



MÉMOIRE

Mémoire déposé aux fins du projet de loi n° 71
*Loi visant à améliorer l'accompagnement des personnes et à
simplifier le régime d'assistance sociale*

Présenté à la Commission de l'économie et du travail

Assemblée nationale du Québec

Table des matières

Présentation du Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec	4
Introduction	5
Assistance sociale et lutte contre la pauvreté	6
<i>Montant des prestations</i>	6
<i>Pièges à pauvreté</i>	6
<i>Contrainte à l'emploi ≠ contrainte de santé</i>	8
<i>Recommandations</i>	8
Aide à l'emploi	9
<i>Le problème de l'employabilité</i>	9
<i>Le premier éléphant dans la pièce : Objectif-emploi</i>	10
<i>Un second éléphant : la sous-traitance</i>	11
<i>Le rôle des agents d'aide à l'emploi</i>	13
<i>Les réseaux régionaux</i>	14
<i>Recommandations</i>	15
Aide financière	16
<i>La dématérialisation des services : un processus bien en marche</i>	17
<i>Le projet UNIR</i>	17
<i>Non-recours aux droits : repenser le rôle des AAF</i>	19
<i>Les erreurs de bonne foi</i>	20
<i>Recommandations</i>	20
Conclusion	21
Liste des recommandations	22

OCTOBRE 2024

RECHERCHE ET RÉDACTION

Service de la recherche et de la défense des services publics

Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec

Présentation du Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec

Le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) est un syndicat indépendant qui regroupe environ 44 000 membres répartis à travers 40 accréditations québécoises. Près de 33 000 d'entre eux sont issus de la fonction publique québécoise. Les 11 000 autres membres proviennent du secteur parapublic. Le SFPQ représente plus de 5000 travailleuses et travailleurs du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) dans plus de 16 corps d'emplois. Parmi ces personnes, on compte entre autres près de 2600 agentes et agents d'aide socioéconomique (AASE), qui interviennent notamment en matière d'aide financière et d'aide à l'emploi pour les personnes assistées sociales.

La mission du SFPQ à l'égard de tous ses membres consiste à défendre leurs conditions de travail et à défendre les intérêts économiques, politiques et sociaux nécessaires à l'amélioration de leurs conditions de vie. Cette mission s'élargit également à l'ensemble de la société québécoise, puisque le SFPQ soutient un projet de société axé sur la démocratie, le développement durable, le partage, l'équité, la solidarité et le progrès de la société. En cohérence avec ses valeurs, il promeut les services publics comme moyen démocratique de répondre aux besoins de la population.

Introduction

Le 11 septembre 2024, la ministre responsable de la Solidarité sociale et de l'Action communautaire déposait à l'Assemblée nationale le projet de loi 71 (PL71), *Loi visant à améliorer l'accompagnement des personnes et à simplifier le régime d'assistance sociale*. Si le PL71 apporte certains changements réclamés depuis longtemps en termes de facilitation des démarches administratives à l'aide sociale, rien dans ce projet de loi ne vient régler les problèmes de fond de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* (LAPF). En effet, la lecture du projet de loi et l'observation des démarches ayant mené à son dépôt nous permettent de poser trois constats généraux :

1. Les consultations effectuées n'ont été utilisées que pour donner un vernis de légitimité au PL71 :

Le plan de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a été, de l'avis de l'ensemble de la société civile, un fiasco qui ne répondait aucunement aux besoins réels exprimés par les personnes consultées. De la même manière, le PL71 n'aborde pas les éléments fondamentaux qui font l'objet de critiques persistantes : montants insuffisants des prestations d'aide sociale, création de « pièges à pauvreté », manque de soutien et d'accompagnement, etc.

