



AGÉPA

Association des
groupes
d'éducation
populaire
autonome
(AGÉPA),
Centre-du-
Québec

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE
L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE (MTESS)

Concernant le projet de Règlement modifiant le Règlement
sur l'aide aux personnes et aux familles, publié le 12 juillet
2017, et visant la mise en œuvre du programme Objectif
emploi

7 septembre 2017

Qui sommes-nous?

L'Association des groupes d'éducation populaire autonome (AGÉPA) Centre-du-Québec s'est constituée en société en 1987. Elle réunit des groupes communautaires qui partagent des pratiques d'éducation populaire autonome dans une perspective de transformation de la société selon le principe de justice sociale. Elle travaille également à la défense collective des droits. À ce titre, notamment, elle assure la responsabilité du Collectif de lutte contre la pauvreté Centre-du-Québec. Elle sert d'antenne régionale au Mouvement d'éducation populaire et d'action communautaire du Québec (MÉPACQ) et au Collectif pour un Québec sans pauvreté.

Au Centre-du-Québec, l'empreinte de la pauvreté est profonde. De 2003 à 2013, le taux de chômage y a généralement été plus élevé que dans l'ensemble de la province. Dans ce contexte, plusieurs Centricois et Centricoises ont dû recourir à l'assistance sociale. Le Centre-du-Québec est en fait la seule région à connaître une augmentation de son taux d'assistance sociale durant cette période. Parmi les facteurs expliquant cette situation, la scolarisation joue pour beaucoup. Le taux de personnes détenant un grade ou un diplôme est plus faible au Centre-du-Québec que la moyenne provinciale. De plus, la région 17 est une des trois régions ayant connu la plus forte augmentation du taux de dépendance économique. Sans surprise, les conséquences de la pauvreté se font cruellement sentir dans notre région comme en fait foi l'espérance de vie qui s'établit à 66,1 ans, la plus faible de toutes les régions du Québec¹.

Trois considérations préalables

La vraie mission de la Solidarité sociale

Le soutien financier de l'État aux personnes les plus démunies de la société québécoise ne doit pas se penser sur le plan de l'employabilité, mais bien sur le plan de la couverture des besoins de base. C'est un choix de société pour la dignité humaine qui bénéficie à l'ensemble de la collectivité. Ce choix s'inscrit dans une trame historique déjà longue qu'il n'y a pas lieu de reconstituer ici. Notons cependant que l'aide sociale de l'État a su s'adapter aux transformations sociales et aux problématiques qui leur sont liées. Depuis la crise économique des années 1930, des programmes ont progressivement vu le jour pour intervenir sur différents facteurs comme l'âge (pensions et rentes), l'accès au marché du travail (assurance emploi ou chômage) et la famille (allocations, crédits d'impôt et autres).

En revanche, ceux et celles qui sont contraints, de façon sévère ou temporaire², à ne percevoir aucun revenu et qui vivent seuls, sans enfant, n'ont pour seule assistance que les programmes

¹Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, *Résultats des actions menées dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2002-2013*, Québec, 2014, p. 72, 137-141.

² Peu importe la reconnaissance administrative de leur contrainte qui constitue en soi un sujet de débat complexe et controversé.

d'aide financière de dernier recours. Sans chercher à établir une hiérarchie, ils et elles comptent parmi les plus démunis de notre société³.

Créé en 1940, le ministère du Bien-être social a été associé au fil des ans aux secteurs de la santé, de la jeunesse et de la famille avant d'entreprendre un virage au cours des années 1970 alors qu'il devient une composante des « affaires sociales ». La notion de « bien-être social » devient par la suite une question de « sécurité du revenu » et de « solidarité sociale », de plus en plus intégrée aux préoccupations de l'accès au marché de l'emploi. À tel point qu'il est à se demander parfois si les programmes d'aide sociale québécois ne sont pas devenus aux yeux de certains décideurs et de certaines décideuses politiques une forme d'assurance-emploi provinciale.

Le déplacement sémantique du nom des ministères responsables de la gestion des programmes de soutien financier des personnes les plus démunies n'est pas seulement anecdotique. Il traduit des choix idéologiques et des perceptions sociales. Il est difficile de ne pas voir la marque du rattachement de la gestion de ces programmes à des ministères qui se consacrent également au travail ou à l'emploi dans l'établissement d'une distinction entre le degré de contrainte à l'emploi ou dans un programme comme Objectif emploi. Dans cette perspective, l'expression « solidarité sociale » sonne creux. Tout comme la loi qui régit depuis 2005 l'aide financière de dernier recours, la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*. Bien malin ou maline qui pourrait deviner sous cet intitulé l'ensemble des règles qui soutiennent les personnes les plus démunies de la société québécoise. Il est loin le temps de la *Loi sur l'aide sociale* (1969) qui se préoccupait davantage de la couverture des besoins de base des personnes nécessiteuses. Plus transparents aussi les intitulés des lois qui lui succèdent qui consacrent la proximité entre accès au travail et aide sociale : *Loi sur la sécurité du revenu* (1988) et *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* (1998). Et que dire du dernier projet de loi que vient soutenir le présent projet de règlement : *Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi* (2017). Il y a là matière à réflexion.

