

Nouvelle loi sur l'aide sociale en Ontario : le gouvernement est invité à passer à l'action

Luc Thériault

Volume 6, Number 1, Spring 1993

La surdité

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/301208ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/301208ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Les Presses de l'Université du Québec   Montréal

ISSN

0843-4468 (print)

1703-9312 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Thériault, L. (1993). Nouvelle loi sur l'aide sociale en Ontario : le gouvernement est invité à passer à l'action. *Nouvelles pratiques sociales*, 6(1), 185-191. <https://doi.org/10.7202/301208ar>

Article abstract

L'auteur présente une mise à jour de l'évolution du dossier de la réforme de l'aide sociale en Ontario. L'article offre une description du récent rapport sur la réforme législative, avant de fournir quelques éléments de contexte sur la réception faite au Rapport.



Les pratiques sociales d'ailleurs

Nouvelle loi sur l'aide sociale en Ontario : le gouvernement est invité à passer à l'action

*Luc THÉRIAULT**
Université de Toronto

L'auteur présente une mise à jour de l'évolution du dossier de la réforme de l'aide sociale en Ontario. L'article offre une description du récent rapport sur la réforme législative, avant de fournir quelques éléments de contexte sur la réception faite au Rapport.

* L'auteur est étudiant au doctorat en sociologie à l'Université de Toronto.

Ce texte fait suite à l'examen, dans un article précédent (Thériault et Vaillancourt, 1991), du contenu du Rapport **Relance** sur la réforme ontarienne du système d'aide sociale (Ontario, 1991). Les auteurs présentaient d'abord quelques jalons de cette réforme depuis la formation, en 1986, du Comité d'examen de l'aide sociale¹ (Comité Thomson). Ils y résumaient ensuite les principales propositions de **Relance**, le premier rapport du Groupe consultatif sur la nouvelle loi en matière d'aide sociale², publié en mars 1991. Leur conclusion était que la démarche ontarienne appartient à un modèle dit de « développement social », susceptible de représenter une alternative intéressante au modèle « résiduel » préconisé par les promoteurs de la réforme de l'aide sociale au Québec.

Le présent article porte sur le second rapport du Groupe consultatif, intitulé **Passer à l'action** publié au printemps 1992. Le processus de consultation qui a mené à ce rapport a été très attentif aux apports des consommateurs (particulièrement aux personnes handicapées) ainsi qu'aux travailleurs de première ligne. Alors que **Relance** traitait de la réforme à court terme et proposait des recommandations réglementaires, n'impliquant pas de mesures législatives, **Passer à l'action** s'attaque véritablement à la refonte de la législation en une loi unifiée sur l'aide sociale.

Nous décrivons ici à grands traits la réforme législative proposée, dans son orientation générale comme dans certains de ses aspects spécifiques. Nous fournissons ensuite quelques éléments de contextes qui devraient permettre d'évaluer quelles sont les chances de voir le processus de réforme porté à terme.

POUR UNE NOUVELLE LOI DE L'AIDE SOCIALE

C'est d'abord un appel à l'action que lance le Groupe consultatif au gouvernement de l'Ontario, en l'invitant à aller de l'avant avec l'élaboration d'une législation fondée sur une nouvelle orientation. Depuis plus de 25 ans, il existe en Ontario deux systèmes (ou deux paliers) d'aide sociale qui relèvent de deux

1. Présidé par l'ex-juge George Thomson, ce Comité d'examen de l'aide sociale fut créé sous le premier mandat du gouvernement libéral (minoritaire) de David Peterson. Son rapport, **Transition**, fut rendu public en septembre 1988. Il proposait des recommandations assez progressistes qui furent bien accueillies par les groupes de défense des droits des assistés sociaux (Ontario, 1988).