2. La ministre n'est pas intéressée par l'avis de ses propres fonctionnaires :

Le SFPQ a sollicité une rencontre sans succès avec la ministre à plusieurs reprises depuis son entrée en poste afin de discuter des enjeux soulevés par ses membres travaillant au MESS, en particulier en matière d'aide sociale. Des sollicitations avaient également été envoyées à son prédécesseur, Jean Boulet, sans réponse de sa part. Le fait que la ministre ait systématiquement refusé de rencontrer le SFPQ pendant deux ans, malgré les préoccupations soulevées témoigne de son manque d'égards envers les personnes qui sont au cœur de l'action de son ministère.

3. Les leçons n'ont pas été apprises des erreurs du passé :

Depuis plusieurs années, le SFPQ dénonce la déshumanisation du travail des AASE, la sous-traitance grandissante des services d'employabilité, l'éloignement entre le ministère et la population, et le manque de moyens octroyés afin d'assurer des services de qualité. Nous regrettons que les 20 dernières années d'interventions effectuées par le SFPQ, par des groupes de défense collective des droits, et par un ensemble d'institutions publiques¹ n'aient, pour la vaste majorité, pas trouvé leur place dans le présent projet de loi. Ce sont ainsi les personnes assistées sociales et les fonctionnaires qui sont chargés de leur garantir des services de qualité qui écopent du manque d'ambition de la ministre.

¹ Protecteur du citoyen, Comité consultatif sur l'exclusion et la pauvreté ou Commission des droits de la personne et de la jeunesse, par exemple.

1. Assistance sociale et lutte contre la pauvreté

Montant des prestations

L'une des critiques importantes qu'il importe de formuler à l'encontre du PL71 est celle de l'inadéquation entre les paramètres de l'aide sociale et ce que devrait être la lutte contre la pauvreté menée par le gouvernement du Québec. En effet, sous sa forme actuelle, la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* ne **garantit pas le droit à un revenu suffisant**. Non seulement la notion de droit au revenu est-elle effacée au profit d'une logique de *workfare*², mais les prestations financières ne permettent ni une sortie de pauvreté ni même le comblement des besoins essentiels.

À titre d'exemple, la première *Loi sur l'aide sociale*, adoptée en 1969, reconnaissait ce droit au revenu. Les prestations mensuelles de l'époque s'élevaient alors à 217 \$, ce qui équivaldrait aujourd'hui à 1776.55 \$ par mois : Le montant actuel de la prestation de base, de 807 \$ par mois, se situe bien en deçà... Ce montant est insuffisant pour combler les besoins de base. Non seulement cette prestation ne permet-elle pas de lutter efficacement contre la pauvreté, mais elle limite également les capacités des prestataires à en sortir en maintenant des conditions plus que précaires.

Synthèse du niveau de revenu nécessaire pour une sortie de pauvreté pour une personne seule³.

	Aide financière de dernier recours	Mesure du panier de consommation (MPC)	Revenu viable
Seuil / montant annuel	11 245\$	24 200\$	32 252 \$

Pièges à pauvreté

Les programmes issus de la LAPF comptent plusieurs pièges à pauvreté, soit des barrières à une possible sortie de pauvreté pour les prestataires. Au-delà du trop faible montant des prestations, certaines conditions d'admissibilité à l'aide de dernier recours instaurent ces pièges à pauvreté. Concentrons-nous sur quatre de ces conditions :

1) Revenus d'emploi permis

Un grand nombre d'agentes et agents d'aide financière (AAF) nous en font mention : le montant insuffisant des gains de travail permis nuit à la sortie de pauvreté. En effet, en limitant les gains de travail permis à 200 \$ depuis 1999, l'aide sociale devient punitive.

² Le *workfare* correspond à un programme d'aide financière dont les prestations (ou une partie des prestations) sont conditionnées à une participation à des politiques d'activation (formations obligatoires en employabilité, recherche d'emploi, travail (gratuit ou rémunéré), etc.). Le programme Objectif-emploi sous sa forme actuelle représente un type de *workfare*.

³ La MPC correspond à la mesure du panier de consommation (mesure officielle de pauvreté au Canada). Le revenu viable est une mesure faite par l'IRIS. Le chiffre proposé ici est le revenu viable à Montréal, celui-ci étant parfois un peu plus élevé (par exemple à Sept-Îles).

