

RECOMMANDATIONS EN VUE DE L'EXAMEN DU SYSTÈME
DE SÉCURITÉ DU REVENU DE L'ONTARIO

RAPPORT DU CONSEIL CONSULTATIF D'EXAMEN DE L'AIDE SOCIALE DE
L'ONTARIO

Mai 2010

Conseil consultatif d'examen de l'aide sociale

Gail Nyberg (présidente) – Daily Bread Food Bank
Pedro Barata – Atkinson Charitable Foundation
Pat Capponi – Voices from the Street
Grace-Edward Galabuzi – Université Ryerson, Colour of Poverty
Kira Heineck – Association des services sociaux des municipalités de l'Ontario
Mary Marrone – Centre d'action pour la sécurité du revenu
Michael Mendelson – Caledon Institute of Social Policy
Valerie Monague – Première nation Beausoleil
Colette Murphy – George Cedric Metcalf Foundation
Michael Oliphant – Daily Bread Food Bank
John Stapleton – Open Policy

Les propos des bénéficiaires du programme Ontario au travail et du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées qui sont cités dans ce rapport ont été recueillis dans le cadre de l'initiative « Peoples' Review », qui réunit un groupe représentatif de personnes venant de l'ensemble de l'Ontario et qui sont, ou étaient récemment, bénéficiaires de l'aide sociale; ces personnes prennent part à des activités de recherche. L'objet de cette initiative est de trouver des solutions innovatrices dans le contexte de la réforme de l'aide sociale à partir de travaux de recherche auxquels participent des gens qui ont fait l'expérience directe du système.

Table des matières

Sommaire	i
Pourquoi l'Ontario doit procéder à un examen de son système de sécurité du revenu.....	1
Introduction.....	1
De l'aide sociale à la sécurité du revenu	3
Revenu et bénéficiaires de l'aide sociale.....	6
De l'ombre à la lumière	8
Le rôle des crédits d'impôt remboursables.....	9
L'emploi comme moyen de s'affranchir de la pauvreté.....	11
Services d'aide à l'emploi et services connexes	13
Mandat recommandé.....	16
Portée de l'examen du système ontarien de sécurité du revenu.....	16
Examen du système de sécurité du revenu de l'Ontario – Stratégies d'orientation	18
Résultats mesurables	21
Processus d'examen	22
Annexe A – Mandat et processus.....	25
Annexe B – Lettre concernant l'allocation de régime alimentaire spécial	27
Bibliographie	29

Lettre d'accompagnement

Mai 2010

L'honorable Madeleine Meilleur
Ministre des Services sociaux et communautaires
Édifice Hepburn
80, rue Grosvenor, 6^e étage
Toronto (Ontario) M7A1E9

Madame la Ministre,

Je suis heureuse de vous communiquer les recommandations du Conseil consultatif d'examen de l'aide sociale concernant la portée et le mandat de l'examen du système ontarien de sécurité du revenu. Notre rapport propose une évaluation approfondie du système de sécurité du revenu, des programmes d'aide à l'emploi et des services connexes offerts aux jeunes adultes qui travaillent, évaluation qui s'appuie sur la stratégie Rompre le cycle ainsi que sur sa vision « d'une province où toute personne pourra développer son plein potentiel et contribuer et participer à la prospérité et à la santé de l'Ontario ».

Depuis leur nomination, en décembre 2009, les membres du Conseil ont pu constater à quel point l'approche qui régit actuellement l'aide sociale suscite une insatisfaction profonde et persistante de la part de toutes les parties prenantes, que l'on pense aux groupes communautaires, aux entreprises, aux travailleurs, aux décideurs politiques, aux personnes qui gèrent le système ou aux bénéficiaires.

Nous croyons que le temps est venu de mobiliser les Ontariennes et les Ontariens de tous les secteurs et de tous les horizons afin de doter le système de sécurité du revenu d'une vision à long terme pouvant se traduire par une stratégie cohérente, systématique et précise de la réforme dont pourront s'inspirer les gouvernements qui se succéderont au cours de la prochaine décennie et même après.

Les membres du Conseil vous remercient de l'occasion que vous leur avez donnée de contribuer à la Stratégie de réduction de la pauvreté et de l'appui reçu de gouvernement dans l'accomplissement de leur tâche. Nous demeurons prêts à vous apporter notre aide lorsque le gouvernement de l'Ontario entreprendra les prochaines étapes de l'examen.

Respectueusement soumis,

Gail Nyberg

Présidente, Conseil consultatif d'examen de l'aide sociale

Sommaire

L'approche qui régit actuellement l'aide sociale suscite une insatisfaction profonde et persistante de la part de toutes les parties prenantes, que l'on pense aux groupes communautaires, aux entreprises, aux travailleurs, aux décideurs politiques, aux personnes qui gèrent le système ou aux bénéficiaires.

Les programmes d'aide sociale de base de l'Ontario – le programme Ontario au travail et le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées – et les autres programmes qui constituent le système de sécurité du revenu de la province ne parviennent toujours pas à offrir un filet de sécurité économique adéquat aux particuliers et aux familles ni à donner à chacun la possibilité de concourir à la prospérité à long terme de la province.

Le système d'aide sociale actuel repose sur le modèle dit du « déficit budgétaire ». De par sa nature même, ce modèle est complexe, compliqué, difficile à comprendre et à gérer efficacement. Il fait naître des préjugés défavorables et donne lieu à un haut degré d'intrusion dans la vie privée des bénéficiaires; de plus, on accorde davantage d'importance à assurer l'application des règles qu'à fournir un véritable soutien. Dans le cadre de ce système, les personnes voulant obtenir une aide doivent d'abord épuiser la plus grande partie de leurs ressources financières, de sorte qu'il leur est d'autant plus difficile de se remettre d'éventuelles difficultés économiques. Les bénéficiaires doivent subsister avec un revenu inférieur aux normes, et ils deviennent souvent prisonniers du cercle vicieux de la pauvreté.

Pris dans son ensemble le système de sécurité du revenu ne parvient pas à offrir une alternative efficace à l'aide sociale. L'absence de couverture dans le cadre du Programme d'assurance-emploi, les lacunes touchant le perfectionnement de la main-d'œuvre et l'absence de prestations de revenu pour faciliter la transition des bénéficiaires en vue de reconquérir leur indépendance font en sorte que l'aide sociale est le programme de prédilection pour bon nombre de gens lorsqu'ils éprouvent des difficultés financières.

Mais si la nécessité d'une réforme fait consensus, on ne s'entend pas encore sur la manière de résoudre les problèmes du système.

Considérant ces enjeux, le gouvernement de l'Ontario a mis de l'avant une stratégie de réduction de la pauvreté, intitulée Rompre le cycle, qui prévoit entre autres « un examen de l'aide sociale dans le but de lever les obstacles et d'augmenter les possibilités, en mettant particulièrement l'accent sur les personnes qui essaient de passer de l'aide sociale au marché du travail. L'objectif de l'examen sera de mieux coordonner l'aide sociale et d'autres initiatives et programmes importants, de mieux communiquer les règles régissant les programmes et de faire en sorte que l'ensemble des programmes permet d'atteindre les objectifs d'augmentation des possibilités qui s'offrent à chaque personne.»

En décembre 2009, le gouvernement de l'Ontario a mis sur pied le Conseil consultatif d'examen de l'aide sociale, qui compte onze membres, et lui a demandé de faire rapport au sujet de « la portée et [du] mandat de l'examen du système d'aide sociale, qui inspireront le déroulement de celui-ci ».

Le Conseil consultatif d'examen de l'aide sociale (le « Conseil consultatif ») conclut que l'Ontario ne devrait pas se borner à étudier l'aide sociale mais devrait plutôt procéder à un examen exhaustif du système provincial de sécurité du revenu. Le programme Ontario au travail et le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées représentent 23 % de l'ensemble des charges de programmes provinciales et fédérales au titre de la sécurité du revenu visant les Ontariennes et les Ontariens en âge de travailler. L'aide sociale n'est que l'un des morceaux de la mosaïque formée par les mécanismes de sécurité du revenu, d'aide à l'emploi et de soutien social.

Le Conseil consultatif est bien conscient de la situation financière difficile avec laquelle doit composer la province. Nous recommandons de transformer le système de sécurité du revenu, non pas parce que nous faisons fi de cette situation financière, mais au contraire parce que nous en tenons dûment compte. Dans la perspective de sa reprise économique, la province doit se doter d'un plan définissant le système de sécurité du revenu qu'elle souhaite instaurer. L'Ontario doit énoncer ses intérêts et ses perspectives à l'intention de l'administration fédérale ainsi que des autres provinces et des territoires.

C'est maintenant qu'il faut élaborer une stratégie de réforme à la fois cohérente, pertinente et ciblée, de façon à fournir une orientation aux gouvernements qui prendront le pouvoir au cours de la prochaine décennie et même après. Un système de sécurité du revenu transformé devrait :

- contribuer à élargir les possibilités offertes sur le marché du travail, de manière que les emplois deviennent véritablement des moyens de s'affranchir de la pauvreté;
- offrir des services de perfectionnement de la main-d'œuvre et des services connexes afin d'aider l'ensemble des Ontariens à améliorer leur sort, et notamment fournir des services de soutien aux Ontariens sans emploi et sous-employés en vue de leur transition vers un emploi durable;
- aider les Ontariens autant lorsque les temps sont fastes que lorsqu'ils sont durs, en leur assurant un revenu viable et un soutien communautaire.

On trouvera ci-après le sommaire de nos recommandations au sujet de l'objet de l'examen et de la façon de procéder; nous estimons que ces recommandations, si elles sont retenues, pourront servir à définir une telle vision. Dans la suite de ce rapport, le Conseil consultatif énonce ses recommandations, les situe en contexte et fournit leur justification.

Mandat recommandé

Portée de l'examen du système ontarien de sécurité du revenu

Le Conseil consultatif recommande que l'Ontario procède à un examen du système de sécurité du revenu, en conformité avec l'engagement pris dans le cadre de la stratégie *Rompre le cycle* ainsi qu'avec sa vision « d'une province où toute personne pourra développer son plein potentiel et contribuer et participer à la prospérité et à la santé de l'Ontario ».

Le Conseil consultatif recommande que l'examen prenne la forme d'une évaluation détaillée des mécanismes de sécurité du revenu et d'aide à l'emploi ainsi que les services connexes destinés aux personnes en âge de travailler. L'examen devrait englober des programmes fédéraux comme le Programme d'assurance-emploi, et des initiatives provinciales comme le programme Ontario au travail et le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, sans oublier les rôles des administrations municipales et locales ainsi que des collectivités. Enfin, il devrait comporter un plan relatif aux mécanismes financiers et autres à prévoir pour permettre de s'orienter au sein d'un système de sécurité du revenu transformé.