Bref, une authentique solidarité sociale doit poursuivre trois objectifs principaux :

- Sécuriser le revenu des personnes en situation de pauvreté afin de couvrir leurs besoins de base
- Soutenir l'inclusion sociale des prestataires de l'aide sociale
- Faciliter la sortie d'une situation de pauvreté

Il n'est pas question ici de protéger des acquis ou de revenir en arrière. Il est question de viser un véritable progrès social, d'une couverture adéquate des besoins des personnes les plus démunies afin de renforcer leur sentiment d'appartenance à la société et de préserver leur dignité humaine pour faire en sorte qu'elles puissent participer comme tout autre à la société civile, au développement durable de leur collectivité.

³ Près de trois prestataires de l'aide financière de dernier recours sur quatre vivent seuls et leurs prestations ne couvrent pas la moitié de leurs besoins de base; Observatoire de la pauvreté et des inégalités au Québec, « Portrait des personnes à l'aide sociale : données statistiques et paroles citoyennes », 2016.

L'insuffisance des prestations

Le premier article de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles (LAPF)* parle de « favoriser l'autonomie économique et sociale des personnes et des familles ». Pourtant, de nombreux spécialistes ne cessent de rappeler ce que les prestataires savaient déjà eux-mêmes : les montants alloués sont insuffisants. Ils ne suffisent pas à couvrir les besoins de base, ces besoins étroitement liés à la dignité humaine : se loger, se nourrir, se vêtir, etc. Et l'on ne parle encore que de besoins physiologiques de subsistance. Laissant de côté tous les autres besoins élémentaires identifiés par Abraham Maslow. On n'ose à peine évoquer les besoins de sécurité, les besoins sociaux, les besoins d'estime de soi ou de réalisation de soi. On est loin de l'autonomie économique et sociale évoquée par la *LAPF*.

L'aide financière pour les personnes les plus démunies doit donc couvrir, au minimum, les besoins de base. Et à ce titre, la mesure du panier de consommation (MPC), à défaut d'être parfaite, fait consensus comme indicateur d'un seuil minimal. L'aide financière doit aussi faire l'objet d'une indexation annuelle et être non compressible. Son attribution ne peut faire l'objet d'un chantage financier tel que le projette le gouvernement en menaçant de pénalités les personnes assistées sociales en cas de « manquements aux engagements »⁴ du plan d'intégration en emploi prévu par le programme Objectif emploi.

L'iniquité des programmes d'aide financière de dernier recours

La prestation de base doit également être inconditionnelle et sans égard à la capacité de travail des prestataires. D'ailleurs, l'« aptitude au travail » est un concept inopérant qui, outre le fait d'introduire une discrimination inutile entre les prestataires et d'accroître les dédales administratifs, ne rend pas compte des réalités complexes des demandeurs ou demandeuses d'aide sociale⁵. Rappelons en effet que même parmi ceux et celles jugés aptes au travail, sur le plan administratif, une large majorité n'est pas en mesure d'intégrer ou de réintégrer le marché du travail. L'ancienne ministre de la Solidarité sociale, Michelle Courchesne, avouait elle-même que plus de neuf personnes sur dix étaient dans cette situation.

Un projet de règlement à l'image de sa loi

Les préjugés sont roi, les discriminations fourbes

Le projet de règlement perpétue les préjugés qui ont présidé à la rédaction du projet de loi 70 et à sa promotion officielle. Le caractère contraignant du programme Objectif emploi peine à cacher une opinion préconçue envers les demandeurs et demandeuses d'aide sociale : ce seraient des personnes paresseuses et incapables de se prendre en main. Autrement dit, on contraint la personne pour son bien; sans cette contrainte, elle ne ferait pas d'effort, est-il sous-entendu. Pourtant, plus du tiers des personnes assistées sociales font elles-mêmes appel aux services publics d'emploi. De plus, les primo-demandeurs et primo-demandeuses restent en moyenne moins de onze mois à l'aide sociale.

⁴ Une notion que le projet de règlement omet de définir clairement.

