article 14, «*[...] 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 celle-ci.*». Sur la base de cette définition, il est possible d'identifier deux objectifs associés à l'usage d'une prestation minimale.

Le *premier objectif* est d'assurer un revenu convenable aux citoyens dans le besoin. Cet objectif s'appuie sur la reconnaissance de l'existence d'un ensemble de besoins essentiels et, parmi ceux-ci, certains besoins vitaux que chaque individu doit être en mesure de combler pour atteindre une qualité de vie minimale. Il faut tout de suite préciser que ces besoins ne sont pas explicitement décrits dans la Loi.

Toutefois, dans le document intitulé *La réforme de la sécurité du revenu : Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*², le Ministère de la Sécurité du revenu développait en 1996 une grille énumérant les *besoins essentiels reconnus*. Ces besoins comprennent l'alimentation, le logement, l'entretien ménager, les soins personnels, les communications, l'habillement, l'ameublement, le transport et les loisirs. Selon cette grille d'évaluation, ces besoins représentaient en 1996 la somme de 667 \$ par mois pour une personne seule sans contrainte à l'emploi. Les coûts pour l'année 2003 sont évalués à 769 \$ incluant une franchise de 17 \$ pour l'adhésion au régime d'assurance médicament³.

Selon cette même grille, la satisfaction des seuls besoins vitaux totalisait la somme de 536 \$ en 1996 et de 620 \$ en 2002 (alimentation : 181 \$, logement : 366 \$, habillement : 56 \$, franchise pour l'adhésion au régime d'assurance médicament: 17 \$)⁴. Or, la prestation actuelle pour un ménage formé d'une personne seule sans contrainte à l'emploi est de 523 \$ par mois. Il y

² Gouvernement du Québec, Ministère de la sécurité du revenu, *La réforme de la sécurité du revenu : Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*, 1996.

³ L'indexation de 12,7 % est basée sur l'augmentation comprise entre 1996 et 2003 des prestations des personnes ayant des contraintes sévères en emploi. Cette catégorie de prestataires est la seule dont les indexations ont connu une courbe d'augmentation relativement représentative du coût de la vie au court de cette période.

⁴ Le Comité adhère aux trois besoins vitaux identifiés par le Front commun des personnes assistées sociales (FCPASQ) dans le document intitulé *Prestation minimale, analyse, enjeux, perspectives*, février 2003, p. 13.

a donc un manque à gagner de 97 \$ par mois, soit $620 \$ - 523 \$ = 97 \$$. La prestation mensuelle actuelle pour un ménage formé d'un couple sans contrainte à l'emploi est de 809 \$ par mois alors que la satisfaction des besoins vitaux nécessitait la somme de 896 \$. Ici, le manque à gagner est donc de 87 \$ par mois, soit $896 \$ - 809 \$ = 87 \$$ (voir le tableau 1 pour la valeur des disparités et de la prestation minimale garantie pour les autres catégories de ménages).

L'instauration d'une prestation minimale fixée en fonction du barème déterminé par le Ministère de la Sécurité du revenu (1996) concernerait 145 681 ménages sans contrainte à l'emploi selon la moyenne annuelle comprise entre janvier et décembre 2002 (voir le tableau 2). Cette mesure coûterait, selon la même période de référence, la somme annuelle de 168 644 820 \$ (voir le tableau 2), soit environ 6,1 % d'augmentation du budget de 2,7 milliards de dollars consacré aux versements des prestations d'assistance-emploi.

RECOMMANDATION

Le Comité propose l'instauration à court terme d'un seuil de prestation minimale au montant de 620 \$ par mois pour un ménage composé d'un adulte seul sans contrainte à l'emploi et de 896 \$ par mois pour un ménage composé d'un couple sans contrainte à l'emploi et ce dans l'objectif de satisfaire uniquement les besoins vitaux.

Tableau 1: Valeur des versements mensuels de base actuels, besoins mensuels nécessaires et valeur du versement de base proposé en dollars pour les ménages sans contrainte à l'emploi¹

	Adulte seul	Mono-parental(e) 1 enfant	Mono-Parental(e) 2 enfants	Conjoint(e) d'étudiant(e)	Couple sans enfant	Couple avec 1 enfant	Couple avec 2 enfants	Adulte hébergé
VALEUR DU VERSEMENT DE BASE ACTUEL²								
Allocation familiale actuelle, Gouv. Québec ³	-	325	525	-	-	217	417	-
Prestation de base non garantie actuelle	523	523	523	143	809	809	809	-
<i>Total</i>	<i>523</i>	<i>848</i>	<i>1047</i>	<i>143</i>	<i>809</i>	<i>1026</i>	<i>1226</i>	<i>-</i>
ÉVALUATION DES BESOINS VITAUX^{4,5}								
Alimentation	181	302	407	151	302	407	503	-
Logement	366	446	503	223	446	503	545	-
Habillement	56	114	145	57	114	145	171	-
Franchise ass. méd.	17	17	17	17	34	34	34	-
<i>Sous-total :</i>	<i>620</i>	<i>879</i>	<i>1072</i>	<i>448</i>	<i>896</i>	<i>1089</i>	<i>1253</i>	<i>-</i>
VALEUR DU VERSEMENT DE BASE PROPOSÉ								
Allocation familiale actuelle, Gouv. Québec	-	325	525	-	-	217	417	-
Prestation minimale garantie proposée	620	620	620	448	896	896	896	-
<i>Total</i>	<i>620</i>	<i>945</i>	<i>1145</i>	<i>448</i>	<i>896</i>	<i>1113</i>	<i>1313</i>	<i>-</i>