Le processus de transformation mobilisera forcément les autres ordres de gouvernement; l'administration fédérale devra tôt ou tard prendre part au processus. Par contre, même si cette dernière devait se montrer réticente à coopérer, l'Ontario devrait néanmoins travailler à la détermination des réformes à apporter aux programmes fédéraux pour donner suite aux intérêts de la province.

Examen du système de sécurité du revenu de l'Ontario – Stratégies d'orientation

Le Conseil consultatif recommande que, dans l'optique de la réforme, l'examen englobe six axes stratégiques, qui devraient servir de points de référence lors des consultations avec les Ontariens. À partir de ces consultations et des travaux de recherche, on élaborerait ensuite une feuille de route détaillée afin de mettre en place un système transformé. Les six axes stratégiques en question sont les suivants :

- a. S'inspirer de l'approche qui sous-tend la Prestation ontarienne pour enfants afin de définir un plus large éventail de services et de mécanismes de soutien du revenu à l'intention de tous les Ontariens à faible revenu.

- b. Miser davantage sur des initiatives comme la hausse du salaire minimum, l'amélioration des normes d'emploi, la promotion de l'équité en matière d'emploi et la Prestation fiscale pour le revenu de travail de l'administration fédérale, de manière à faire en sorte que le marché du travail offre des moyens efficaces de se libérer de la pauvreté.
- c. Remplacer l'aide à court terme accordée dans le cadre du programme Ontario au travail par un soutien financier plus adéquat, en dehors du système de l'aide sociale, à l'intention des personnes qui se retrouvent temporairement sans emploi.
- d. Redéfinir l'aide à long terme dans le cadre du programme Ontario au travail sous la forme d'un programme de planification pour aider les gens à exploiter leur plein potentiel sur le marché du travail grâce à l'acquisition de compétences, aux études, à la formation ainsi qu'à des services d'aide à l'emploi et à des services de soutien connexes.
- e. Définir des normes en vue d'assurer un revenu viable, et mettre de l'avant un processus permettant de se fonder sur ces normes pour évaluer la suffisance du revenu des Ontariens.
- f. Améliorer les services de soutien du revenu et de soutien social à l'intention des personnes dont les possibilités de gagner un revenu viable dans le cadre d'un emploi sont limitées par une déficience ou par d'autres facteurs; à cette fin, l'une des possibilités serait d'énoncer une nouvelle vision en ce qui touche le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées ainsi que d'envisager d'autres modèles d'aide financière.

Dans notre rapport, nous mentionnons des mesures de réforme stratégique pouvant s'inscrire dans la foulée de chacun de ces axes stratégiques.

Résultats mesurables

Les recommandations du Conseil consultatif visent sept résultats devant servir de repères afin de mesurer le rendement du système. Ces résultats devraient être au centre des consultations avec les Ontariens concernant la définition d'un ensemble de paramètres de mesure pratiques à l'égard du nouveau système; ces paramètres pourront ainsi être utilisés aux fins d'assurer la surveillance du système de sécurité du revenu. Les résultats en question sont les suivants :

- a. Intégration sociale et économique.
- b. Autonomie, responsabilité et dignité des bénéficiaires.
- c. Revenu au moins égal à un revenu viable selon les normes en vigueur, et ce, pour l'ensemble des Ontariennes et des Ontariens.

- d. Renforcement de la capacité des gens et possibilité pour ceux-ci d'obtenir un emploi optimal afin de pouvoir contribuer à la prospérité économique de tous les Ontariens.
- e. Viabilité sur le plan financier et sur celui de la politique publique.
- f. Équité et transparence.
- g. Habilitation des bénéficiaires afin qu'ils puissent améliorer leur situation économique.

Processus d'examen

Le Conseil consultatif recommande que l'examen du système ontarien de sécurité du revenu soit confié à deux commissaires, appuyés par un conseil consultatif. Il faut aussi établir un petit secrétariat qui offrira des services à temps plein. L'examen devrait prévoir un processus de consultation en cinq volets : un groupe de personnes ayant fait appel à l'aide sociale; des consultations publiques à l'échelle de la province; des discussions de fond menées séparément avec les Premières nations pour s'assurer que les mesures de réforme tiennent compte de leurs besoins et de leurs priorités; des groupes de spécialistes; et des présentations écrites. L'examen devrait être mené à terme dans les 12 à 18 mois suivant le lancement du processus.

Pourquoi l'Ontario doit procéder à un examen de son système de sécurité du revenu

Introduction

Le système d'aide sociale sous sa forme actuelle suscite une insatisfaction profonde et persistante de la part de toutes les parties prenantes, que l'on pense aux groupes communautaires, aux entreprises, aux travailleurs, aux décideurs politiques, aux personnes qui gèrent le système ou aux bénéficiaires. Cela dit, il n'existe pas encore de consensus sur ce qu'il conviendrait de faire à cet égard.

Il est nécessaire de procéder à l'examen du système ontarien de sécurité du revenu parce que le système d'aide sociale et les programmes de sécurité du revenu de plus vaste portée qui s'y rattachent ne donnent pas les résultats qu'ils devraient, dans le contexte de l'économie moderne de la province, aux fins d'aider les personnes qui en ont besoin et de promouvoir la prospérité de la province à long terme.

L'Ontario doit compter sur un système de sécurité du revenu efficace à titre d'élément central de son infrastructure sociale, de la même manière qu'elle doit compter sur des routes et des ponts dans le cadre de son infrastructure physique. Il faut que chaque Ontarienne et chaque Ontarien puisse exploiter son plein potentiel. Tous les Ontariens doivent compter sur un système de sécurité du revenu efficace, et il en va de l'intérêt de tous que ce système fonctionne comme il se doit.

L'une des fonctions les plus fondamentales d'un système de sécurité du revenu est d'aider les gens en période de difficultés économiques ainsi qu'en période de transition. Différentes raisons peuvent amener les Ontariens à faire appel à leur système de sécurité du revenu : la perte d'un emploi; la naissance d'un enfant; l'échec d'un mariage; la quête d'un premier emploi à la fin des études; la discrimination dans l'emploi; une déficience à la suite d'un accident ou d'une maladie, y compris une maladie mentale; la dispensation de soins à des parents vieillissants; ou encore le décès d'un membre de la famille.

Cela pourrait nous arriver à nous, à un membre de notre famille, à un ami ou à un voisin. Notre système de sécurité du revenu doit fournir un soutien raisonnable afin que les gens et les familles puissent maintenir une certaine stabilité pendant qu'ils traversent ces changements, ce qui contribuera en retour au maintien d'une économie provinciale stable et en croissance, de pair avec une société bien organisée où chacun a la possibilité de faire un apport tangible. La transformation du système ontarien de sécurité du revenu servira tout autant à bâtir l'assise de la prospérité économique qu'à offrir un filet de sécurité économique aux Ontariens et à leurs familles.

Cette fonction est particulièrement importante lorsque des perturbations économiques à l'échelle mondiale remettent en question la prévisibilité et la sécurité de l'emploi pour un grand nombre d'Ontariens. La nature du travail a

Les gens veulent avoir une vraie chance et, à long terme, le fait de les aider à s'instruire sera à l'avantage de tout le monde. [...] Il y a beaucoup de gens qui veulent accomplir davantage et qui ressentent de la frustration parce qu'ils ne peuvent exploiter tout leur potentiel et offrir tout ce qu'ils ont à offrir.
[Traduction]

Bénéficiaire du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées., Toronto

changé depuis les années 1950 et 1960, mais le système de sécurité du revenu n'a pas évolué à l'avenant et ne correspond plus à la réalité nouvelle. Le marché du travail se caractérise par des formes d'emploi plus précaires – postes temporaires, contractuels ou occasionnels –, par opposition aux emplois standard à temps plein occupés à l'année. On mentionne dans une étude de la Banque TD que les secteurs manufacturiers traditionnels cèdent le pas aux secteurs de services et que les emplois à temps plein bien rémunérés et assortis d'avantages sociaux sont remplacés par des emplois temporaires et à temps partiel (Drummond et Fong 2010 1). Les membres de certains groupes sont particulièrement susceptibles de se retrouver parmi les travailleurs à faible revenu, par exemple les jeunes, les femmes, les nouveaux immigrants, les Ontariens racialisés et les membres des Premières nations. Le revenu familial connaîtra souvent des fluctuations marquées au fil du temps.

Un examen soigneusement conçu permettra d'énoncer une vision commune d'un meilleur système de sécurité du revenu, qui concordera avec la stratégie *Rompre le cycle* ainsi qu'avec la vision « d'une province où toute personne pourra développer son plein potentiel et contribuer et participer à la prospérité et à la santé de l'Ontario » (*Loi de 2009 sur la réduction de la pauvreté*).

L'examen devrait comporter l'évaluation du rôle de programmes fédéraux comme le Programme d'assurance-emploi, et des initiatives provinciales comme le programme Ontario au travail et le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, sans oublier les rôles des administrations municipales et locales, des Premières nations et des collectivités.

Un système ontarien de sécurité du revenu transformé devrait :

- contribuer à élargir les possibilités offertes sur le marché du travail, de manière que les emplois deviennent véritablement des moyens de s'affranchir de la pauvreté;
- offrir des services de perfectionnement de la main-d'œuvre et des services connexes afin d'aider l'ensemble des Ontariens à améliorer leur sort, et notamment fournir des services de soutien aux Ontariens sans emploi et sous-employés en vue de leur transition vers un emploi durable;
- aider les Ontariens autant lorsque les temps sont fastes que lorsqu'ils sont durs, en leur assurant un revenu viable et un soutien communautaire.

Le rôle du Conseil consultatif consiste à formuler des recommandations au sujet de la portée et du mandat de cet examen afin que l'on dispose d'une feuille de route pratique en vue de la réalisation de cette vision.

Le Conseil consultatif est bien conscient de la situation financière difficile avec laquelle doit composer la province. Nous recommandons de transformer le système de sécurité du revenu, non pas parce que nous faisons fi de cette situation financière et de l'évolution de l'économie mondiale, mais au contraire parce que nous en tenons dûment compte. Pour pouvoir orienter sa reprise économique, la province doit se doter d'un plan définissant le système de sécurité

du revenu qu'elle souhaite instaurer. L'Ontario doit énoncer ses intérêts et ses perspectives à l'intention de l'administration fédérale ainsi que des autres provinces et des territoires. C'est le moment de bâtir une vision à long terme afin de ne pas être obligés de prendre des mesures au coup par coup et de procéder à des réformes réactives.

Nous espérons que les travaux d'examen aboutiront à une vision consensuelle à la fois fondée et détaillée, de façon à fournir une orientation aux gouvernements qui prendront le pouvoir au cours de la prochaine décennie et même après.