Lorsque l'on est contraint d'enquêter et de sanctionner des gains de travail supérieurs à ce montant, alors que les prestataires demeurent dans la pauvreté malgré ces revenus, il est difficile de prétendre à une approche d'accompagnement.

Considérant que le processus d'entrée en emploi ou de retour vers le travail salarié est souvent graduel, et que le travail continu et à temps plein n'est pas une solution viable pour toutes et tous, le projet de loi échoue à accompagner adéquatement les prestataires vers l'emploi et hors de la pauvreté.

2) Possession d'une somme maximale

Afin d'accéder à une aide de dernier recours, les personnes seules et sans enfants doivent détenir un montant maximum de 887 \$. En imposant aux demandeurs d'épuiser l'ensemble de leurs moyens au point de dilapider tout coussin financier, les programmes d'aide sociale favorisent la création de pièges à pauvreté.

En effet, s'il apparaît nécessaire que les demandeurs aient épuisé certains moyens avant d'adresser une demande d'aide de dernier recours, il s'avère dangereux de réclamer un niveau d'actifs si faible que la précarisation devient inévitable. À cet effet, le PL71 échoue à faire de l'aide de dernier recours un « trampoline » pour éviter la pauvreté à moyen terme.

3) Dettes à l'aide sociale

Les agents d'aide sociale nous le mentionnent : les intérêts sur les dettes à l'aide sociale sont l'un des éléments les plus prégnants en matière de pièges à pauvreté. En effet, il est aujourd'hui possible, dans la mesure où la dette est suffisamment élevée, que la valeur des intérêts ne permette jamais de diminuer le capital dû, imposant ainsi aux personnes assistées sociales de percevoir un chèque substantiellement réduit pour l'entièreté de leur passage à l'aide de dernier recours.

Si le projet de loi permet certaines avancées, notamment en matière de réduction du délai de prescriptibilité de la dette à cinq ans ou de modification des critères pour qualifier une fausse déclaration générant des intérêts, la conservation des intérêts pour certaines dettes maintient les personnes assistées sociales dans une situation de pauvreté.

4) Régime des rentes du Québec

Les programmes d'aide de dernier recours, tels qu'ils existent sous leur forme actuelle, obligent les prestataires à se prévaloir des prestations du Régime des rentes du Québec à 60 ans. En imposant aux personnes assistées sociales de se prévaloir de ce programme, et donc à subir un facteur d'ajustement de -30 % à -36 %, un piège à pauvreté se crée au-delà de la participation aux programmes d'aide sociale.

Contrainte à l'emploi ≠ contrainte de santé

Le PL71 troque la notion de « contrainte à l'emploi » pour celle de « contrainte de santé ». En la matière, le SFPQ salue l'article 31, soit l'élargissement des professionnels de la santé ou des services sociaux autorisé-e-s à remplir un rapport médical.

Néanmoins, il importe de rappeler que l'aide de dernier recours a pour objectif de combler l'absence de revenus qui proviendraient autrement de l'emploi. Il est ainsi curieux d'entendre la ministre axer sa défense du projet de loi autour de l'argument de l'insertion en emploi, tout en éliminant le concept de contrainte à l'emploi des programmes d'aide sociale.

Il est important de rappeler qu'une contrainte à l'emploi n'est pas systématiquement liée à un enjeu de santé. Ainsi, en modifiant l'article 53 de la LAPF, le PL71 retire la possibilité de disposer d'un montant supplémentaire pour plusieurs prestataires, entre autres pour les personnes ayant un enfant ou une personne en situation de handicap à charge, les personnes de 58 ans et plus, et plusieurs personnes vivant en hébergement et fuyant une situation de violence conjugale. En tout et pour tout, les nouvelles exclusions à l'allocation supplémentaire prévues à l'article 25 du PL71 touchent plus de 40 000 personnes. Comble d'hypocrisie, le mémoire au Conseil des ministres prévoit que la révision de la notion de contrainte à l'emploi devrait permettre au gouvernement de faire des économies⁴, le tout, sur le dos des personnes les plus précaires de la société. Faut-il encore une fois rappeler que nous anticipons que ces changements seront encore plus délétères pour les femmes.