⁵ Observatoire de la pauvreté et des inégalités au Québec, *Portrait des personnes à l'aide sociale : données statistiques et paroles citoyennes*, 2016.

Quant aux jeunes, que le discours gouvernemental semble viser, on les dit souvent issus de familles soutenues par l'aide financière de l'État, héritiers sociaux d'une dépendance financière dont il faut briser le cycle. Rien n'est moins sûr. La corrélation reste à prouver. La plupart du temps, il faut davantage chercher dans le changement radical de l'aide aux familles quand un enfant atteint l'âge de 18 ans, dont la perte des crédits financiers parentaux.

Le projet de règlement consacre d'ailleurs une discrimination à peine voilée envers les jeunes adultes de moins de 35 ans, ainsi que les personnes immigrantes. Le texte ne le précise pas explicitement. Cependant, le discours des ministres et les ententes conclues par le ministère pour sa mise en œuvre tendent à le démontrer. Or la *Charte des droits et libertés de la personne* interdit toute discrimination fondée sur l'âge, la date d'arrivée au Québec ou le lieu de naissance.

L'approche contraignante est inefficace

La contrainte et la punition sont des approches qui ont déjà été désavouées par le gouvernement libéral de Jean Charest en 2004. Et le premier article de la *LAPF* adoptée en 2005 le confirme en parlant d'« encourager les personnes » et non de les contraindre. La volonté de contraindre, on l'a dit plus haut, repose sur des préjugés. Elle remet également en question des droits et des libertés fondamentales comme il a été démontré en commission parlementaire. Sans une adhésion volontaire et une motivation intrinsèque, toute mesure qui vise à mettre des personnes en action court à l'échec.

Notons par ailleurs que le nombre de personnes assistées sociales n'a cessé de diminuer depuis la levée des sanctions et des obligations en 2005.

L'approche coercitive est néfaste

La menace de punition qui accompagne le caractère obligatoire du programme Objectif emploi est non seulement inefficace, mais elle est aussi odieuse en ce qu'elle marque l'indifférence du gouvernement à l'égard de la précarité des personnes qui doivent faire appel à l'aide financière de dernier recours. Nous l'avons dit, le montant des prestations de base est insuffisant pour permettre une vie décente aux personnes assistées sociales. Qu'il soit admis que l'on puisse réduire davantage ce montant est un outrage à la dignité humaine. La menace de sanctions pécuniaires risque de nuire à l'établissement d'un climat d'intervention harmonieux. Loin d'un stimulant, ces sanctions paraissent aux yeux des intervenants sociaux consultés, au contraire, une source de découragement et de désorganisation.

D'autant plus que l'application des sanctions risque de pénaliser davantage les personnes les plus éloignées du marché du travail, les plus marginalisées et les plus vulnérables. Parmi elles, les femmes, les jeunes, les personnes immigrées et celles souffrant de troubles mentaux non diagnostiqués ou non reconnus par le MTESS sont les plus susceptibles de se retrouver. Bref, ceux et celles qui risquent d'être atteints par les mesures coercitives sont ceux qui ont besoin de plus d'aide, d'écoute et d'accompagnement. Un régime de crainte et de peur est peu propice à prendre des décisions éclairées. Il l'est encore moins quand les personnes se trouvent déjà en situation de vulnérabilité psychosociale et de précarité financière.

Il est fort à parier que cette situation favorise l'accroissement du non-recours à l'aide sociale et la marginalisation qui s'en suit.

Les bonus insuffisants

Si le bâton est lourd et inutile, la carotte n'est guère appétissante. Dans la perspective où le montant des prestations de base est déjà insuffisant, on aurait pu s'attendre à ce que l'« allocation de participation » gonfle le revenu des prestataires de façon telle qu'ils ou elles puissent au moins couvrir leur besoin de base. Mais ce n'est pas le cas.

De plus, les rencontres obligatoires prévues au projet de règlement entre l'agent ou l'agente et le prestataire, sur les lieux du Centre local d'emploi, représentent des coûts supplémentaires (en temps et en argent) dans les milieux ruraux où plusieurs centres locaux d'emploi ont fermé leurs portes. Le service de visioconférence ne présente pas toujours une solution appropriée et n'est pas toujours offert aux prestataires, selon nos informations.