De l'aide sociale à la sécurité du revenu

Le système de sécurité du revenu de l'Ontario est loin de se borner à l'aide sociale, mais cette dernière en constitue l'élément central. Depuis 1998, l'aide sociale dans la province consiste en deux programmes, soit le programme Ontario au travail et le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées.

Le programme Ontario au travail est géré par 37 gestionnaires de services municipaux regroupés (GSMR), 10 conseils d'administration de district des services sociaux (CADSS) et 111 Premières nations. En 2010, les administrations municipales assument 19,4 % du coût des prestations et 50 % des coûts administratifs du programme, le reste constituant la part de la province. La part du coût des prestations qui est imputée aux municipalités sera éliminée graduellement d'ici 2018, et des négociations sont en cours concernant l'évolution de leur part des coûts administratifs. La province établit les règles et la réglementation reliées à la *Loi de 1997 sur le programme Ontario au travail*, les gestionnaires du programme dans les municipalités et les Premières nations disposent d'un peu de marge de manœuvre – mais d'un peu seulement – à l'égard d'aspects comme l'admissibilité et les prestations discrétionnaires. La province gère toutes les fonctions centrales, entre autres les rapports statistiques et le système de gestion des données.

Sur les réserves, le programme Ontario au travail est géré par les Premières nations en conformité avec l'Entente Canada-Ontario sur les programmes de bien-être à l'intention des Indiens, qui date de 1965. Aux termes de cette entente, le programme Ontario au travail est exécuté par les Premières nations, qui fournissent aussi certains services sociaux, le financement connexe étant assuré à hauteur de 95 % environ par l'administration fédérale. Pour des raisons d'ordre historique, cette entente est particulière à l'Ontario. De nombreuses Premières nations estiment que l'Entente de 1965 a permis d'offrir des services plus complets et mieux financés à l'intention des réserves en Ontario que dans les autres provinces.

Le programme Ontario au travail vise les personnes qui ont des besoins financiers mais qui sont censées ne pas avoir une déficience à long terme les empêchant d'occuper un emploi.

Le tableau 1 indique le nombre de dossiers et de bénéficiaires du programme Ontario au travail en date de mars 2010.

Tableau 1 – Dossiers et bénéficiaires, programme Ontario au travail, mars 2010		
	Dossiers	Bénéficiaires
Célibataires	148 594	145 594
Couples	28 208	101 916
Chefs de famille monoparentale	74 955	206 372
Ménages	251 757	456 882
Source : ministère des Services sociaux et communautaires, rapports statistiques mensuels, site Web du Ministère.		

Les personnes qui présentent une demande dans le cadre du programme Ontario au travail doivent avoir épuisé toutes leurs autres sources de revenu et avoir retiré la totalité des fonds qu'elles détenaient dans des régimes enregistrés d'épargne-retraite pour avoir droit à une aide. À l'exception d'un petit montant d'économies amassées par les bénéficiaires ainsi que de certaines catégories précises d'actifs liquides, seuls les biens personnels, comme les vêtements et les automobiles d'une valeur ne dépassant pas un seuil déterminé, sont acceptés. Les propriétaires d'un logement peuvent conserver ce dernier, mais seulement 1 % ou 2 % des bénéficiaires du programme sont dans cette situation.

La plupart des bénéficiaires du programme Ontario au travail doivent déployer des efforts raisonnables pour accepter et conserver un emploi à temps plein ou à temps partiel, ou encore un emploi occasionnel, qu'ils ont la capacité d'occuper, de manière à pouvoir recevoir une aide au revenu. Il est obligatoire de conclure des accords de participation, qui peuvent porter sur des activités de préparation à l'emploi ou de formation, ou encore prévoir des activités de bénévolat; par contre, une exemption est prévue dans le cas des bénéficiaires qui sont des chefs de famille monoparentale dont les enfants ne sont pas encore d'âge scolaire. Une exemption peut aussi être accordée en raison d'une maladie ou d'une déficience temporaire. Environ 11 % des bénéficiaires du programme travaillent – le plus souvent à temps partiel – durant la période où ils reçoivent une aide.

Outre les prestations versées, différents services de santé et autres services sont disponibles. Par exemple, les bénéficiaires ont droit à une assurance à l'égard des médicaments sur ordonnance et des soins dentaires urgents, et également à l'égard des soins dentaires de base dispensés aux enfants.

Le tableau 2 indique le nombre de dossiers et de bénéficiaires du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées.

	Dossiers	Bénéficiaires
Célibataires	207 747	207 747
Couples	37 817	107 038
Chefs de famille monoparentale	23 296	58 361
Ménages	268 860	373 146
Source : ministère des Services sociaux et communautaires, rapports statistiques mensuels, site Web du Ministère.		

Bien que similaire au programme Ontario au travail, le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées présente plusieurs caractéristiques importantes. Tout comme le programme Ontario au travail, il vise les personnes qui ont des besoins financiers, mais uniquement les personnes ayant une déficience d'une durée supérieure à un an qui est réputée réduire de façon importante leur capacité de prendre soin d'elles-mêmes et de bien fonctionner au sein de la collectivité et dans un milieu de travail. Ce programme a connu une certaine expansion en raison des mesures de désinstitutionnalisation et du vieillissement de la population.

Le critère relatif aux besoins financiers est moins rigoureux dans le cas du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées que dans celui du programme Ontario au travail, mais les personnes qui font une demande doivent étayer l'existence d'une déficience et les limitations qui en découlent. Elles doivent faire remplir les formulaires nécessaires par un médecin ou un autre professionnel de la santé. L'une des plaintes souvent formulées a trait à l'exigence de présentation de multiples rapports de spécialistes et de rapports de diagnostic coûteux. La forte proportion d'appels qui sont retenus par le Tribunal de l'aide sociale laisse penser qu'il existe certains problèmes touchant la procédure de demande et l'arbitrage initial.

Le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées verse des montants beaucoup plus élevés à ses bénéficiaires que le programme Ontario au travail, et il permet de disposer d'actifs financiers beaucoup plus importants – 5 000 \$ pour un célibataire d'âge adulte, comparativement à 585 \$ dans le cas du programme Ontario au travail. Le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées tient compte des difficultés que les bénéficiaires peuvent éprouver à trouver un emploi, aussi n'y a-t-il pas d'exigence de recherche d'emploi ou d'accord de participation. Par contre, les bénéficiaires sont encouragés à chercher un emploi, et certains peuvent avoir droit à des services d'aide à l'emploi. Les conjoints non handicapés et les personnes à charge d'âge adulte qui n'ont pas de responsabilités reliées à la prestation de soins et qui reçoivent des paiements dans le cadre du

Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées doivent par contre participer aux programmes d'emploi du programme Ontario au travail.

La province gère directement le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées et fournit des fonds couvrant 90 % de ses coûts, les autres 10 % provenant des administrations municipales, et ce, jusqu'en janvier 2011, date où la totalité des coûts aura été transférée à la province. Cela vaut aussi pour les Premières nations. Le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées offre tout un éventail de services d'aide à l'emploi et de soutien social, de pair avec de nombreux services essentiels reliés aux déficiences, dont les bénéficiaires devraient sinon acquitter le coût, ce qui permet de contrebalancer en partie les coûts additionnels que doivent assumer les personnes handicapées. Environ 11 % des bénéficiaires du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées occupent un emploi, mais généralement à temps partiel.

On dispose de très peu de données sur les caractéristiques ethniques et autres des bénéficiaires de l'aide sociale. Nous savons toutefois que certains groupes sont plus à risque, entre autres les chefs de famille monoparentale (dont la très grande majorité sont des femmes), les hommes et les femmes célibataires ayant de 45 à 64 ans, les nouveaux immigrants et les immigrants sans statut, les groupes racialisés, les peuples autochtones et les personnes handicapées. Le taux de faible revenu est particulièrement élevé dans le cas des groupes racialisés, qui forment 26 % de la population mais représentent 41 % des ménages à faible revenu; les enfants des familles appartenant à des groupes racialisés représentent 29 % des enfants de la province mais 51 % des enfants de familles à faible revenu.

Revenu et bénéficiaires de l'aide sociale

Le tableau 3 présente des chiffres sur le revenu total de différentes catégories de ménages bénéficiant du programme Ontario au travail et du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, par rapport à trois des normes de faible revenu les plus courantes.

Tableau 3 Revenu de toutes provenances de ménages choisis participant au programme Ontario au travail et au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, par rapport à certains seuils de pauvreté couramment utilisés, Toronto, avril 2010				
Ménages	Revenu total	En proportion de seuils de pauvreté courants, pour		
		Mesure de faible revenu après impôt	Seuil de faible revenu après impôt	Mesure fondée sur un panier de
Programme Ontario au travail				
Célibataires	7 878 \$	(16 810 \$) 47 %	(18 930 \$) 42 %	(16 642 \$)
Couples	13 669 \$	(23 534 \$) 58 %	(23 039 \$) 60 %	(23 298 \$)
Chefs de famille monoparentale, un enfant	18 351 \$	(23 534 \$) 78 %	(23 039 \$) 80 %	(23 298 \$) 79 %
Chefs de famille monoparentale, deux enfants	23 384 \$	(28 578 \$) 82 %	(28 688 \$) 82 %	(28 292 \$) 83 %
Couples, un enfant	20 141 \$	(28 578 \$) 70 %	(28 688 \$) 70 %	(28 292 \$)
Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées				
Célibataires	13 362 \$	(16 810 \$) 80 %	(18 930 \$) 71 %	(16 642 \$) 80
Couples	20 557 \$	(23 534 \$) 87 %	(23 039 \$) 89 %	(23 298 \$) 88
Chefs de famille monoparentale, un enfant	24 795 \$	(23 534 \$) 105 %	(23 039 \$) 108 %	(23 298 \$) 106 %
Chefs de famille monoparentale, deux enfants	29 996 \$	(28 578 \$) 105 %	(28 688 \$) 105 %	(28 292 \$) 106 %
Couples, un enfant	27 197 \$	(28 578 \$) 95 %	(28 688 \$) 95 %	(28 292 \$) 96
Source et hypothèses : calculs du Conseil consultatif d'examen de l'aide sociale; dans le cas d'un couple ayant droit à un soutien à l'intention des personnes handicapées, on suppose que l'un des membres du couple a une déficience; lorsqu'il y a un seul enfant, on suppose que cet enfant a moins de six ans, et s'il y en a deux, que l'un a moins de six ans et l'autre, plus de six ans. Autres hypothèses : aucun revenu gagné ou autre; mesure de faible revenu de 2007 rajustée pour 2010 en fonction de l'IPC; seuil de faible revenu de 2008 rajusté pour 2010 en fonction de l'IPC; mesure fondée sur un panier de consommation de 2007 rajustée pour 2010 en fonction de l'IPC. La mesure fondée sur un panier de consommation et le seuil de faible revenu s'appliquent à une région géographique précise. Nous avons choisi Toronto parce que c'est la région la plus peuplée de la province et celle où les coûts sont les plus élevés. Les mesures de la pauvreté mentionnées ne tiennent pas compte des coûts additionnels rattachés à une déficience, ce qui entraîne une surestimation de la situation financière des bénéficiaires du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées.				