Sources

- ¹ Les données, à l'exclusion des sections *Conjoint(e) d'étudiant(e)*, *Franchise ass. méd.*, sont basées sur le document suivant : Gouvernement du Québec, Ministère de la sécurité du revenu, *La réforme de la sécurité du revenu : Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*, 1996, page 97.
- ² Gouvernement du Québec, Ministère de l'Emploi, Solidarité sociale et Famille, Sécurité du revenu, www.mess.gouv.qc.ca/francais/sr/assistance/prestation/index.htm, mai 2003.
- ³ Gouvernement du Québec, Régie des rentes, www.rrq.gouv.qc.ca/fr/famille/10_01.htm.
- ⁴ Les données obtenues pour *Conjoint(e) d'étudiant(e)* résultent de la division par deux des besoins pour les couples sans enfant.
- ⁵ Une indexation de 12,7 % est appliquée à l'ensemble des données. Cette indexation est basée sur les augmentations de janvier 1996 à janvier 2003 des prestations des personnes ayant des contraintes sévères en emploi : Gouvernement du Québec, Ministère de la Sécurité du Revenu, *Barème de base intégré*, 1996 à 1997. Gouvernement du Québec, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité Sociale, Direction générale de la Sécurité du Revenu, *Barème de la sécurité du Revenu, Programme Soutien financier*, 1997 à 1999. Gouvernement du Québec, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Sécurité du Revenu, *Prestations-adultes* 2000 à 2003,

Tableau 2: Coût en dollars du seuil de prestation minimale basé sur le nombre de ménages sans contrainte à l'emploi selon une moyenne mensuelle et annuelle pour la période de janvier à décembre 2002.

Adulte seul et monoparental(e)	Conjoint(e) d'étudiant(e)	Couple avec ou sans enfants	2 adultes avec contraintes temporaires	2 adultes avec contraintes temporaires et sévères	Adulte hébergé	Total
--------------------------------	---------------------------	-----------------------------	--	---	----------------	-------

Nombre de ménages sans contrainte à l'emploi ¹							
Moyenne mensuelle	132 150	266	13 265	-	-	-	145 681
Coûts en dollars du seuil de prestation minimale							
Par mois	12 818 550	81 130	1 154 055	-	-	-	14 053 735
Par année	153 822 600	973 560	13 848 660	-	-	-	168 644 820

Sources ¹ Gouvernement du Québec, Ministère de la Solidarité sociale, Rapport statistique sur les prestataires de programme d'assistance-emploi, Québec, janvier à décembre 2002

Le *deuxième objectif* du seuil de prestation est d'assurer aux prestataires un revenu minimal et garanti. C'est-à-dire, d'une part, un revenu couvrant les dépenses essentielles et, d'autre part, un revenu fixe, donc prémuni de toute possibilité de coupure.

L'esprit de la définition de prestation minimale semble prémunir le seuil de prestation contre toute réduction de prestation. Pourtant, rien n'est formellement prévu dans la loi afin de garantir le caractère «fixe» de ce même seuil comme le voudrait la définition généralement admise de barème plancher. Pour cette raison, le principe de prestation minimale n'assure pas l'élimination des sanctions actuellement en vigueur.

L'essentiel des sanctions actuelles concerne deux catégories de prestataires : les 18-24 ans et les 25 ans et plus. Les 25 ans et plus sont visés par l'obligation de participer à une activité axée sur le retour en emploi et connu sous le nom de *Place à l'emploi*. Le refus de participer à cette activité expose les prestataires concernés à une réduction de leur prestation de 75 \$. Cette sanction est cumulable jusqu'à concurrence d'une coupure totale de 150 \$, avec possibilité d'amendement.

Les 18-24 ans sont soumis à une démarche d'insertion en emploi d'une durée maximale de trois ans appelée *obligation de Parcours*. Invités à déterminer leur *plan d'intervention* en compagnie de leur agent d'emploi, les jeunes concernés sont tenus de participer à toutes les étapes de leur

parcours pouvant durer jusqu'à 3 ans sous peine de coupures de prestation (le même type de coupures que celles qui sont associées à *Place à l'emploi*).