Notons que les montants d'allocations proposés induisent deux classes de prestataires selon le type de cheminement choisi : une classe regroupant ceux et celles que l'on engage dans une recherche intensive d'emploi ou dans un développement des habiletés sociales (38 \$); une classe regroupant ceux et celles que l'on oriente vers la formation (60 \$). Aucun argument ne vient soutenir la différence entre ces montants. Celle-ci établit une forme de hiérarchie et suggère que les deux premiers types de cheminement représentent des voies dévalorisées par rapport au troisième type de cheminement. Une hiérarchie inappropriée qui pourrait influencer le choix des demandeurs et demandeuses d'aide quant au type de plan d'intégration en emploi qui leur convient.

Le fragile équilibre du processus

À la lecture du projet de règlement, il appert que la réussite du programme Objectif emploi repose sur la qualité de la relation que l'agent ou l'agente responsable du dossier du primo-demandeur ou de la primo-demandeuse saura établir avec celui-ci ou celle-ci. La qualité de cette relation est en quelque sorte la pierre angulaire du programme.

Or, le projet de règlement est avare de détails sur le processus même qui devrait conduire aux « engagements »⁶ des personnes qui présentent une première demande d'aide sociale. Quelles sont les obligations des agentes et des agents, de même que du Ministère? Quel rôle réserve-t-on à la personne assistée sociale dans l'élaboration de son plan d'intégration? Aura-t-elle une certaine marge de manœuvre dans la décision d'opter pour un plan plutôt qu'un autre? Le deuxième article de la *LAPF* précise clairement que les demandeurs et les demandeuses de l'aide de dernier recours sont « les premières à agir pour transformer leur situation et celle des membres de leur famille. » Est-ce que l'application du programme Objectif emploi saura respecter cet énoncé législatif qui, au-delà de la prescription légale, soutient une approche psychosociale qui a fait ses preuves? Quel pouvoir véritable la personne assistée sociale a-t-elle sur son plan d'intégration en emploi? Même en admettant que le plan soit élaboré conjointement, il se fera dans le cadre d'un rapport très inégalitaire.

Il semble bien que ces éléments n'aient été considérés que comme de simples détails administratifs qui seront précisés dans des directives ministérielles, loin du regard scrutateur des citoyens et des citoyennes ou de leurs représentantes et représentants élus à l'Assemblée nationale. Bref, dans les officines du pouvoir, privé des lumières de la démocratie. On est en

⁶ Peut-on réellement parler d'« engagements » alors qu'on ne connaît pas les conditions dans lesquelles les décisions seront prises. Ces engagements seront-ils libres et éclairés?

droit de s'en offenser. Les modalités d'application et d'élaboration du programme Objectif emploi doivent être débattues sur la place publique.

Concrètement, le rôle clé que doivent jouer l'agent ou l'agente des centres locaux d'emploi laisse songeur. Bien qu'il ne soit pas défini avec précision dans le projet de règlement, on comprend son importance. De ce rôle, dépend le bâton ou la carotte. Or, d'entrée de jeu, il semble double : juge et partie. Ces fonctionnaires constituent également le principal canal de diffusion de l'information relative aux programmes d'aide financière de dernier recours auxquels vient se greffer Objectif emploi. Ce n'est rien pour rassurer.

Au cours des dernières années, les nouvelles modalités de traitement administratif des demandes de soutien financier ont soulevé de nombreuses critiques, tant de la part des fonctionnaires du MTESS que de la part des prestataires. Le droit à l'information⁷ de ces derniers et dernières est souvent bafoué. Ils sont souvent laissés à eux-mêmes depuis qu'un grand nombre d'agents et d'agentes d'aide des centres locaux d'emploi ont été transférés vers des centres d'appel où leur travail est soumis à des règles de management industriel et de productivité qui laissent peu de temps à l'écoute des besoins spécifiques des prestataires qui réclament leur aide. Désormais, plusieurs demandes d'informations sont traitées par le Centre de communication avec la clientèle du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Le personnel de ce centre d'appels n'a pas accès à toutes les informations au dossier personnel de chaque prestataire. Ce qui peut démontrer un respect de la vie privée, compromet cependant la qualité de l'aide pour comprendre une situation particulière (ex. : raisons des décisions relatives à une demande). La pression exercée sur les agents et les agentes nuit à la qualité du service. Certains d'entre eux et d'entre elles tournent les coins ronds et montrent peu d'écoute. Parfois, les explications varient selon les personnes qui répondent et les retours d'appel des responsables des dossiers tardent. Une situation qui lèse plusieurs personnes assistées sociales dont le faible niveau de littératie, dans de nombreux cas, compromet sérieusement leur autonomie et leur capacité à se retrouver dans la forêt de règles⁸. D'autant qu'on tend de plus en plus à les référer au site des programmes sur internet. Et même celles et ceux qui disposent d'une éducation plus poussée perdent leur latin devant les incohérences qu'entraînent cette situation et leur précarité matérielle.