Si j'avais une baguette magique, la première chose que je ferais serait de hausser le revenu des bénéficiaires de l'aide sociale. Les efforts à déployer pour répartir ses dépenses entre les quatre besoins de base que sont les aliments, le logement, les vêtements et les transports imposent un stress terrible, qui se répercute à la fois sur la santé des personnes et sur les conditions économiques.
 [Traduction]
 – Bénéficiaire du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, Toronto

Certains ménages, en particulier ceux qui ont des enfants, sont très proches des seuils de pauvreté selon les normes en vigueur. Bien que certaines des familles bénéficiant du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées aient un revenu proche du seuil de pauvreté, ou même supérieur à ce seuil, les coûts additionnels qu'impose le fait d'avoir une déficience doivent être pris en compte lorsque l'on évalue la pertinence des niveaux de vie.

Les célibataires et les couples qui bénéficient du programme Ontario au travail sont dans une situation particulièrement précaire. Dans le cas d'un célibataire occupant un logement non subventionné dans une grande ville ontarienne, il est à peine possible de subsister avec les ressources provenant du programme Ontario au travail et des quelques crédits d'impôt disponibles.

C'est pourquoi le Conseil consultatif recommande que le gouvernement agisse de toute urgence pour bonifier comme il se doit le revenu des célibataires et des couples sans enfant qui bénéficient du programme Ontario au travail. Il existe différents moyens envisageables pour hausser de façon immédiate le revenu de ces bénéficiaires, par exemple de nouveaux crédits d'impôt, une hausse des taux d'aide dans le cadre du programme ou une nouvelle prestation au titre du logement. Ainsi que nous l'indiquons plus loin dans une de nos recommandations, une prestation de logement bien conçue, accordée à tous les ménages à faible revenu et entraînant une augmentation sensible du revenu des personnes recevant de l'aide sociale, constituerait la prochaine étape en vue de transformer en profondeur le système ontarien de sécurité du revenu.

De l'ombre à la lumière

Le programme Ontario au travail et le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées ont un point fondamental en commun : ce sont des programmes d'aide sociale de dernier recours. Tous deux ont pour objet d'offrir un ultime filet de sécurité aux Ontariens et à leurs enfants à charge qui disposent d'un très faible revenu provenant d'autres sources ou n'ont carrément aucun autre revenu, et qui ont épuisé toutes les autres ressources à leur disposition. Les deux programmes ont recours à une méthode dite du « déficit budgétaire » pour calculer les paiements accordés; cette méthode consiste à soustraire d'un budget admissible, déterminé en fonction de l'organisation du ménage du bénéficiaire, le revenu total de ce dernier – à l'exclusion de certains montants admissibles.

Les programmes d'aide sociale de dernier recours qui emploient la méthode du déficit budgétaire sont, de par leur nature même, compliqués, complexes, fondés sur des règles, difficiles à comprendre et à mettre en œuvre de façon équitable. Les gestionnaires doivent consacrer une grande partie de leur temps à exercer une surveillance sur le système, à déterminer les prestations et à imposer des sanctions, ce qui leur laisse peu de temps pour aider les bénéficiaires à devenir plus autonomes.

*On dirait que nous ne pouvons jamais reprendre le dessus; le programme Ontario au travail limite constamment notre revenu.
[Traduction]*

– Bénéficiaire du programme Ontario au travail, Windsor

*Je permettrais aux bénéficiaires de conserver leurs avoirs, par exemple leur automobile, leurs REER et leur résidence. Les bénéficiaires ont besoin de leur auto pour aller au travail, et de leurs REER pour planifier leur avenir. Les en priver est comme une punition; cela les entraîne si profondément dans la pauvreté qu'ils ne peuvent plus en sortir.
[Traduction]*

– Bénéficiaire du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, Ottawa

La gestion d'un système reposant sur des règles multiples et détaillées signifie en outre qu'il faut scruter la vie privée des bénéficiaires, ce qui laissera des marques et dépouillera les bénéficiaires de leur dignité et de la capacité d'exercer un contrôle sur leur propre vie. Par exemple, depuis que les paiements d'aide sociale sont effectués à la famille plutôt qu'à un particulier, les gestionnaires du programme Ontario au travail et du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées en viennent à prendre part à la prise des décisions au sujet des circonstances dans lesquelles deux adultes forment une famille. On échappera souvent à la pauvreté grâce à un mariage ou à une union de fait, mais les règles de l'aide sociale peuvent rendre un tel choix plus ardu. Entre autres, ces règles imposent une obligation de soutien aux adultes qui vivent ensemble après une période beaucoup plus courte que celle prévue dans la *Loi sur le droit de la famille* de l'Ontario.

Même s'il est possible d'améliorer grandement la participation au programme Ontario au travail et au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées du point de vue des bénéficiaires en limitant la portée de l'examen de leur vie privée, les programmes de dernier recours utilisant la méthode du déficit budgétaire conserveront toujours un aspect paternaliste. L'un des principaux éléments sous-jacents aux objectifs de réforme de la sécurité du revenu de l'Ontario devrait consister en une stratégie qui viserait à limiter le plus possible le recours à de tels programmes, en mettant plutôt l'accent sur la prévention et sur des mécanismes plus acceptables.

Le rôle des crédits d'impôt remboursables

Lors de l'instauration du système, dans les années 1960, il n'existait pas d'autre programme gouvernemental de portée générale qui versait un revenu à l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale. Cette situation a commencé à changer dans les années 1980. De nos jours, la plupart des bénéficiaires du programme Ontario au travail ou du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées ont d'autres revenus provenant des administrations fédérale et provinciale, notamment sous forme de crédits d'impôt remboursable.

Le tableau 4 fait état de dix catégories de ménages recevant des prestations dans le cadre du programme Ontario au travail ou du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées ainsi que des montants de revenu provenant de sources variées. Les crédits d'impôt représentent maintenant au moins le tiers du revenu des chefs de famille monoparentale bénéficiant de l'aide sociale. Il s'agit pour la plupart de crédits d'impôt pour enfants, comme la Prestation fiscale canadienne pour enfants et la nouvelle Prestation ontarienne pour enfants. Une portion plus réduite du revenu est constituée de divers crédits d'impôt fonciers et crédits pour taxes à la consommation tant fédéraux que provinciaux.

Tableau 4 Crédits d'impôt, en proportion du revenu annuel total des ménages recevant de l'aide sociale, Ontario, 2010						
Ménages	Aide sociale	Crédits d'impôt fédéraux	Crédits d'impôt ontariens	Total – Crédits d'impôt	Revenu total	Crédits d'impôt en proportion du revenu total
Programme Ontario au travail						
Célibataires	7 020 \$	248 \$	595 \$	858 \$	7 878 \$	11 %
Couples	12 120 \$	496 \$	1 053 \$	1 549 \$	13 669 \$	11 %
Chefs de famille monoparentale, un enfant	10 956 \$	5 242 \$	2 153 \$	7 395 \$	18 351 \$	40 %
Chefs de famille monoparentale, deux enfants	11 532 \$	8 549 \$	3 303 \$	11 852 \$	23 384 \$	51 %
Couples, un enfant	12 696 \$	5 242 \$	2 203 \$	7 445 \$	20 141 \$	37 %
Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées						
Célibataires	12 504 \$	248 \$	595 \$	858 \$	13 362 \$	6 %
Couples	19 008 \$	496 \$	1 053 \$	1 549 \$	20 557 \$	8 %
Chefs de famille monoparentale, un enfant	17 400 \$	5 242 \$	2 153 \$	7 395 \$	24 795 \$	30 %
Chefs de famille monoparentale, deux enfants	18 144 \$	8 549 \$	3 303 \$	11 852 \$	29 996 \$	40 %
Couples, un enfant	19 752 \$	5 242 \$	2 203 \$	7 445 \$	27 197 \$	27 %
Source et hypothèses : calculs du Conseil consultatif d'examen de l'aide sociale; dans le cas d'un couple ayant droit à un soutien dans le cadre du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, on suppose que l'un des membres du couple a une déficience; lorsqu'il y a deux enfants, on suppose que l'un a moins de six ans et l'autre, six ans ou plus. Également, on fait l'hypothèse qu'il n'y a aucun revenu gagné ni aucun autre revenu.						

Le revenu sous forme de crédits d'impôt est obtenu à la suite de la production d'une déclaration de revenus, ce que la plupart des gens sont censés faire. Les règles à suivre sont à peu près les mêmes pour n'importe quel résident qui produit sa déclaration de revenus, mais des obstacles existent encore dans le cas de certaines catégories de personnes à faible revenu. Les crédits d'impôt s'avèrent populaires et sont suffisamment attrayants du point de vue des administrations publiques pour que celles-ci décident d'élargir la portée de ces programmes et de les mettre à l'abri de l'inflation. Exception faite de la Prestation universelle pour la garde d'enfants de l'administration fédérale et de la Prestation ontarienne pour enfants, tous les crédits d'impôt sont indexés, de sorte que leur valeur réelle ne diminue pas en raison de l'inflation. La valeur réelle après inflation des programmes de crédits d'impôt a augmenté au fil du temps à la suite de différentes améliorations ponctuelles. Contrairement à l'aide sociale, les crédits d'impôt ne donnent pas à leurs bénéficiaires l'impression d'être des parias et se sont révélés viables.

L'histoire moderne du bien-être social au Canada montre clairement qu'il est illusoire d'espérer atteindre l'objectif de la sécurité du revenu uniquement en haussant les taux des montants d'aide sociale. Au cours des dernières décennies, on a observé l'instauration, en dehors du cadre de l'aide sociale, de programmes d'aide subordonnée au revenu; ces programmes de portée générale fournissent des sources de revenus plus fiables, et aussi plus acceptables dans une perspective sociale. Les programmes de crédits d'impôt présentent un avantage additionnel en ce qu'ils ne sont pas supprimés lorsqu'une famille trouve un emploi. C'est pourquoi une stratégie axée sur les crédits d'impôt contribue à abattre les obstacles à l'emploi.