Un autre type de coupure de prestation s'applique aux dettes contractées par un prestataire envers la Sécurité du revenu résultant d'un trop-perçu du prestataire. Cette dette en oblige son remboursement à raison de 56\$ par mois. Une dette résultant d'une fausse déclaration oblige le remboursement de cette dette à raison de 112 \$ par mois. La récidive d'une fausse déclaration oblige le remboursement de cette dette à raison de 224 \$ par mois. Notons qu'une telle dette peut se cumuler à une réduction de prestation attribuable, par exemple, à l'obligation de Parcours. Par exemple, un ménage composé d'un adulte seul pourrait voir sa prestation de base réduite jusqu'à concurrence de 374 \$ / mois (150 \$ de pénalités liées au refus de participer à l'obligation de Parcours auxquels sont additionnés 224 \$ de dette à rembourser). Dans une telle situation, ce dernier ne disposerait après amputation que d'une prestation de base de 149 \$ par mois (voir le tableau 3).

Selon le Front commun des personnes assistées sociales (FCPASQ), certains scénarios gouvernementaux officieux concernant l'instauration d'un seuil temporaire tendraient à dénaturer la fonction même de la prestation minimale. Selon ces scénarios, seul un pourcentage de cette prestation minimale serait garanti. Ainsi, dans l'hypothèse où le seuil temporaire correspondrait au montant de l'actuelle prestation de base pour un prestataire adulte sans contrainte à l'emploi, soit 523 \$ par mois, les sanctions financières seraient encore importantes. Selon l'évaluation du FCPASQ, les coupures possibles oscilleraient entre 51 \$ et 131 \$ si l'on considère un pourcentage de prestation garanti se situant entre 75 % et 90 % de la prestation de base. Dans le cas où un seuil de 620 \$ serait instauré, les coupures possibles seraient comprises entre 62 \$ et 155 \$. Quel que soit le scénario retenu, l'approche coercitive associée à *Place à l'emploi* et à l'obligation de Parcours, bien qu'allégée, maintiendrait les prestations à un niveau n'assurant pas la satisfaction des besoins vitaux. La mise en place d'une prestation minimale dont le seuil est véritablement garanti, aurait comme effet, pour des raisons évidentes, de rendre inopérante toute pénalité financière.

Tableau 3: Prestations de base et pénalités mensuelles actuelles en dollars pour les ménages sans contrainte à l'emploi

	Adulte seul	Mono-parental(e) 1 enfant	Mono-Parental(e) 2 enfants	Conjoint(e) d'étudiant(e)	Couple sans enfant	Couple avec 1 enfant	Couple avec 2 enfants	Adulte hébergé
Prestation de base¹								
<i>Total</i>	523	523	523	143	809	809	809	162
Coupures								
Pénalités (refus de participation, démarches d'employabilité) ²	75 à 150	75 à 150	75 à 150	75 à 150	75 à 150 / adulte	75 à 150 / adulte	75 à 150 / adulte	-
Procédures de Remboursements ³	56 à 224	56 à 224	56 à 224	56 à 224	56 à 224	56 à 224	56 à 224	56 à 224
Prestation de base : total après sanctions	149	149	149	0⁴	61	61	61	0⁴

Sources ¹ Gouvernement du Québec, Ministère de l'Emploi, Solidarité sociale et famille, Sécurité du revenu, www.mess.gouv.qc.ca/francais/sr/assistance/prestation/index.htm, mai 2003.

² Gouvernement du Québec, Comité aviseur-jeunes d'Emploi-Québec, *L'obligation de Parcours chez les jeunes prestataires de la Sécurité du revenu*, janvier 2003, page 20.

Gouvernement du Québec, Ministère de la Solidarité sociale, *Destination Emploi*, page 5.

³ Une dette envers la Sécurité du revenu résultant d'un trop-perçu du prestataire oblige le remboursement de cette dette à raison de 56 \$ par mois. Une dette résultant d'une fausse déclaration oblige le remboursement de cette dette à raison de 112 \$ par mois. La récidive d'une fausse déclaration oblige le remboursement de cette dette à raison de 224 \$ par mois.

⁴ La valeur totale des pénalités et des remboursements ne peut excéder le montant de la prestation.

De plus, le Comité souhaite remettre en question l'approche coercitive en elle-même, notamment, auprès des 18-24 ans. Cette remise en question résulte d'une étude, effectuée pour le compte du Comité, portant sur l'application de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, loi instituant l'obligation de Parcours et le mécanisme de sanction pour les 18-24 ans. Les conclusions du rapport de recherche intitulé *L'obligation de Parcours chez les jeunes prestataires de la sécurité du revenu*⁵ sont accablantes.

Ainsi, selon la majorité des agents d'aide à l'emploi des Centres locaux d'emploi ciblés, l'aspect obligatoire des parcours a un effet négatif sur l'insertion des jeunes. Ils affirment tous perdre un temps et une énergie précieuse et « considérable » à dissiper, auprès de certains jeunes qui

⁵ Gouvernement du Québec, Comité aviseur-jeunes, op. cit.

acceptent de participer au parcours, les préjugés négatifs engendrés par l'approche obligatoire. Cette situation a pour effet d'affaiblir le lien de confiance entre l'agent et le jeune, lien pourtant essentiel au succès de ce type de démarche⁶. Comme le Conseil permanent de la jeunesse le soulignait,

« les personnes qui aident les jeunes sont même généralement d'avis que le volontariat est un facteur de réussite d'une démarche visant l'intégration. Leur expérience enseigne que quelqu'un qui n'est pas intimement prêt à s'engager dans les activités qui exigent assiduité, détermination et patience, ne le sera pas plus si on l'oblige à le faire d'autant plus si elle se fait sous la menace »⁷.