2. Ce Groupe consultatif, présidé par le professeur Allan Moscovitch, fut mis sur pied en mai 1990 par le ministre Charles Beer. Son mandat est de fournir des conseils au ministre des Services sociaux et communautaires sur la façon d'intégrer les recommandations du Comité Thomson dans une nouvelle loi sur l'aide sociale.

législations spécifiques distinctes. L'administration de la **Loi sur l'aide sociale générale** relève des municipalités alors que celle de la **Loi sur les prestations familiales** relève de la province. Dans le contexte de la récession, les systèmes d'aide provincial et municipal doivent être unifiés et simplifiés, de l'avis du Groupe, pour éviter la confusion et les chevauchements trop coûteux. Les éléments de réforme, mis en place à la suite des rapports **Transitions** et **Relance**³, ont pourvu aux besoins les plus urgents, mais le système restera essentiellement le même si une nouvelle loi n'est pas élaborée.

L'aide sociale dans le système de sécurité du revenu

D'entrée de jeu, le rapport **Passer à l'action** estime qu'il ne faut pas abandonner la poursuite de solutions plus vastes aux problèmes de pauvreté. Cependant, la recherche de ces solutions dépasse le mandat du Groupe consultatif qui consistait à fournir au gouvernement une base pour l'élaboration d'une nouvelle législation. Le Rapport rappelle que l'aide sociale est souvent perçue dans l'opinion publique comme la charge la plus lourde pour les contribuables. En fait, d'autres programmes coûtent beaucoup plus. L'aide sociale représente une part relativement petite du système de sécurité du revenu du Canada. En 1990-1991, elle représentait environ 15 % du total des paiements de transfert aux résidents de l'Ontario, comparativement à 17 % pour les prestations d'assurance-chômage et à 22 % pour le Régime de pensions du Canada (Ontario, 1992 : 18).

Il demeure que le pourcentage de la population de l'Ontario (de moins de 60 ans) qui bénéficie de l'aide sociale est en hausse : passant de 8 % en 1990, à près de 14 % en 1991. Cette augmentation considérable est due essentiellement à un taux de chômage élevé. Alors qu'en décembre 1990, 20 % des prestataires touchaient de l'aide sociale pour cause de chômage, cette proportion atteignait 36 % en janvier 1992 (Ontario, 1992 : 21).

Deux conditions essentielles au succès de la réforme

De l'avis du Groupe consultatif, deux conditions doivent absolument être remplies pour le succès de cette réforme législative. Premièrement, le nouveau système doit être unifié et simplifié en éliminant la structure à double paliers par la fusion des deux lois mentionnées ci-dessus. Deuxièmement, la nouvelle

3. Des 88 recommandations de **Relance**, le gouvernement en a retenu 68 dont 51 ont été entièrement mises en œuvre et 17 autres sont à différents stades de mise en œuvre.

législation doit être fondée sur des principes clairement énoncés, à la fois dans le préambule et dans le corps de la loi. En fournissant une orientation sur l'objet et les valeurs du système, ces principes serviront de guide et faciliteront l'élaboration des règlements.

La loi devrait comprendre des principes pour guider le système de prestation et informer ceux qui en sont responsables, y compris : la sensibilité envers les consommateurs, la responsabilité mutuelle, l'accessibilité, l'équité sociale, la justice, la simplicité et la transparence, la responsabilité, et la coordination (Ontario, 1992 : 135).

D'après le Rapport, un des problèmes actuels provient précisément de ce que les lois ne contiennent aucun énoncé de mission de ce genre, ce qui a favorisé l'utilisation arbitraire de pouvoirs discrétionnaires dans la prestation de services. Le principe de base adopté est celui de voir l'aide sociale comme un droit plutôt que comme un privilège. Ce droit s'accompagne cependant, pour le prestataire, de la responsabilité de tenter de devenir plus autonome.

Dans la nouvelle législation, toute personne devrait donc avoir le droit de faire une demande, y compris les travailleurs indépendants qui ne peuvent pas recevoir l'aide sociale présentement. Le critère du besoin remplacerait les critères actuels complexes qui fondent l'admissibilité sur le « mérite ». Seules deux catégories subsisteraient : les handicapés et les autres (les handicapés recevant un supplément). Il y a, de plus, nécessité de réviser les critères déterminant l'invalidité. Fait à noter, le Rapport propose de s'inspirer de l'Organisation mondiale de la santé pour élaborer une définition en tenant compte des répercussions réelles de l'invalidité sur la vie quotidienne d'une personne et sur sa capacité de travailler. L'évaluation de l'invalidité devrait donc être multidisciplinaire plutôt qu'exclusivement médicale. Évidemment, dans certains cas (pour les aveugles, par exemple), l'admissibilité devrait être accordée automatiquement.