L'emploi comme moyen de s'affranchir de la pauvreté

Si les taux d'aide sociale sont très bas, l'emploi sera toujours avantageux sur le plan financier en comparaison. C'est ce principe tout simple – qu'on appelle parfois en anglais le « principe of less eligibility », soit le fait que l'aide sociale demeure inférieure au revenu du travail – qui a orienté la conception des mécanismes de sécurité du revenu du Canada, à tout le moins jusqu'aux années 1960; certains soutiendront même qu'il demeure le principe directeur de nos jours. Le Conseil consultatif rejette totalement ce principe sous toutes ses formes. L'objectif doit plutôt consister à mettre en place un système de sécurité du revenu qui assure un revenu décent aux personnes sans emploi tout en faisant en sorte que le fait de travailler soit financièrement avantageux.

Ainsi que le montrent les tableaux 3 et 4, un chef de famille monoparentale ontarien qui a un enfant de moins de six ans et qui n'a aucun revenu d'emploi aura un revenu total de 18 351 \$. On peut voir au tableau 5 que ce même chef de famille monoparentale, s'il travaille 37,5 heures par semaine au salaire minimum aura un revenu annuel après impôt de 26 797 \$, soit 8 446 \$ de plus.

Selon moi, qui suis bénéficiaire [d'Ontario au travail] depuis très peu, le problème tient au fait que les gens en viennent à prendre leur parti des difficultés entourant leur participation au programme et ne voient pas comment ils pourraient en sortir. Il est difficile de faire la transition directe de l'aide sociale à un emploi et de hausser suffisamment son revenu pour que ça en vaille la peine, sans compter que de nombreux ajustements sont requis, qu'il y a des coûts additionnels et des changements à apporter à son style de vie et à son quotidien si l'on travaille à temps plein et qu'on cesse de simplement survivre grâce à l'aide sociale. Bref, je pense que le défi consiste à s'assurer que les gens qui font cette transition et qui deviennent autonomes puissent y arriver et s'adapter plus facilement, avec plus de confiance .
[Traduction]

- Bénéficiaire du programme Ontario au travail, Toronto

Tableau 5 Chef de famille monoparentale qui a un enfant de moins de six ans et qui réside à Toronto, 2010	
Emploi à temps plein au salaire minimum (7,5 heures par jour, salaire horaire de 10,25 \$)	19 988 \$
Cotisations au Régime de pensions du Canada	816 \$
Cotisations d'assurance-emploi	347 \$
Impôt sur le revenu	0 \$
Total partiel – Impôts et cotisations	-1 163 \$
Prestation fiscale pour enfants	1 340 \$
Supplément de la prestation nationale pour enfants	2 076 \$
Prestation ontarienne pour enfants	1 100 \$
Prestation universelle pour la garde d'enfants	1 200 \$
Crédit pour TPS	626 \$
Crédits d'impôt de l'Ontario	320 \$
Crédit pour taxe de vente harmonisée	635 \$
Prestation fiscale pour le revenu de travail	857 \$
Total partiel – Crédits et prestations	+8 154 \$
Revenu net	26 797 \$
Seuil de faible revenu	23 039 \$
Mesure de faible revenu	23 534 \$
Mesure fondée sur un panier de consommation	23 298 \$
Source et hypothèses : calculs du Conseil consultatif d'examen de l'aide sociale. On fait l'hypothèse que le loyer mensuel est de 1 000 \$.	

Cette hausse du revenu est notable, mais elle ne tient pas compte du coût des services de garde d'enfants. Même si un espace en garderie entièrement subventionné est disponible, le coût pour le parent sera au moins égal au montant intégral de la Prestation universelle pour la garde d'enfants. De plus, un parent au travail qui a cessé d'être bénéficiaire du programme Ontario au travail n'aura plus droit, après une courte période, à certains avantages supplémentaires reliés aux soins de santé, par exemple des médicaments gratuits, et il devra engager des coûts additionnels, entre autres pour son transport et les vêtements qu'il porte au travail. Cela veut dire que le gain net est en réalité bien inférieur à 8 446 \$.

Néanmoins, un emploi à temps plein entraînera une amélioration de la situation financière du travailleur, surtout en raison des crédits d'impôt offerts à l'ensemble des Ontariens, peu importe qu'ils travaillent ou non.

Nous avons donné l'exemple d'un chef de famille parentale ayant un enfant, mais une situation semblable n'est pas rare dans le cas des familles ayant des enfants. Si l'on veut établir un système de sécurité du revenu qui, *à la fois*, assure un revenu adéquat et fait en sorte que le travail soit financièrement avantageux pour tous les Ontariens, il faut proposer plus d'avantages financiers et autres qui soient *transférables*, c'est-à-dire offerts aux Ontariens qui ont un emploi et à ceux qui n'en ont pas.

L'Ontario a pris des mesures importantes à cet égard. Par exemple, la Prestation ontarienne pour enfants est transférable. Elle est versée aux parents qui sont bénéficiaires du programme Ontario au travail et du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées ainsi qu'à ceux qui sont des travailleurs à faible revenu. De même, des prestations et crédits comme le crédit pour TPS remboursable sont transférables lorsqu'une personne fait la transition entre l'aide sociale et le travail. Lorsque la nouvelle taxe de vente harmonisée de l'Ontario entrera en vigueur, en 2010, on établira un crédit d'impôt pour les ménages à faible revenu; le montant de ce crédit a été calculé par des organismes indépendants de manière telle qu'il fera plus que compenser les taxes additionnelles à payer. Ces prestations transférables éliminent du système des obstacles pouvant dissuader les gens de travailler, tout en assurant un soutien aux personnes occupant un emploi peu rémunéré.

D'autres programmes, comme celui de la Prestation fiscale pour le revenu de travail de l'administration fédérale, contribuent à contrebalancer le coût de l'emploi et servent de supplément pour les personnes ayant un salaire peu élevé. L'Ontario a aussi apporté différents changements au programme Ontario au travail et au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées afin d'améliorer les conditions pour les personnes qui travaillent, par exemple en baissant le pourcentage des gains faisant l'objet d'une déduction et en permettant aux personnes qui cessent d'être bénéficiaires de l'aide sociale de conserver leur carte d'assurance-médicaments pendant une certaine période. L'Ontario a porté le salaire minimum à 10,25 \$, et une meilleure exécution des lois en matière d'emploi permettra d'améliorer le revenu d'emploi et les conditions d'emploi pour de nombreux travailleurs à faible salaire. Les initiatives dans le cadre du programme d'apprentissage des jeunes enfants offrent un accès accru à des services abordables d'apprentissage précoce et de garde d'enfants, ce qui répond à un besoin essentiel des familles ayant des enfants, entre autres les ménages à faible revenu.

Services d'aide à l'emploi et services connexes

Les services d'aide à l'emploi et les services connexes remplissent un rôle clé si l'on veut répondre aux besoins des gens au chapitre de l'acquisition de compétences et de la formation, ce qui contribue en retour à l'essor d'une population active à la fois productive et concurrentielle.

De même que dans la plupart des autres provinces, la formation et les études en Ontario reposent sur trois volets. Le premier est le système d'éducation, qui vise les Ontariennes et les Ontariens voulant obtenir un diplôme ou un certificat.

Je travaillais huit heures par jour, donc j'avais besoin de services de garde pendant neuf heures. La moitié de mon salaire servait à payer ces services de garde, et on en déduisait la moitié du montant de l'aide accordée par Ontario au travail, de sorte que le revenu tiré de mon emploi à temps plein était en bout de ligne presque nul. Cela valait peut-être le coup de travailler sur le plan social, mais pas sur le plan financier.
[Traduction]

– Bénéficiaire du programme Ontario au travail, Windsor.

Le deuxième volet est composé des programmes et des services de soutien offerts dans le cadre d'Emploi Ontario à toutes les personnes ayant droit à des prestations d'assurance-emploi ainsi qu'aux personnes qui ont eu droit à ces prestations dans le passé (la règle des « prestataires réadmissibles »).

Le troisième volet consiste en programmes d'aide à l'emploi destinés aux personnes qui reçoivent de l'aide sociale (programme Ontario au travail, Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, Premières nations). Ces programmes sont moins complets, et l'on observe des variations à l'échelle de la province en ce qui touche leur qualité et leur disponibilité. Il y a aussi divers programmes à l'intention des néo-Canadiens et des immigrants aux termes de l'Accord Canada-Ontario sur l'immigration; ces programmes sont exécutés par le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration par l'entremise de partenariats locaux en matière d'immigration.

Les nouveaux accords fédéraux-provinciaux sur le marché du travail ont donné lieu à une hausse du financement affecté à l'aide sociale, mais les services d'aide à l'emploi, de formation et d'éducation à l'intention des bénéficiaires demeurent inadéquats et sont souvent inefficaces. En bout de ligne, l'aide à l'emploi demeure un ramassis de mesures dont la qualité et l'accessibilité varient, et qui ne sont généralement pas appliquées de façon intégrée, ce qui se traduit par des lacunes, des chevauchements et de l'instabilité.

En dépit des défis liés au financement et de certaines questions d'ordre législatif, on reconnaît de plus en plus au sein des différents ordres de gouvernement et des organismes communautaires qu'il faut adopter une approche plus efficace pour fournir des services de perfectionnement de la main-d'œuvre.

L'administration provinciale, les fournisseurs de services municipaux et les organismes communautaires mettent en place, individuellement ou en collaboration, de nouvelles approches afin de répondre aux besoins de plus en plus complexes en matière de services de ressources humaines. L'un des thèmes rattachés à cette nouvelle démarche est la prise de conscience au sujet de l'utilité qu'il y a à intégrer les services d'aide à l'emploi, l'aide financière et les services de soutien connexes, par exemple la santé publique, les soins dentaires, les loisirs, les services de garde d'enfants et le logement.

À l'échelon local, on observe l'émergence de pratiques qui permettent de surmonter la réglementation afin de mieux s'adapter aux besoins, aux enjeux, aux défis et aux mandats locaux, notamment en ce qui a trait aux services d'aide à l'emploi et aux services de soutien connexes. À titre d'exemple, la ville de Toronto a récemment ouvert un nouveau centre d'aide à l'emploi à Metro Hall, où l'on offre un environnement de type professionnel et dont le mandat consiste tout simplement à aider ses clients à trouver un emploi.

Il y a aussi des initiatives qui ont trait à la coordination des services destinés aux particuliers et aux familles. Entre autres, le conseil d'administration de district des

services sociaux d'Algoma met de l'avant une stratégie de service selon une formule de guichet unique, où l'auteur d'une demande est mis en contact avec des coordonnateurs de services aux clients ayant accès à une gamme complète de services, depuis la garde d'enfants jusqu'à l'aide à l'emploi et la formation, en passant par des service d'aide en santé mentale; le but est de transformer les services en une véritable fonction d'aide.