Tous les efforts gouvernementaux consentis à la mise en œuvre de l'approche obligatoire adressée spécifiquement aux 18-24 ans s'appuient sur deux hypothèses complémentaires et basées, selon toute vraisemblance, sur des préjugés largement véhiculés dans la société. Premièrement, les jeunes seraient davantage présents à l'assistance-emploi que les autres groupes d'âge. Deuxièmement, les jeunes refuseraient davantage que les autres groupes d'âge à se mettre en mouvement, c'est-à-dire de participer aux différentes mesures d'insertion sociale et professionnelle offertes par Emploi-Québec.

Les statistiques de présence à l'assistance-emploi et les résultats de participation aux mesures actives d'Emploi-Québec, résultats obtenus avant l'application de l'obligation de Parcours, contredisent ces deux hypothèses. Ainsi, les résultats de participation aux mesures actives de mars 1999 à avril 2000, soit moins d'un an avant la mise en œuvre des procédures de sanctions, sont probants. Durant cette période de référence, 21 % des prestataires de l'assistance-emploi participant aux mesures actives sont des jeunes de moins de 25 ans⁸. Ces derniers comptaient

⁶ Gouvernement du Québec, Comité aviseur-jeunes d'Emploi-Québec, L'obligation de Parcours chez les jeunes prestataire de la Sécurité du revenu, janvier 2003, pages 32 et 33.

⁷ Gouvernement du Québec, Conseil permanent de la jeunesse, La réforme de la Sécurité du revenu. Un parcours semé d'embûches, Québec, 1997, page 33.

⁸ Gouvernement du Québec, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Rapport statistique sur les individus, entreprises et organismes participant aux mesures actives d'Emploi-Québec, avril 1999 à mars 2000, 2000.

pour 13,7 % des prestataires sans contrainte à l'emploi⁹. alors que les 15-25 ans constituaient 15,7 % de la population active québécoise pour la même période¹⁰.

Sur la base de ces seuls résultats, il est possible de tirer deux constats sans équivoque:

- a) la présence des jeunes à l'assistance-emploi est inférieure à leur présence dans la population active ce qui infirme l'hypothèse d'une surreprésentation des jeunes à la sécurité du revenu et ;
- b) les jeunes prestataires constituent le groupe d'âge le plus proactif en matière d'insertion sociale et professionnelle.

Cependant, qu'en est-il de ceux qui refusent de participer au parcours? Ils sont 25 % à ne pas se présenter aux rendez-vous des agents d'emploi malgré le mécanisme de sanction prévu en cas de refus de participations¹¹. Ce refus de collaborer est symptomatique, non pas d'un simple manque de motivation, mais plutôt d'un ensemble de problèmes personnels et professionnels graves vécus par les jeunes que ces mêmes sanctions financières nourrissent d'autant.¹²

Les jeunes qui sont soumis à l'obligation de Parcours n'échappent pas à aux problématiques telles que la toxicomanie (et parfois même la polytoxicomanie), les problèmes familiaux, le manque de scolarité, etc. Bien au contraire, nombre de jeunes qui refusent de participer à toute démarche au prix d'accentuer leurs propres difficultés vivent un ensemble de problématiques avec plus d'acuité que les autres jeunes. Ainsi, la réaction de refus, loin d'en être une de bravade ou de suffisance, est à l'inverse, un appel de désespoir. Cet appel est une conséquence, chez les jeunes concernés, de l'accentuation à leur paroxysme de problématiques croisées. Et loin de répondre à cet appel avec l'aide appropriée, l'approche obligatoire et les sanctions ont l'effet paradoxal d'aggraver l'état général de ces jeunes.

⁹ Basé sur la moyenne de présence à l'assistance-emploi d'avril 1999 à mars 2000. Gouvernement du Québec, Ministère de la Solidarité sociale, Rapport statistique sur les prestataires de programme d'assistance-emploi, juillet 2000.

¹⁰ Gouvernement du Canada, Statistique Canada, Statistiques chronologiques sur la population active, 2000, pages 127 et 131.

¹¹ L'obligation de Parcours chez les jeunes prestataire de la Sécurité du revenu, op. cit., page 41.

¹² Idem., page 37 et 38.

RECOMMANDATION :

Le Comité propose l'abolition, à court terme, de toute approche coercitive de mise en mouvement et de tout mécanisme de réduction de prestation et, conséquemment, l'abolition des articles 56 et 57 de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, articles régissant la mise en œuvre de l'obligation de Parcours et du mécanisme de sanctions.