En considérant que seuls les « pauvres méritants », soit ceux ayant une contrainte de santé, ont droit à un supplément, la LAPF applique des principes de *workfare* dignes de l'Amérique reaganienne. Cette approche accroît la précarité de milliers de personnes déjà vulnérables en leur retirant le droit à un supplément essentiel à leur dignité et à leur bien-être.

Recommandations:

Étant donné les éléments soulevés dans cette section, le SFPQ recommande que :

- a) Le projet de loi prévoit des mesures afin d'assurer que la prestation d'aide de dernier recours permette de vivre dignement, notamment via une prestation suffisante et l'élimination de toute situation menant à un piège à pauvreté;
- b) Le projet de loi abolisse des catégories à l'aide sociale;
- c) La ministre organise dans les plus brefs délais des assises sociales de la pauvreté.

⁴ Chantal Rouleau (2024) *Mémoire au conseil des ministres : Loi visant à améliorer l'accompagnement des personnes et à simplifier le régime d'assistance sociale*. Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, p12.

2. Aide à l'emploi

L'action du MESS en matière d'aide sociale peut être divisée en deux champs principaux : l'aide financière et l'aide à l'emploi. En effet, si la LAPF et les programmes qui en découlent semblent faire l'objet d'une logique coordonnée, les prestataires et demandeurs d'aide de dernier recours interagissent souvent avec une institution bicéphale.

Le problème de l'employabilité

Il importe tout d'abord de rappeler aux membres de la Commission que les profils des prestataires d'aide sociale ont fondamentalement évolué dans les dernières décennies. Si le nombre total de prestataires a diminué de 22% depuis l'entrée en vigueur de la LAPF⁵, la durée cumulative moyenne à l'assistance sociale a augmenté, tout comme l'âge moyen des prestataires ou la proportion de personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi.

Il est ainsi possible d'observer deux tendances principales en matière d'employabilité des prestataires d'aide sociale :

1. Les demandeurs d'asile, proportionnellement plus nombreux qu'autrefois, font les frais des dysfonctionnements du gouvernement canadien.

Les retards massifs en ce qui a trait à la délivrance de permis de travail forcent un grand nombre de demandeurs d'asile en mesure de travailler à se tourner vers les programmes d'aide de dernier recours. Les stratégies d'employabilité ne peuvent donc pas être appliquées pour une forte proportion de cette population : il importe surtout au gouvernement du Québec de trouver les issues administratives à cette impasse qui force des milliers de personnes dans la pauvreté et la précarité. Il importe également de rappeler que, pour d'autres demandeurs d'asile, les stratégies d'employabilité doivent arriver « en aval » d'autres interventions. En effet, la méconnaissance de la langue française, les traumatismes qui peuvent accompagner le départ précipité du pays d'origine ou la durée nécessaire d'adaptation avant de chercher un emploi limitent les perspectives pour un grand nombre de prestataires demandeurs d'asile. Il importe ainsi de favoriser un accompagnement intégré plutôt que d'appliquer des politiques d'activation forcée afin de permettre l'employabilité de cette population.

⁵ Ce nombre est passé de 336 361 à 262 086 entre 2007 et 2024. Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2024). « Évolution du nombre de ménages aux programmes d'assistance sociale – Août 2024 ». *Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale*. En ligne : https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/emploi-solidarite-sociale/publications-adm/documents-administratifs/assistance_soc/region/2024/STAT_region_prog-aide-sociale_aout_2024_MESS.pdf