On a également lancé des initiatives communautaires innovatrices qui créent des emplois pour des personnes souvent classées comme inaptes au travail de façon permanente. Par exemple, l'Ontario Council of Alternative Business est un organisme géré par des personnes ayant un vécu psychiatrique qui crée des possibilités afin que des survivants de la psychiatrie et des personnes marginalisées de Toronto puissent remplir un rôle de leadership et obtenir des avantages économiques. À l'heure actuelle, l'Ontario Council of Alternative Business exploite quatre entreprises (The Raging Spoon, Green Thumb Enterprises, Out of This World Café et Grassroots Research) qui fournissent un emploi à plus d'une centaine de personnes ayant un vécu psychiatrique.

Ces initiatives locales pourraient servir d'inspiration pour le changement. L'objectif devrait être de multiplier graduellement les points de service et de travailler avec les gens afin d'offrir un continuum de services adaptés aux besoins. Le changement pourrait aussi s'orienter d'après un consensus international émergent concernant les pratiques exemplaires, telles que mentionnées dans l'étude de Dean Herd (Herd, 2006), par exemple :

- Une évaluation appropriée des points forts et des besoins des particuliers ainsi que du marché du travail local.
- Le placement rapide des personnes situées le plus près du marché du travail, et des services de formation et de soutien constants à ceux qui ont besoin d'un coup de main additionnel pour trouver un emploi.
- La mobilisation d'employeurs locaux.
- Le maintien en poste et l'avancement professionnel, et la pertinence de l'emploi, de l'horaire, des compétences et de l'endroit.
- Des interventions holistiques englobant le logement, la santé, les services de garde d'enfants et les problèmes de consommation d'alcool et de drogues, ainsi que les besoins reliés au marché du travail, de telles interventions étant plus efficaces que des services axés sur des besoins spécifiques reliés à l'emploi.

De plus, la province et les municipalités collaborent depuis quelques années afin de redéfinir leurs rôles respectifs dans l'exécution des programmes d'aide sociale et d'aide à l'emploi. Les deux recommandations faisant suite à l'Examen provincial-municipal du financement et du mode de prestation des services qui sont directement pertinentes pour notre propos sont les suivantes :

- La province et les municipalités conviennent de travailler en collaboration à la simplification et à la modernisation de la prestation des services de soutien du revenu et d'aide à l'emploi.

- La province et les municipalités conviennent également de mieux intégrer le programme Ontario au travail, le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées et les services d'aide à l'emploi du programme Emploi Ontario dans le but d'améliorer les possibilités d'emploi offertes aux clients et de mieux utiliser les ressources.

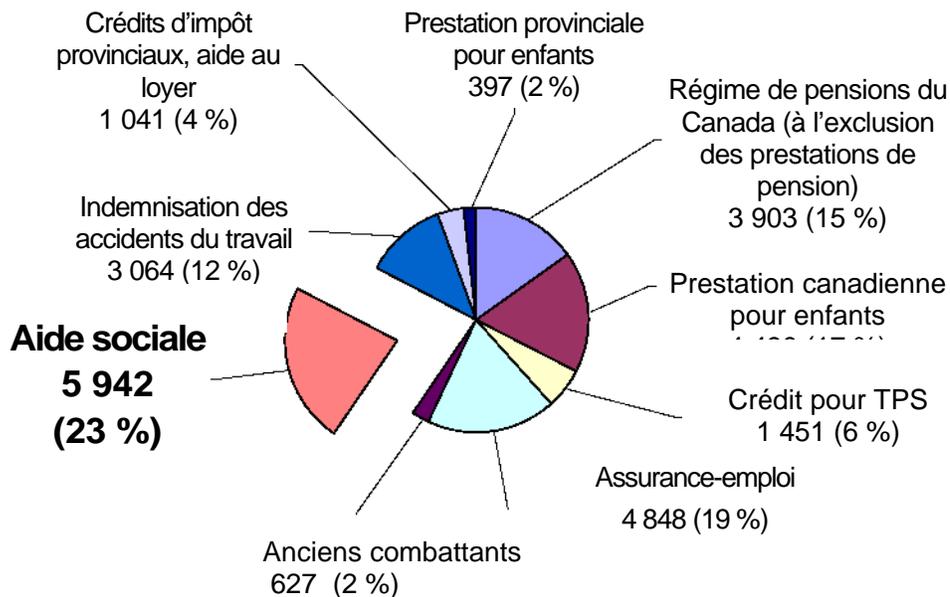
Un comité directeur de la mise en œuvre des services de ressources humaines, composé de représentants provinciaux et municipaux, a été mis sur pied afin de se pencher sur la manière de donner suite à ces recommandations.

Mandat recommandé

Portée de l'examen du système ontarien de sécurité du revenu

Il a été demandé au Conseil consultatif d'examen de l'aide sociale de faire rapport au sujet de « la portée et [du] mandat de l'examen du système d'aide sociale, qui inspireront le déroulement de celui-ci ». Or l'aide sociale se situe au bas de la hiérarchie des programmes de sécurité du revenu. Un examen de l'aide sociale pour les personnes en âge de travailler, s'il n'englobe pas l'incidence des autres programmes mis en œuvre par chacun des ordres de gouvernement, aurait une portée trop limitée et ne permettrait pas de répondre aux besoins pressants des Ontariens. L'examen devrait prendre en compte notamment le Programme d'assurance-emploi, les prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada, la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail, les prestations fédérales et provinciales pour enfants ainsi que d'autres programmes fiscaux et programmes de sécurité du revenu exécutés par les administrations fédérale et provinciale.

Les fonds affectés aux programmes de sécurité du revenu avant la retraite en Ontario ont totalisé 25,8 milliards de dollars en 2009 (centaines de milliers de dollars)



Programme d'assurance-emploi : en 2009, seulement 37,9 % des travailleurs ontariens sans emploi recevaient des prestations régulières d'assurance-emploi. L'Ontario a une population plus jeune comptant de nombreux immigrants, des gens qui font leur entrée, pour la première fois ou non, sur le marché du travail, dont bon nombre ne sont pas admissibles à l'assurance-emploi. Sous sa forme actuelle, le Programme d'assurance-emploi ne donne pas les résultats qu'il devrait, et il y a de plus en plus de travailleurs au chômage qui n'ont d'autre choix que de se tourner vers l'aide sociale et d'affronter l'écheveau de règles qui s'y rattache, entre autres l'obligation d'épuiser la plus grande partie de leurs avoirs. Le programme Ontario au travail ne constitue pas une solution de rechange valable pour ces travailleurs.

Personnes handicapées : de même, de nombreuses personnes handicapées en âge de travailler n'ont pas d'autre moyen d'obtenir le revenu et les services qui leur sont nécessaires, ou d'avoir accès à des entités ou à des programmes comme la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail et le Régime de pensions du Canada (prestations d'invalidité). Le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées est le seul choix qui s'offre.

C'est pourquoi le Conseil consultatif recommande que le gouvernement de l'Ontario procède à un examen du système de sécurité du revenu dans le but de transformer les modèles désuets sur lesquels continue de reposer l'aide sociale. L'objet de l'examen devrait consister à établir une feuille de route détaillée qui

énoncerait les grandes étapes et les principaux jalons en vue de mettre en place un système de sécurité du revenu complet et modernisé.

L'examen du système de sécurité du revenu devrait comporter une évaluation complète des mécanismes de sécurité du revenu, d'aide à l'emploi et d'aide sociale à l'intention des personnes en âge de travailler. Cet examen devrait englober des programmes fédéraux, comme le Programme d'assurance-emploi, des programmes provinciaux, comme le programme Ontario au travail et le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, sans oublier les rôles des administrations municipales et locales ainsi que des collectivités. Enfin, il devrait comporter un plan relatif aux mécanismes financiers et autres à prévoir pour permettre de s'orienter au sein d'un système de sécurité du revenu transformé.

Nous espérons qu'un système de sécurité du revenu renouvelé servira à ouvrir des possibilités, à faire en sorte que le travail permette véritablement de se sortir de la pauvreté, et à aider les Ontariens autant lorsque les temps sont fastes que lorsqu'ils sont durs, en leur assurant un revenu viable, des services d'aide à l'emploi et des services connexes, de sorte que les gens puissent reprendre le dessus et participer pleinement à la vie communautaire.

Examen du système de sécurité du revenu de l'Ontario – Stratégies d'orientation

Le Conseil consultatif recommande que, dans l'optique de la réforme, l'examen englobe six axes stratégiques, qui devraient servir de points de référence lors des consultations avec les Ontariens. À partir de ces consultations et des travaux de recherche, on élaborerait ensuite une feuille de route détaillée afin de mettre en place un système transformé. Les six axes stratégiques en question sont les suivants :

S'inspirer de l'approche qui sous-tend la Prestation ontarienne pour enfants afin de définir un plus large éventail de services et de mécanismes de soutien du revenu à l'intention de tous les Ontariens à faible revenu.

Au lieu de l'aide sociale, il faudrait opter dans la mesure du possible pour des programmes offrant des avantages financiers à l'ensemble des ménages à faible revenu, l'admissibilité étant subordonnée au revenu selon une procédure simple.

Il faudrait en priorité concevoir une prestation de logement qui ne serait pas rattachée à l'aide sociale. Un logement abordable et sécuritaire est tout aussi important que l'aide financière, et un objectif en ce sens devrait faire partie intégrante du nouveau système de sécurité du revenu. Également, il faudrait mieux intégrer les programmes de logement en vigueur – prestations de logement, allocations de logement dans le cadre de l'aide sociale, loyer adapté au revenu, etc.

Les services de soins de santé, les services sociaux et d'autres services – soins dentaires, assurance-médicaments, etc. – ne devraient plus être liés à l'aide sociale et devraient être offerts en fonction de critères ayant trait au revenu ou aux besoins. Lorsque la chose est possible, les avantages devraient être offerts par l'intermédiaire de mécanismes visant l'ensemble de la population, comme le régime d'impôt sur le revenu, le Programme de médicaments Trillium ou l'Assurance-santé de l'Ontario.

Il faudrait prendre des mesures pour éliminer les obstacles qui empêchent les personnes à faible revenu d'avoir accès à des prestations versées dans le cadre du régime d'impôt sur le revenu, en tirant parti d'initiatives efficaces de conscientisation et d'éducation publique menées par les administrations publiques et le secteur communautaire.

Miser davantage sur des initiatives comme la hausse du salaire minimum, l'amélioration des normes d'emploi, la promotion de l'équité en matière d'emploi et la Prestation fiscale pour le revenu de travail de l'administration fédérale, de manière à faire en sorte que le marché du travail offre des moyens efficaces se libérer de la pauvreté.