Deuxième étape : un modèle achevé de prestation minimale

S'il est admis que soit déterminé, dans une première étape, un seuil de prestation garanti répondant minimalement aux besoins vitaux et affranchi de toute formule de sanction, il faut, dans une deuxième étape, élargir la réflexion entourant la création d'une prestation minimale bonifiée.

L'objectif recherché est de déterminer un seuil de prestation répondant, non seulement, aux besoins vitaux, mais également à l'ensemble des besoins essentiels. La grille des *besoins essentiels reconnus* proposée par le Ministère de la Solidarité sociale¹³ identifie ces besoins, et, de ce fait, en reconnaît l'importance. Ces besoins comprennent l'alimentation (181 \$), le logement (366 \$), l'entretien ménager (28 \$), les soins personnels (28 \$), les communications (23 \$), l'habillement (56 \$), l'ameublement (25 \$), le transport (24 \$) et les loisirs (21 \$)¹⁴. Le coût de ces besoins pour l'année 2002 totalise 769 \$ par mois et comprend une franchise de 17 \$ pour l'adhésion au régime d'assurance médicament. Il est cependant possible de constater que cette grille sous-évalue les coûts associés à ces besoins.

Le Comité reconnaît l'importance de répondre à l'ensemble de ces besoins. Il est également soucieux du développement personnel et professionnel des jeunes prestataires, ainsi que des moins jeunes. La Sécurité du revenu est, par définition, un revenu de dernier recours ayant comme objectif de soutenir financièrement les prestataires dans leur démarche d'intégration ou de réintégration sociale et professionnelle. Pour ces raisons, le Comité propose, tel qu'exposé en première partie de ce document, un modèle respectueux des personnes nécessiteuses. Il propose également un modèle enclin, non seulement à soutenir les prestataires financièrement, mais aussi à stimuler, sur une base volontaire, l'insertion sociale et professionnelle de ces derniers.

¹³ Gouvernement du Québec, Ministère de la sécurité du revenu, La réforme de la sécurité du revenu : Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi, 1996.

¹⁴ Application d'une indexation de 12,7 % sur les données du Ministère de la Sécurité du revenu basée sur l'augmentation comprise entre 1996 et 2003 des prestations des personnes ayant des contraintes sévères en emploi. Cette catégorie de prestataires est la seule dont les indexations ont connu une courbe d'augmentation relativement représentative du coût de la vie au cours de cette période.

Dans son scénario achevé de prestation minimale, le Comité propose de maintenir la prestation minimale garantie au même niveau. Il resterait donc un manque à gagner de 149 \$ pour atteindre le montant d'une prestation correspondant aux coûts associés aux besoins essentiels reconnus pour une personne seule sans contrainte à l'emploi (769 \$).

Le Comité propose l'instauration d'une *allocation incitative* de 130 \$ versée à chaque mois et cumulable à la prestation minimale garantie. Il s'agit d'un versement accordé aux prestataires qui acceptent d'initier une démarche d'insertion sociale ou en emploi. Ce versement serait accordé dans le cadre d'une participation aux parcours d'insertion, offerts aux 18-24 ans, à *Place à l'emploi*, s'adressant aux plus de 25 ans, ou encore sur preuve d'une démarche individuelle de recherche d'emploi. Il faudrait toutefois étudier la possibilité d'instaurer une certaine période limite au-delà de laquelle la recherche individuelle d'emploi ne pourrait plus être considérée comme une activité permettant la réception de l'allocation incitative. Le cas échéant, cette période limite pourrait concerner les prestataires qui n'obtiennent pas de résultats concrets en lien avec la recherche individuelle d'emploi. Ces prestataires pourraient alors être référés à une mesure active.

L'articulation de cette allocation incitative est basée sur une approche volontaire qui a fait ses preuves. Pensons à Solidarité jeunesse et à son mécanisme de prestation incitative. Les jeunes de 18 à 24 ans qui acceptent de participer à Solidarité jeunesse voient leurs allocations bonifiées en fonction de l'implication qu'ils démontrent lors de la réalisation de leur plan d'action. Dans ce cas, l'allocation incitative peut aller jusqu'à 120 \$ par mois.

De plus, l'allocation proposée se distingue de l'actuelle Allocation d'aide à l'emploi (AAE) qui relève actuellement d'Emploi-Québec. L'AAE est un montant de 30 \$ versé hebdomadairement (calculée sur une base annuelle, ce versement équivaut à 130 \$ par mois). Cette allocation est accordée aux prestataires qui entreprennent une mesure active d'emploi à long terme. Sont donc exclues de cette catégorie les mesures dites de court terme, associées généralement à la recherche d'emploi. Dans le coffre à outil d'Emploi-Québec, il s'agit des mesures *Services d'aide à l'emploi*, *Activités d'aide à l'emploi*.

Les mesures *Services d'aide à l'emploi, Activités d'aide à l'emploi* concernent (année de référence de janvier à décembre 2002) 38,2 % des 32 395 participations aux mesures actives pour les prestataires de l'assistance-emploi. Les prestataires participant à ces mesures reçoivent une compensation connue sous le nom d'Allocation de mesure d'appoints (AMA) d'une valeur de 6 \$ pour chaque jour d'activité.