2. De manière générale, la population prestataire est plus éloignée du marché du travail qu'autrefois.

Les AASE qui travaillent en employabilité (agent-e-s d'aide à l'emploi, soit AAE) nous le confirment sans cesse : un grand nombre de personnes, incluant celles considérées comme étant « sans contraintes », vivent un ensemble d'enjeux les gardant éloignées du marché de l'emploi. Le manque d'envergure des stratégies et des investissements en employabilité n'ont pas permis d'améliorer substantiellement l'employabilité des prestataires. En effet, parmi les 17 cibles identifiées dans la planification annuelle du MESS, les trois seules cibles en employabilité font partie des cinq cibles n'ayant pas été atteintes⁶. Moins de la moitié des prestataires (41%) de l'assistance sociale ayant bénéficié de services d'emploi ont ainsi occupé un emploi dans les trois mois suivant la mesure pour l'année 2023-2024. Par ailleurs, seuls les trois quarts de ces prestataires se sont maintenus en emploi après une période de six mois. Il importe donc de questionner à la fois les moyens et les stratégies de suivi mis en place pour favoriser l'employabilité et l'intégration en emploi des prestataires d'aide financière.

Le premier éléphant dans la pièce : Objectif-emploi

Objectif-emploi fait l'objet d'un consensus critique chez les organisations progressistes du Québec. En effet, l'approche coercitive contraignant les personnes prestataires au travail (en l'occurrence l'imposition d'une pénalité allant jusqu'à 224 \$ pour les prestataires ne s'acquittant pas d'obligations prévues par le programme) produit non seulement du découragement chez les personnes ne trouvant pas de travail ou ne se maintenant pas en emploi⁷, mais aggrave également les phénomènes de stigmatisation et de précarisation. À titre d'exemple, il est bien connu que bon nombre de prestataires admissibles à Objectif-emploi sont en attente de la documentation nécessaire pour démontrer leurs contraintes. L'imposition du programme a donc pour conséquence de pénaliser systématiquement ces personnes.

Le PL71, via son article 35, vient modifier l'application du programme Objectif-emploi en l'imposant à tous les prestataires, même s'il ne s'agit pas d'une première demande d'aide financière. Le fait que le programme soit ainsi étendu, particulièrement à des personnes y ayant déjà participé et pour lesquelles il n'a pas fonctionné, est à la fois contre-productif et inutilement coercitif.

Il importe également de rappeler que le gouvernement n'a pas réussi à faire la démonstration probante de l'efficacité du programme Objectif-emploi. L'idée selon laquelle une politique coercitive d'activation comme le programme Objectif-emploi fonctionne fait l'impasse sur de nombreux déterminants passés sous silence : discriminations à l'emploi basées sur le genre, le handicap ou l'origine ethnique, inadéquation entre la situation géographique des

⁶ Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (2024) *Rapport annuel de gestion 2023-2024*.

⁷ Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CCLP) (2015) *L'emploi pour lutter contre la pauvreté : les défis à relever*.

prestataires et de la disponibilité des emplois, accès à un véhicule ou à du transport en commun pour rejoindre les lieux de travail, etc.

Ainsi, de l'aveu même de la ministre⁸, seuls 60 % des personnes participant au programme obtenaient un emploi. De plus, aucune donnée n'a été fournie quant au maintien en emploi à moyen et à long terme de ces personnes. En effet, plusieurs prestataires font l'expérience de « stages » en emploi, sans avoir l'opportunité de s'y maintenir lorsque les subventions salariales prennent fin. Le SFPQ craint ainsi que l'article 35 du PL71 se conforme aux aspirations patronales québécoises afin d'obtenir de la main-d'œuvre subventionnée non libre de choisir son emploi plutôt qu'aux besoins réels des prestataires d'aide financière en matière d'employabilité.

Cette critique est également conforme à ce que nous rapportent les AAE : la population bénéficiant de leurs services est généralement motivée par la perspective de se retrouver en emploi. Néanmoins, l'application du programme Objectif-emploi force souvent les prestataires vers des services qui ne leur sont pas adaptés. En effet, l'intégration en emploi prend du temps et n'est pas à la portée de toutes et tous à court terme. Il importe donc de remplacer ces politiques d'activation par un accompagnement structurant, offrant les ressources nécessaires et évitant de faire d'Objectif-emploi un système de portes tournantes.