La transition vers le travail

Le Rapport prévoit un processus de « planification des possibilités » qui doit être définie dans la loi comme une partie intégrante du système. La planification des possibilités consiste à aider les bénéficiaires à identifier leurs forces et leurs faiblesses et à les conseiller sur les services et programmes offerts. Ce processus permettra aux gens de recevoir le soutien nécessaire pour suivre un cours de formation. Un Programme d'intégration sociale et de transition à l'emploi (PISTE) permet déjà aux bénéficiaires de conserver une plus grande partie de leurs revenus, ce qui permet justement une transition vers le travail à temps plein. Ce programme a fait ses preuves depuis 1989. Cependant, on insiste pour que le système ne pénalise pas les personnes qui refusent de

suivre une formation ou à participer à des programmes d'emploi, parce que cette stratégie est inefficace et démotivante.

Vivre de l'aide sociale en Ontario n'est pas aisé. À l'heure actuelle, les taux d'aide ne sont fondés sur aucun repère particulier, ce qui peut expliquer que la prestation globale mensuelle soit si basse. Pour établir le niveau de la prestation, le Groupe consultatif se rallie à la proposition de **Transitions** qui recommande d'utiliser la « méthode du panier de biens ». Ce repère devrait d'ailleurs être mis à jour régulièrement. L'allocation pour les besoins personnels devrait être portée à 135 \$ par mois et devrait aussi faire l'objet d'une mise à jour annuelle et d'un examen régulier.

Financement, droits et participation

Le financement de l'aide sociale en Ontario est actuellement assuré par les trois paliers de gouvernement. Le Rapport rappelle la décision du fédéral, en 1990, de restreindre l'augmentation de ses dépenses au titre du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) à 5 % dans les trois provinces les plus riches (Ontario, Alberta et Colombie-Britannique). En raison de cette décision, survenue au plus mauvais moment alors que la récession entraînait la perte de centaines de milliers d'emplois, l'Ontario a dû assumer des frais supplémentaires de 1,6 milliards \$ au poste de l'aide sociale en 1991-1992 (Ontario, 1992 : 125). Le Groupe consultatif considère que le financement de l'aide sociale devrait être partagé entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Cette recommandation est particulièrement courageuse, car elle va à contre-courant de la tendance des gouvernements à « pelleter » leurs responsabilités dans la cour des paliers inférieurs.

On porte une grande attention à la participation et aux droits des consommateurs. Ainsi, tous devraient avoir le droit de recevoir un avis écrit dans un délai raisonnable lorsque des décisions qui les touchent sont prises. La nouvelle loi devrait également, comme l'avaient recommandé **Transitions** et **Relance**, s'assurer que les prestataires participent activement au système par l'entremise d'un « Conseil des consommateurs » pouvant fournir des conseils au Ministre. Le Rapport prévoit aussi la mise en place d'un processus d'examen interne au plan local pour examiner les décisions concernant le rejet des demandes, la suspension ou l'annulation des prestations. Ceci n'exclut pas la possibilité d'interjeter appel ultérieurement à la Commission de révision de l'aide sociale.

La controverse sur les visites à domicile est bien connue au Québec. Le Groupe consultatif ontarien propose d'éliminer les visites à domicile *obligatoires*. Le groupe estime, en fait, qu'une visite à domicile contre la volonté du

résident pourrait être considérée comme une perquisition excessive (sans mandat) en vertu de la *Charte des droits et libertés*. Cependant, lorsque le consommateur demande ou accepte une visite, celle-ci devrait avoir lieu.