Notons finalement que la menace de sanctions n'a rien pour établir le lien de confiance nécessaire à l'élaboration et l'application d'un plan d'intégration à l'emploi dans le respect de l'autonomie des personnes assistées sociales. Il faut plutôt s'attendre que le climat de suspicion, déjà palpable, se durcisse.

La négligence ministérielle

La présentation du projet de règlement annonce d'entrée de jeu qu'il « n'a pas de répercussions sur les citoyens et les entreprises, en particulier les PME ». On voudrait croire le ministre qui la signe. Mais dans ses sorties publiques, il s'est toujours gardé d'apporter des preuves de la pertinence de son programme Objectif emploi. Il n'a fourni à la discussion publique aucune étude d'impact sur la clientèle. Et le ministre n'a établi aucun critère de réussite du programme

⁷ Charte des droits et libertés de la personne, art. 44.

⁸ Parmi les prestataires d'une aide financière de dernier recours, seulement deux personnes sur dix affichent un niveau de littératie nécessaire pour fonctionner aisément dans la société actuelle; Observatoire de la pauvreté et des inégalités au Québec, 2016.

ou d'objectifs mesurables. Au contraire, il semble s'en défier, comme en fait foi ce commentaire en point de presse : « On n'a pas fait d'évaluation là-dessus. On pense que vraiment, c'est un outil important que l'on n'a [sic] pas pour améliorer leur situation. On verra ensuite qu'est-ce que ça donne comme résultat ». De la même façon, il reste évasif quant à l'impact sur le nombre de prestataires qui seront « sauvés » : « C'est que je ne veux pas vous le dire parce que, sincèrement, sincèrement, là, très clairement, il y a toutes sortes d'hypothèse là-dessus, mais il faut faire très, très, très attention. On va voir »⁹.

Une telle attitude est plus que navrante. Elle relève de la négligence et de l'indifférence.

Véritable lutte à la pauvreté ou recherche d'un petit capital électoral

Le programme Objectif emploi, que le projet de règlement entend régir, cherche à obtenir un impact rapide qui frappe l'imaginaire collectif, voire l'opinion publique¹⁰. En contexte préélectoral, précisons-le. Les conditions sont réunies pour que le gouvernement crie au succès au terme de la première année d'instauration du programme. La conjoncture économique, qui joue un rôle déterminant sur le nombre de demandeurs et demandeuses d'aide sociale, se porte bien. Par ailleurs, la majorité des primo-demandeurs et primo-demandeuses requiert déjà moins d'un an de soutien financier.

Le programme Objectif emploi ne s'attaque toutefois pas aux racines de mal, aux multiples causes de la pauvreté elle-même. Ainsi, son impact ne sera pas durable. Toute la notion de sécurité sociale et de solidarité sociale, qui assure à tous les citoyens et toutes les citoyennes du Québec un niveau de vie décent en cas de difficultés, sont absentes.

De plus, les prestations de base prévues au projet de règlement, les allocations de participation et même l'augmentation de gains au travail permis — une mesure qui devrait être offerte en fait à toutes les personnes assistées sociales — ne permettent pas de sortir de la pauvreté. Et l'état de pauvreté est souvent le premier frein au retour au travail des prestataires. Les personnes qui doivent faire appel à l'aide financière de dernier recours vivent dans la précarité et l'insécurité. Des conditions qui ne sont guère favorables à l'investissement de temps et d'argent que nécessite la recherche d'un emploi.

⁹ Presse canadienne, « Objectif emploi : le règlement entériné par le Conseil des ministres », *LaPresse.ca* [en ligne], 28 juin 2017.

¹⁰ Faire jouer les préjugés à l'encontre des personnes assistées sociales pour promouvoir ce projet de réforme rétrograde relève de la même stratégie.

Conclusion

Pour toutes ces raisons, nous joignons notre voix à celles de la vingtaine d'associations et regroupements nationaux membres de la Coalition Objectif dignité qui revendique :

- Que le MTESS retire le règlement instaurant le programme Objectif emploi;
- Que le MTESS renonce à mettre en place des mesures d'emploi obligatoires assorties de pénalités financières pour les personnes assistées sociales, que les personnes soient nouvellement admises ou non au programme d'aide sociale;
- Que le MTESS rattrape le retard imposé par les coupes à l'aide sociale adoptées en 2013 et en 2015 et rehausse les enveloppes budgétaires des programmes d'insertion coupés dernièrement, tout en respectant leur orientation originale;
- Que le MTESS bonifie les prestations d'aide sociale et de solidarité sociale.