Le Comité propose le remplacement de l'AAE et l'AMA. Ces formules d'allocation ont le défaut de baser le mérite du versement de l'allocation sur la réalisation à la pièce de chaque activité sans considérer l'implication générale du prestataire pour l'ensemble de ses activités réalisées. Cette approche au jour le jour de versement d'allocation empêche le prestataire concerné de concevoir une démarche d'insertion à plus long terme.

L'allocation proposée de 130 \$ par mois serait versée, quant à elle, sur la base de l'acceptation du prestataire d'entreprendre ou de poursuivre durant tout le mois une démarche de courte ou de longue durée déterminée en compagnie de l'agent d'aide à l'emploi. C'est le refus de rencontrer l'agent d'aide à l'emploi pour fin d'initiation ou de suivi de la démarche qui déterminerait du non-versement de l'allocation incitative proposée.

L'élimination de l'AAE, qui affecterait 12 913 prestataires, permettrait une économie minimale¹⁵ évaluée à 4 648 680 \$. Cette économie serait reconduite au budget consacré à l'allocation proposée. L'évaluation des coûts de l'allocation proposée est déterminée en supposant une mise en mouvement de tous les 158 946 adultes sans contrainte à l'emploi. Considérant l'économie engendrée par l'élimination de l'AAE, l'évaluation des coûts de l'allocation proposée s'élève à 243 307 080 \$ par année. Ce qui exige une augmentation d'environ 8,9 % du budget consacré aux versements des prestations d'assistance-emploi (voir tableau 4).

¹⁵ Les statistiques disponibles de la sécurité du revenu ne permettent pas d'évaluer les économies engendrées par l'élimination de l'Allocation de mesure d'appoint.

Tableau 4: Coût en dollars de la proposition d'allocation incitative à l'intention des adultes sans contrainte à l'emploi en fonction des économies réalisées résultant de l'élimination de l'Allocation d'aide à l'emploi (AAE) d'Emploi-Québec selon une moyenne mensuelle et annuelle pour la période de janvier à décembre 2002.

Adulte seul et monoparental(e)	Conjoint(e) d'étudiant(e)	Couple avec ou sans enfants	2 adultes avec contraintes temporaires	2 adultes avec contraintes temporaires et sévères	Adulte hébergé	Total
--------------------------------	---------------------------	-----------------------------	--	---	----------------	-------

Nombre d'adultes sans contrainte à l'emploi							
Moyenne mensuelle	132 150	266	26 530	-	-	-	158 946
Coûts en dollars par mois							
Coûts bruts / mois de l'allocation incitative	17 214 080		3 448 900	-	-	-	20 662 980
Coût / de l'AAE d'Emploi-Québec ¹	322 696		64 694	-	-	-	387 390
Coût net par / de l'allocation incitative	16 891 384		3 384 206	-	-	-	20 275 590
Coûts en dollars par années							
Coûts bruts / année de l'allocation incitative	206 568 960		41 386 800	-	-	-	247 955 760
Coût par / année de l'AAE d'Emploi-Québec	3 872 350		776 328	-	-	-	4 648 680
Coût net / année de l'allocation incitative	202 696 610		40 610 472	-	-	-	243 307 080

Sources ¹ Étant donnée l'absence de statistiques au sujet de l'AAE, le Comité propose l'évaluation des coûts de la façon suivante : considérant 12 913 adultes prestataires ayant bénéficié de l'AAE, nous considérerons que chacun d'entre eux a bénéficié au moins d'une semaine par mois d'allocation, soit 30 \$ par mois. Par ailleurs, la proportion des utilisateurs de l'AAE entre adulte seul, monoparental et conjoint d'étudiant d'une part et couple sans enfant d'autre part est évaluée par le Comité sur la base de la proportion du nombre de prestataires sans contrainte à l'emploi recensés dans ces mêmes catégories

L'allocation proposée, cumulée au retour de TVQ de 22,33 \$ par mois auquel le prestataire à droit, ferait grimper la prestation d'assistance-emploi de 152,33 \$ et permettrait un versement total de 772,33 \$ par mois pour une personne seule sans contrainte à l'emploi. Cette somme correspondrait aux coûts des besoins essentiels reconnus (voir tableau 5 pour les autres catégories de prestataires).