Selon le Rapport, s'il y a preuve de fraude, l'affaire doit relever de la police plutôt que des travailleurs sociaux, puisque la fraude est d'abord une infraction au **Code criminel**. Cependant, dans certains cas de fraude mineure, il est possible qu'il vaille mieux recouvrer l'argent plutôt que de faire appel à la police et au système judiciaire. Le groupe ne croit pas qu'il serait avantageux sur la plan économique, ni approprié, d'entreprendre un dépistage massif de la fraude dans le système d'aide sociale. La prévention et la détection devraient plutôt être intégrées dans des efforts plus larges du système pour améliorer son efficacité d'ensemble.

LA RÉFORME ET LE CONTEXTE ACTUEL

La parution du rapport **Relance**, en 1991, avait fait beaucoup de bruit en Ontario. L'aide sociale était devenue un bouc-émissaire au centre des débats publics sur la pauvreté, le marché du travail et les politiques sociales. Les journaux de la province, et particulièrement la presse financière, avaient réservé un accueil passablement critique à l'orientation et aux premières dispositions de la réforme. En comparaison, la parution de **Passer à l'action** a suscité des réactions assez bonnes mais beaucoup moins nombreuses. Si la réforme n'occupe plus le devant de la scène, cela s'explique par le fait que l'attention est tournée vers d'autres problèmes pressants : le chômage, le déclin de l'industrie manufacturière et, surtout, le déficit de la province.

Selon les prévisions, le déficit de l'Ontario pourrait atteindre 17 milliards \$ en 1992-1993. Le gouvernement voudrait réduire sa taille à environ 9 milliards \$. À cette fin, il a entamé des négociations avec tous les syndicats des secteurs public et parapublic pour discuter des coupures de poste qui seront nécessaires. Ce processus prendra beaucoup de temps et d'énergie et il est bien possible que la réforme de l'aide sociale soit retardée.

Il reste que, malgré le contexte économique difficile, le dossier de la réforme de l'aide sociale demeure officiellement une priorité du gouvernement de l'Ontario. La ministre Marion Boyd l'a rappelé au moment de la parution de **Passer à l'action**. Plus récemment, en avril 1993, le gouvernement réitérait son désir d'aller de l'avant en cette matière dans son discours du Trône. Le ministre actuellement responsable du dossier, Tony Filipo, a d'ailleurs promis d'annoncer bientôt les intentions précises du gouvernement dans une Livre blanc (Moscovitch, 1993).

CONCLUSION

Il serait dommage de voir les recommandations du rapport **Passer à l'action** rester lettres mortes trop longtemps. Le processus qui doit mener à une nouvelle loi est en marche depuis 1986. Aucun autre avis n'est maintenant nécessaire avant de passer à la formulation de cette loi. Il ressort clairement des travaux du Groupe consultatif que l'Ontario n'a pas les moyens de maintenir son système dans sa forme actuelle. Cependant, une nouvelle loi ne sera efficace que si des efforts sont faits pour obtenir l'appui du personnel qui administre l'aide sociale. Présentement, on retrouve dans ce personnel à la fois des chauds partisans et des critiques acharnés de la réforme.

Bibliographie

- MOSCOVITCH, Allan (1993). Entrevue téléphonique faite par Luc Thériault le 8 avril 1993.
- ONTARIO (1988). *Transitions*, rapport du Comité d'examen de l'aide sociale (présidé par George Thomson), Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, septembre, 708 p.
- ONTARIO (1991). *Relance*, premier rapport du Groupe consultatif sur la nouvelle loi en matière d'aide sociale (présidé par Allan Moscovitch), Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, mars, 150 p. et annexes.
- ONTARIO (1992). *Passer à l'action*, rapport principal du Groupe consultatif sur la nouvelle loi en matière d'aide sociale (présidé par Allan Moscovitch), Toronto, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, mai, 222 p. et annexes.
- THÉRIAULT, Luc et Yves VAILLANCOURT (1991). « La relance de la réforme du système d'aide sociale en Ontario : un point de comparaison pour le Québec ? », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 4, n° 1, 179-192.