Dans le cadre de sa stratégie de réduction de la pauvreté, l'Ontario a déjà pris des mesures pour bonifier le revenu d'emploi; ainsi, la province a haussé le salaire minimum, assure une meilleure application des normes d'emploi et a nommé un commissaire à l'équité. Il faut améliorer constamment les normes d'emploi et en assurer la bonne application, surtout au regard des personnes risquant le plus de se faire exploiter dans le cadre d'une relation de travail, comme les travailleurs à faible revenu, les immigrants récents, les groupes racialisés, les peuples autochtones (en particulier les membres des Premières nations) et les travailleurs débutants.

Remplacer l'aide à court terme accordée dans le cadre du programme Ontario au travail par un soutien financier plus adéquat, en dehors du système de l'aide sociale, à l'intention des personnes qui se retrouvent temporairement sans emploi.

Outre un régime fédéral d'assurance-emploi amélioré, l'examen devrait déterminer s'il est nécessaire d'établir un régime d'aide à l'emploi qui ne soit pas contributif, l'aide étant subordonnée au revenu.

Redéfinir l'aide à long terme dans le cadre du programme Ontario au travail sous la forme d'un programme de planification pour aider les gens à exploiter leur plein potentiel sur le marché du travail grâce à l'acquisition de compétences, aux études, à la formation ainsi qu'à des services d'aide à l'emploi et à des services de soutien connexes.

Le programme Ontario au travail devrait être complètement remanié. À l'heure actuelle, le programme fournit une aide financière ainsi que certains services d'aide à

*L'une des caractéristiques de notre groupe est que nous sommes plus que jamais des espèces de nomades : nous cherchons constamment un meilleur logement. Je crois qu'un logement abordable, sécuritaire et décent dans une collectivité diversifiée constitue l'élément le plus important pour une personne qui doit faire appel à l'aide sociale. Si cette personne a un endroit adéquat où habiter en permanence, elle pourra tisser des liens au sein de sa collectivité et se doter d'une bonne assise pour combler ses autres besoins.
[Traduction]*

– Bénéficiaire du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, Toronto

l'emploi. Le nouveau programme devrait être centré d'abord sur l'accroissement des capacités des gens, l'aide financière ne constituant que l'un des outils servant à venir en aide aux Ontariens à faible revenu.

Il faudrait examiner de quelle manière, une fois transformé, le programme Ontario au travail pourrait assurer l'accès à une aide et à des services cruciaux pour les résidents sans emploi ou sous-employés. Il faudrait aussi chercher à savoir comment la prestation de services à l'échelon local peut constituer un moyen de s'adapter rapidement à l'évolution du marché du travail et d'appuyer les initiatives de perfectionnement de la main-d'œuvre. Dans le cadre de l'examen, il faudrait mettre à profit les leçons tirées des projets de démonstration réalisés récemment par le Local Workforce Development Reference Group, coprésidé par le ministère des Services sociaux et communautaires et par l'Association des services sociaux des municipalités de l'Ontario. Il faut encourager les projets pilotes et les projets de démonstration en appuyant l'adoption d'approches intégrées, en concevant les programmes de manière à accorder plus de marge de manœuvre et en facilitant le partage du savoir.

Même si l'aide financière devient un volet « secondaire » d'un programme de perspectives d'emploi restructuré (gouvernement de l'Ontario, 1988), une telle aide demeurera nécessaire. Dans le cadre du nouveau programme et de façon générale, le principe directeur devrait être d'intervenir de la manière permettant d'empiéter le moins possible sur la vie privée des bénéficiaires.

Définir des normes en vue d'assurer un revenu viable, et mettre de l'avant un processus permettant de se fonder sur ces normes pour évaluer la suffisance du revenu des Ontariens.

L'examen devrait aussi viser à déterminer comment éliminer plus efficacement les interactions négatives entre les programmes de revenu et les prestations, par exemple l'effet disproportionné que des taux effectifs marginaux d'imposition élevés peuvent avoir sur les Ontariens à faible revenu.

Le plus urgent consiste pour l'Ontario à étudier la possibilité de prendre immédiatement des mesures permettant de hausser le revenu des célibataires et des couples sans enfant qui sont bénéficiaires du programme Ontario au travail. Parmi les moyens s'offrant à l'Ontario, mentionnons la bonification des crédits d'impôt remboursables, la hausse des taux de base et la création de nouvelles prestations de base destinées à tous les Ontariens à faible revenu. Une prestation de logement bien conçue à l'intention de tous les ménages à faible revenu, qui se traduirait par une hausse notable du revenu des personnes recevant de l'aide sociale, constituerait la prochaine étape en vue de procéder à une transformation en profondeur.

Améliorer les services de soutien du revenu et de soutien social à l'intention des personnes dont les possibilités de gagner un revenu viable dans le cadre d'un emploi sont limitées par une déficience ou par d'autres facteurs; à cette fin, l'une des possibilités serait d'énoncer une nouvelle vision en ce qui touche le Programme

ontarien de soutien aux personnes handicapées ainsi que d'envisager d'autres modèles d'aide financière.

Il y aura encore des gens qui ne pourront sans doute pas tirer un revenu suffisant d'un emploi en raison d'une déficience ou d'autres obstacles. L'examen du système de sécurité du revenu de l'Ontario devrait entre autres porter sur les stratégies pouvant permettre d'améliorer le soutien financier et social dont peuvent disposer les personnes qui ne sont pas intégrées au marché du travail, par exemple l'apport d'améliorations au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. Ce programme devrait être recentré de manière à améliorer le processus de demande, à limiter le plus possible l'empiètement sur la vie privée et à appuyer les aspirations des personnes handicapées en leur permettant de suivre une meilleure formation et en leur offrant des services d'aide à l'emploi, par exemple la possibilité de faire des études pouvant leur permettre de surmonter les obstacles à l'emploi et à une pleine participation à la vie communautaire.

Il faudrait se pencher sur la possibilité de fournir des services de soutien et des prestations en dehors du système d'aide sociale aux personnes handicapées qui reçoivent une aide au revenu dans le cadre d'autres programmes ou qui ont un emploi. Il faudrait aussi envisager d'autres modèles possibles pour fournir une aide financière, par exemple le Supplément de revenu garanti ou les prestations d'invalidité dans le cadre du Régime de pensions du Canada.

L'objet de l'examen du système de sécurité du revenu de l'Ontario consiste à déterminer la manière de procéder à la réforme de ce système, la forme que le système prendrait dans la pratique, son coût et la manière dont ce coût serait assumé, de même que la procédure par laquelle l'Ontario et d'autres partenaires, dont l'administration fédérale, pourraient mettre progressivement ce système en place.

Le processus de transformation mobilisera forcément les autres ordres de gouvernement; l'administration fédérale devra tôt où tard prendre part au processus. Par contre, même si cette dernière devait se montrer réticente à coopérer, l'Ontario devrait néanmoins travailler à la détermination des réformes à apporter aux programmes fédéraux pour donner suite aux intérêts de la province.

En parallèle avec la transformation du système de sécurité du revenu, la province et l'administration fédérale devront mener des discussions de fond avec les Premières nations afin que l'application du nouveau système à l'intérieur de leurs réserves corresponde à leurs besoins et à leurs priorités. Il faudra établir les conditions relatives à ces discussions et formuler des recommandations sur la manière de procéder.

Résultats mesurables

Les recommandations du Conseil consultatif visent sept résultats devant servir de repères afin de mesurer le rendement du système. Ces résultats devraient être au centre des consultations avec les Ontariens concernant la définition d'un ensemble de

paramètres de mesure pratiques à l'égard du nouveau système; ces paramètres pourront ainsi être utilisés aux fins d'assurer la surveillance du système de sécurité du revenu. Les résultats en question sont les suivants :

- a. Intégration sociale et économique.
- b. Autonomie, responsabilité et dignité des bénéficiaires.
- c. Revenu au moins égal à un revenu viable selon les normes en vigueur, et ce, pour l'ensemble des Ontariennes et des Ontariens.
- d. Renforcement de la capacité des gens et possibilité pour ceux-ci d'obtenir un emploi optimal afin de pouvoir contribuer à la prospérité économique de tous les Ontariens.
- e. Viabilité sur le plan financier et sur celui de la politique publique.
- f. Équité et transparence.
- g. Habilitation des bénéficiaires afin qu'ils puissent améliorer leur situation économique.

Processus d'examen

Commissaires

Le gouvernement devrait nommer deux commissaires pour diriger l'examen du système ontarien de sécurité du revenu; ces commissaires rendraient compte à un comité composé de représentants des ministères compétents. Ils auraient pour tâche de présenter un plan assorti de recommandations en vue de la transformation du système de sécurité du revenu, des services d'aide à l'emploi et des services de soutien connexe, en conformité avec le mandat qui est recommandé dans notre rapport. Les commissaires devraient être des chefs de file dans leur domaine, participer activement à la vie civique et posséder des connaissances sur la politique sociale en vigueur en Ontario.

Conseil consultatif

Le gouvernement devrait mettre sur pied un conseil consultatif reflétant les diverses perspectives géographiques, sectorielles et sociales de l'ensemble de l'Ontario; notamment, ce conseil devrait compter des membres ayant fait partie de groupes plus susceptibles de devoir composer avec la pauvreté. Il se réunirait à la demande des commissaires afin de fournir des conseils et de valider certains aspects essentiels de l'examen.

Secrétariat

Afin de faciliter le déroulement de l'examen, il faudrait établir un petit secrétariat, dont le rôle serait d'exécuter les tâches administratives et d'assurer la coordination; on nommerait un secrétaire qui relèverait des commissaires. Le secrétariat mènerait des activités de recherche, de sensibilisation, de consultation et de communication.

Dialogue et stratégie de consultation

Il faudrait établir un processus afin de tenir un dialogue public sur la sécurité du revenu, dans l'optique des quatre objectifs suivants :

- Tenir un dialogue avec un groupe représentatif d'Ontariens ayant été bénéficiaires de l'aide sociale.
- Tirer parti des connaissances que possèdent les personnes recevant des prestations de sécurité du revenu, les intervenants dans le cadre du système, les sources de renseignements clés, les spécialistes des politiques et les chercheurs.
- Mettre en place des mécanismes afin que tous les Ontariens aient la possibilité de formuler des suggestions, des conseils et des opinions.
- Faire en sorte que des députés provinciaux et d'autres chefs de file du domaine de la politique prennent part à l'examen.

À partir de ces objectifs, il faudrait définir un processus de consultation comportant les volets suivants :

Groupe de personnes expérimentées – Nous recommandons que l'on fasse appel à une approche ayant pour modèle le « Peoples' Review » ou que l'on continue cette initiative, qui consiste à réunir un groupe représentatif de personnes venant de l'ensemble de l'Ontario et qui sont, ou étaient récemment, bénéficiaires de l'aide sociale; ces personnes prennent part à des recherches ayant pour objet de formuler des idées et stratégies nouvelles qui puissent accroître l'efficacité des moyens dont disposent les bénéficiaires actuels afin de sortir de la pauvreté. Si les participants à cette initiative ne sont pas disponibles, il faudrait créer un groupe similaire pour fournir de façon constante des conseils et des commentaires.