Tableau 5: Prestation minimale garantie mensuelle en dollars pour les ménages sans contrainte à l'emploi

Adulte seul	Mono-parental(e) 1 enfant	Mono-Parental(e) 2 enfants	Conjoint(e) d'étudiant(e) ²	Couple sans enfant	Couple avec 1 enfant	Couple avec 2 enfants	Adulte hébergé ²
-------------	------------------------------	-------------------------------	---	-----------------------	-------------------------	--------------------------	--------------------------------

PRESTATIONS NÉCESSAIRES DES MÉNAGES								
Montant pour la TVQ ¹	22,33	22,33	22,33	13,33	26,66	26,66	26,66	-
Allocation familiale (Gouv. du Québec) ²	-	325	525	-	-	217	417	-
Allocation incitative proposée	130	130	130	130	130 / adulte	130 / adulte	130 / adulte	-
Prestation minimale garantie proposé	620	620	620	448	896	896	896	222
Total minimal de prestation	642,33	967,33	1167,33	461,33	922,66	1 139,66	1 339,66	-
Total maximal de prestation proposé	772,33	1 097,33 ³	1 297,33 ³	591,33	1 182,66	1 399,66	1 599,66	222
TOTAL DES BESOINS ESSENTIELS ET VITAUX RECONNU À TITRE DE COMPARAISON								
	769	1 126	1 369	573	1 143	1 386	1 598	222

Sources ¹ Gouvernement du Québec, Ministère de l'Emploi, Solidarité sociale et famille, Sécurité du revenu, www.mess.gouv.qc.ca/francais/sr/assistance/prestation/index.htm, mai 2003.

² Gouvernement du Québec, Régie des rentes, www.rrq.gouv.qc.ca/fr/famille/10_01.htm.

³ Les scénarios de prestations nécessaires pour les ménages monoparentaux de un ou deux enfants développés par le Comité révèlent un manque à gagner oscillant entre 28,67 \$ et 71,67 \$ considérant le total des besoins essentiels et vitaux. Ce manque à gagner s'explique par la faiblesse des barèmes de prestation d'allocations familiales dédiés à ces ménages.

RECOMMANDATION :

Le Comité propose la création d'un incitatif positif de mise en mouvement en lieu et place de l'approche coercitive de mise en mouvement et de la sanction financière associée.

RECOMMANDATION :

Le Comité propose l'instauration d'une *allocation incitative* de 130 \$ par mois conditionnelle à la mise en mouvement du prestataire et cumulable à la prestation minimale garantie.

La majoration des prestations dans un scénario achevé permettrait donc, à travers une logique incitative, de combler les besoins vitaux et essentiels des prestataires. Dans cette même logique et par souci d'équité, il faudrait également majorer le revenu des prestataires avec contraintes temporaires à l'emploi. Ces derniers bénéficient actuellement d'une allocation pour contraintes temporaires leur permettant d'obtenir un revenu équivalent à la valeur des besoins vitaux. Une telle majoration des prestations pour 101 607 prestataires inscrits en moyenne par mois est évaluée à 172 507 968 \$ par année (voir le tableau 6).

Le Comité soulève également l'importance de rehausser les prestations des adultes ayant des contraintes sévères à l'emploi. Ces derniers, au nombre de 112 684 prestataires, bien que bénéficiant actuellement de prestations équivalant aux besoins vitaux et essentiels reconnus, ont des besoins plus nombreux et particuliers (par exemple : un soutien à la mobilité réduite). Le législateur devra effectuer une évaluation précise de ces besoins et ajuster les prestations en conséquence.

Les coûts totaux d'un scénario achevé de prestation minimale (prestation minimale garantie, allocation incitative et augmentation des prestations pour les adultes avec contraintes temporaires à l'emploi) s'élèvent donc sur une base annuelle à 571 818 710 \$, soit environ 20,8 % d'augmentation du budget consacré aux versements des prestations d'assistance-emploi. (Voir le tableau 6).

Tableau 6: Coût en dollars de la prestation minimale et de l'allocation incitative à l'intention des adultes sans contrainte à l'emploi et coût en dollars de la majoration des prestations des ménages avec contraintes temporaires à l'emploi selon une moyenne annuelle pour la période de janvier à décembre 2002.

Adulte seul et monoparental(e)	Conjoint(e) d'étudiant(e)	Couple avec ou sans enfants	2 adultes avec contraintes temporaires	2 adultes avec contraintes temporaires et sévères	Adulte hébergé	Total / année
--------------------------------	---------------------------	-----------------------------	--	---	----------------	---------------

Coûts en dollars par année (ménage / adulte sans contrainte à l'emploi)							
Coût de la prestation minimale	153 822 600	973 560	13 848 660	-	-	-	168 644 820
Coût net / année de l'allocation incitative	202 696 610		40 610 472	-	-	-	243 307 080
<i>Sous total</i>	357 492 770		54 459 132	-	-	-	411 951 902
Coûts en dollars par année (ménage avec contraintes temporaires à l'emploi et adulte hébergé)							
Coût / année de la majoration.	114 476 640	1 783 296	43 853 520	8 358 480	985 392	3 050 640	172 507 968
<i>Sous total</i>							
Total / année	473 752 706		85 671 492	8 358 480	985 392	3 050 640	571 818 710

RECOMMANDATION :

Le Comité propose, dans le cadre d'un scénario achevé de prestation minimale, la majoration des prestations des adultes avec contrainte temporaire à l'emploi afin que ces derniers puissent combler leurs besoins vitaux et essentiels.

RECOMMANDATION :

Le Comité propose l'indexation annuelle automatique de la prestation minimale garantie et de l'allocation incitative proposée au coût de la vie déterminé par l'Indice des prix à la consommation (IPC).