Consultations publiques – Les coprésidents devraient tenir des séances de consultations publiques au sujet des orientations de l'examen, notamment les stratégies recommandées par le Conseil consultatif. Les rencontres devraient être coordonnées sur le plan géographique de manière à permettre la participation de bénéficiaires et de personnes résidant dans des régions rurales, éloignées et isolées. Des députés devraient prendre part à ce processus, et il faudrait leur fournir un soutien afin qu'ils puissent tenir leurs propres consultations à l'échelon local. Il faudrait assurer la

coordination des activités de sensibilisation visant des populations et des groupes donnés avec des partenaires locaux, afin de permettre un dialogue constructif englobant l'ensemble des secteurs sociaux.

Premières nations – Parallèlement, il faudrait tenir des discussions de fond avec les Premières nations afin que les réformes reflètent aussi leurs besoins et leurs priorités.

Groupes de spécialistes – Le processus de consultation devrait comporter des tables rondes réunissant des spécialistes et des parties prenantes clés en ce qui touche les différents aspects pertinents.

Présentations écrites – Des présentations écrites pourraient être soumises par l'Internet ou par la poste.

Lien avec d'autres processus

Dans le cadre de leurs travaux, les commissaires devraient tirer parti du processus de consultation communautaire déjà entamé par le gouvernement au sujet, par exemple, de la Stratégie de réduction de la pauvreté et d'initiatives comme la Stratégie à long terme de logement abordable.

Les commissaires devraient aussi faire fond sur des initiatives connexes, entre autres les travaux menés par les administrations provinciale et municipales en vertu du mandat du Human Services Implementation Steering Committee et dans le cadre de la Stratégie à long terme de logement abordable. Il pourrait aussi y avoir un partage de connaissances avec l'Employment Insurance Task Force du Mowatt Centre for Policy Innovation et les participants au projet de recherche de la Commission du droit de l'Ontario intitulé « La loi et les personnes handicapées ».

Échéancier

L'examen devrait durer de 12 à 18 mois.

Annexe A – Mandat et processus

Mandat du Conseil consultatif d'examen de l'aide sociale

Le rôle du Conseil consultatif d'examen de l'aide sociale comportait deux volets :

1. Soumettre des recommandations à la ministre des Services sociaux et communautaires au sujet de la portée et du mandat de l'examen du système d'aide sociale de l'Ontario.
2. Présenter des conseils à la Ministre au sujet des modifications qui pourraient être apportées à court terme aux règles de l'aide sociale afin d'améliorer le programme dans l'optique des bénéficiaires, et ce, sans en hausser indûment les coûts.

Il n'a pas été demandé au Conseil consultatif d'examen de l'aide sociale de présenter un rapport sur la manière de procéder à la réforme de l'aide sociale. Les travaux du Conseil consultatif constituent une étape intermédiaire en vue de la réalisation de l'engagement pris par le gouvernement dans sa stratégie *Rompre le cycle*.

Déroulement des travaux du Conseil consultatif

Le Conseil consultatif d'examen de l'aide sociale a mené ses activités de façon complètement indépendante du gouvernement. Aucun de ses membres n'a reçu de rémunération du gouvernement ontarien pour sa participation. L'administration publique de l'Ontario a fourni des services de soutien, soit l'organisation de rencontres avec des représentants, l'administration du site Web du Conseil consultatif et la communication de rapports et d'autres renseignements demandés.

Le Conseil consultatif a eu recours à cinq stratégies pour s'acquitter de son mandat.

En premier lieu, il a dressé une liste de mesures de réforme à court terme en fonction des défis auxquels sont confrontés les Ontariens qui sont bénéficiaires de l'aide sociale; cette liste a été soumise au gouvernement au début de février.

En deuxième lieu, il a établi des rapports avec les responsables de l'initiative « Peoples' Review », qui consiste à réunir un groupe représentatif de personnes venant de l'ensemble de l'Ontario et qui sont, ou étaient récemment, bénéficiaires de l'aide sociale; ces personnes prennent part à des recherches ayant pour objet de formuler des idées et stratégies nouvelles qui puissent accroître l'efficacité des moyens dont disposent les bénéficiaires actuels afin de sortir de la pauvreté. Par l'entremise de cette initiative, le Conseil consultatif a été en mesure de rencontrer des Ontariens ayant récemment reçu de l'aide sociale et de prendre connaissance de leurs points de vue.

En troisième lieu, il a organisé des rencontres intensives sur des aspects stratégiques particuliers devant faire l'objet d'une plus grande attention et concernant lesquels il fallait en savoir

davantage. Les participants à ces rencontres étaient des spécialistes, des intervenants et des groupes de gens ayant déjà bénéficié de services. Les sujets abordés étaient notamment :

- le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) et d'autres programmes relatifs aux personnes handicapées;
- un examen détaillé du nombre de dossiers du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées et du programme Ontario au travail au cours des dernières décennies;
- les possibilités de formation et d'éducation offertes par les trois ordres de gouvernement et le secteur communautaire à l'intention des personnes recevant de l'aide et des autres personnes dans le besoin;
- l'étude de l'expérience acquise dans le contexte du rapport *Transitions* (gouvernement de l'Ontario, 1988);
- l'examen de groupes particuliers où la prévalence de la pauvreté est plus élevée, ce qui comprend les femmes et les chefs de famille monoparentale, les personnes handicapées, les groupes racialisés et les nouveaux arrivants.

En quatrième lieu, il a étudié les commentaires du public sur le site Web établi à cette fin par l'administration publique ontarienne. Ces commentaires provenaient de personnes recevant de l'aide, de leurs parents et de leurs proches ainsi que du grand public.

En cinquième et dernier lieu, le Conseil consultatif a rencontré des fonctionnaires et des ministres, qui ont généreusement donné de leur temps à cette fin.

Résultats à court terme

À la fin de mars 2010, le Conseil consultatif d'examen de l'aide sociale a appris que le gouvernement allait donner suite à quatre des recommandations figurant dans la liste soumise en février, liste qui comportait notamment une recommandation relative à l'accroissement des actifs. Les quatre recommandations qui seront mises en œuvre sont les suivantes :

- étendre la portée de l'exemption relative aux paiements de faible montant et aux biens en nature;
- réduire les périodes de suspension en cas d'inobservation des exigences de participation;
- clarifier les règles relatives à l'aliénation des actifs à des fins d'admissibilité (par exemple dans le cas d'une personne remboursant une dette au gouvernement);
- modifier la méthode de calcul de l'allocation de logement dans le cas des personnes qui partagent leurs frais de logement.

Annexe B – Lettre concernant l'allocation de régime alimentaire spécial

CONSEIL CONSULTATIF D'EXAMEN DE L'AIDE SOCIALE

Le 30 avril 2010

L'honorable Madeleine Meilleur
Ministre des Services sociaux et
communautaires
Édifice Hepburn
6^e étage, 80, rue Grosvenort
Toronto (Ontario) M7A1E9

Madame la Ministre,

Dans son budget de 2010, le gouvernement de l'Ontario a annoncé sa décision de mettre fin à l'allocation de régime alimentaire spécial et de la remplacer par un nouveau programme confié au ministère de la Santé et des Soins de longue durée. Dans le contexte de l'étude, par votre gouvernement, des solutions possibles pour effectuer cette transition, je vous écris au nom du Conseil consultatif d'examen de l'aide sociale afin de vous soumettre les conseils suivants à propos de la conception du nouveau programme de supplément alimentaire et des principes sous-jacents :

- L'un des objectifs stratégiques fondamentaux du nouveau programme devrait être de garantir que l'ensemble des Ontariennes et des Ontariens à faible revenu – y compris les bénéficiaires de l'aide sociale –, s'ils doivent, en raison de leur état de santé, suivre un régime spécial dont le coût est supérieur au coût normal d'un régime alimentaire sain, aient les moyens de combler leurs besoins particuliers.
- Les personnes qui reçoivent actuellement l'allocation de régime alimentaire spécial devraient être admissibles automatiquement au nouveau programme, dans la mesure où ils ont présenté une demande d'allocation en conformité avec les règles et la réglementation en vigueur.
- Il faudrait mobiliser les principales parties prenantes afin de garantir la cohérence du cadre stratégique et du cadre d'exécution; ces parties prenantes devraient englober les bénéficiaires de l'allocation de régime alimentaire spécial, les spécialistes des soins de santé, les organismes communautaires, les intervenants, les municipalités et les agents des services sociaux.
- Les conditions particulières des Premières nations devraient être prises en compte, étant donné que les services d'aide sociale qui sont offerts sur les réserves le sont en conformité avec les lois et les politiques de l'Ontario. Les coûts du programme Ontario au travail sont assumés conjointement avec l'administration publique fédérale, mais il n'existe pas d'accord, de mécanismes d'exécution ou de modalités de partage des coûts de ce genre dans le cas des programmes de santé sur les réserves. Le transfert du programme de supplément alimentaire au ministère de la Santé et des Soins de longue durée pourrait faire en sorte que les Premières nations soient complètement privées de programme de cet ordre, malgré la forte prévalence de diabète et d'autres maladies chroniques qu'on y observe

ainsi que le coût élevé des aliments. L'Ontario doit entamer des discussions avec les Premières nations et l'administration fédérale au sujet du transfert du programme, et ne pas procéder à ce transfert tant que cette question n'aura pas été réglée.

Nous serons heureux de discuter plus avant à ce sujet au moment qui vous conviendra. Nous prévoyons présenter d'ici quelques jours notre rapport sur le mandat et la portée de l'examen de l'aide sociale.

Veuillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de mes sentiments distingués.



Gail Nyberg
Au nom du Conseil consultatif d'examen de l'aide sociale

Bibliographie

Drummond, Don et Fong, Francis (2010), *The Changing Canadian Workplace*, rapport spécial, Services économiques TD, Groupe Financier Banque TD, Toronto.
http://www.td.com/economics/special/ff0310_canlab.pdf

Gouvernement de l'Ontario (2009), *Rompre le cycle – Stratégie de réduction de la pauvreté de l'Ontario*, ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, Toronto.
<http://www.children.gov.on.ca/htdocs/French/growingstronger/index.aspx>

Gouvernement de l'Ontario (1988), *Transitions - Rapport du Comité d'examen de l'aide sociale*, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, Toronto.

Herd, Dean (2006), *What Next in Welfare Reform: A Preliminary Review of Promising Programs and Practices*, Toronto.