RECOMMANDATION :

Considérant l'importance de la valoriser la valeur du travail et de d'éviter l'accoutumance à l'assistance-emploi

Tel que prescrit dans l'avis du Comité concernant la réforme des normes du travail et intitulé *La Loi sur les normes du travail* :

« Considérant qu'un fort pourcentage de jeunes de moins de trente ans vit sous le seuil du faible revenu ; »

« Considérant que la détermination d'un salaire minimum a pour objectif de prendre en compte ce qu'il en coûte à un salarié pour se procurer les nécessités de la vie et de la santé, comme le précise explicitement la Commission de surveillance des salaires minimums au Manitoba et au Nouveau-Brunswick ; »

« Le CAJ recommande que le salaire minimum soit rehaussé, de telle sorte que les revenus d'une personne vivant seule, travaillant à temps plein, atteignent le seuil de faible revenu. (...) Cette augmentation pourrait être étalée sur trois ans (...) pour permettre aux entreprises d'ajuster graduellement leur masse salariale.

Afin d'éviter que cet objectif ne soit dilué par la hausse du coût de la vie, la prochaine recommandation suggère l'indexation annuelle automatique du salaire minimum (selon l'IPC).¹⁶ »

¹⁶ Gouvernement du Québec, Comité aviseur-jeunes d'Emploi-Québec, La loi sur les normes du travail, 2002, page 19.

Résumé des recommandations

1. Le Comité propose l'instauration, à court terme, d'un seuil de prestation minimale au montant de 620 \$ par mois pour un ménage composé d'un adulte seul sans contrainte à l'emploi et de 896 \$ par mois pour un ménage composé d'un couple sans contrainte à l'emploi et ce dans l'objectif de satisfaire uniquement les besoins vitaux.
2. Le Comité propose l'abolition, à court terme, de toute approche coercitive de mise en mouvement et de tout mécanisme de réduction de prestation et, conséquemment, l'abolition des articles 56 et 57 de la *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale*, articles régissant la mise en œuvre de l'obligation de Parcours et du mécanisme de sanctions.
3. Le Comité propose la création d'un incitatif positif de mise en mouvement en lieu et place de l'approche coercitive de mise en mouvement et de la sanction financière associée.
4. Le Comité propose l'instauration d'une *allocation incitative* de 130 \$ par mois conditionnelle à la mise en mouvement du prestataire et cumulable à la prestation minimale garantie.
5. Le Comité propose, dans le cadre d'un scénario achevé de prestation minimale, la majoration des prestations des adultes avec contrainte temporaire à l'emploi afin que ces derniers puissent combler leurs besoins vitaux et essentiels.
6. Le Comité propose l'indexation annuelle automatique de la prestation minimale garantie et de l'allocation incitative proposée au coût de la vie déterminé par l'Indice des prix à la consommation (IPC).
7. Considérant l'importance de valoriser la valeur du travail et de éviter l'accoutumance à l'assistance-emploi
Considérant qu'un fort pourcentage de jeunes de moins de trente ans vit sous le seuil du faible revenu ;

Considérant que la détermination d'un salaire minimum a pour objectif de prendre en compte ce qu'il en coûte à un salarié pour se procurer les nécessités de la vie et de la santé, comme le précise explicitement la Commission de surveillance des salaires minimums au Manitoba et au Nouveau-Brunswick ;

Le CAJ recommande que le salaire minimum soit rehaussé, de telle sorte que les revenus d'une personne vivant seule, travaillant à temps plein, atteignent le seuil de faible revenu. (...) Cette augmentation pourrait être étalée sur trois ans (...) pour permettre aux entreprises d'ajuster graduellement leur masse salariale. Afin d'éviter que cet objectif ne soit dilué par la hausse du coût de la vie, la prochaine recommandation suggère l'indexation annuelle automatique du salaire minimum (selon l'IPC).

Bibliographie

- Front commun des personnes assistées sociales, Prestation minimale, analyse, enjeux, perspectives, 2003.
- Gouvernement du Canada, Statistique Canada, Statistiques chronologiques sur la population active, 2000.
- Gouvernement du Québec, Comité aviseur-jeunes d'Emploi-Québec, L'obligation de Parcours chez les jeunes prestataire de la Sécurité du revenu, 2003.
- Gouvernement du Québec, Comité aviseur-jeunes d'Emploi-Québec, La loi sur les normes du travail, 2002.
- Gouvernement du Québec, Conseil permanent de la jeunesse, La réforme de la Sécurité du revenu. Un parcours semé d'embûches, Québec, 1997.
- Gouvernement du Québec, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Rapport statistique sur les individus, entreprises et organismes participant aux mesures actives d'Emploi-Québec, avril 1999 à mars 2000, 2000.
- Gouvernement du Québec, Ministère de la sécurité du revenu, La réforme de la sécurité du revenu : Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi, 1996.
- Gouvernement du Québec, Ministère de la Solidarité sociale, Rapport statistique sur les prestataires de programme d'assistance-emploi, juillet 2000, 2000