Un second éléphant : la sous-traitance

Le second grand enjeu auquel fait face la stratégie en employabilité gouvernementale se trouve au niveau de la sous-traitance. Depuis 1998, le gouvernement procède en théorie à l'externalisation des services en employabilité, selon le principe de « complémentarité ». Selon ce principe, les organismes en employabilité devaient venir appuyer le travail en employabilité effectué par les AAE avec des interventions spécifiques.

En réalité, la notion même de complémentarité est mise à mal par les sous-investissements du gouvernement. En effet, entre 2014-2015 et aujourd'hui, on a pu observer une diminution du nombre d'AASE au MESS⁹. Simultanément, on a observé, entre 2015 et 2021 (dernière date disponible), une augmentation à la fois du nombre d'ententes de service (+ 10 %), ainsi qu'une augmentation du nombre d'organismes en employabilité en entente de service avec le MESS (+ 13 %)¹⁰. **On observe ainsi que le rôle du MESS comme maître d'œuvre de l'offre de service en employabilité s'est effrité au profit d'un rôle plus effacé de « répartiteur d'enveloppes » et de « répartiteur de clientèles » vers des organismes communautaires.**

⁸ Chantal Rouleau (2024). *Conférence de presse concernant le projet de loi 71*. 11 septembre 2024. En ligne : <https://www.assnat.qc.ca/fr/actualites-salle-presse/conferences-points-presse/ConferencePointPresse-95157.html>

⁹ Calculs basés sur les documents fournis par le Conseil du Trésor dans le cadre d'une demande d'accès à l'information concernant les ETC du personnel assujetti à la *Loi sur la fonction publique* selon la structure budgétaire 2023-2024, pour les années budgétaires 2014-2015 à 2022-2023.

¹⁰ Calculs sur la base de données fournies par le MESS en 2021 dans le cadre d'une demande d'accès à l'information.

Le SFPQ soutient que cet effritement nuit à la cohérence et à l'uniformité des interventions, à l'équité entre les prestataires, et à l'évaluation des résultats des programmes et des mesures.

Cet effritement est entre autres causé par le phénomène de recrutement direct. Celui-ci favorise l'établissement d'un réseau parallèle aux services offerts par la fonction publique. Le système actuel, finançant les organismes en employabilité « à l'acte » et imposant des cibles difficiles à atteindre, pousse ceux-ci à « faire du volume » afin de remplir leurs obligations et rester viables financièrement. Somme toute, le remplacement du principe de complémentarité par la compétition entre le service public et le service communautaire nuit à la fois à la qualité et à la valorisation de l'emploi des AAE et des travailleurs communautaires, ainsi qu'à la qualité des services offerts aux prestataires et à la saine gestion des fonds publics. En effet, le SFPQ soumettait en 2019 à l'ex-ministre du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, Jean Boulet, la démonstration des surcoûts occasionnés par la sous-traitance.

Est-il nécessaire de rappeler que cette sous-traitance représente également un risque à moyen terme pour la qualité et l'accessibilité des services publics? En plus de permettre d'assurer la continuité et la cohérence des interventions publiques auprès des personnes, le maintien à l'interne du rôle de maître d'œuvre en employabilité permet d'assurer l'imputabilité de la ministre en termes de qualité et d'accessibilité des services.

L'aide à l'emploi au MESS, ou comment organiser l'austérité

La diminution des équivalents à temps complet (ETC) en aide à l'emploi, jumelée au transfert de responsabilités vers le milieu communautaire, est loin de représenter un effort de « partenariat social » efficace. En effet, en se délestant d'activités de service à la population, la ministre jette les bases de l'austérité à venir. Une fois que la responsabilité a été transférée au milieu communautaire, les pratiques néolibérales prescrivent en effet d'en couper le financement.

C'est ce qu'on observe d'ailleurs depuis quelques mois, la ministre ayant déclaré vouloir « réduire le nombre » d'organismes en employabilité¹¹. Les organismes communautaires et leurs travailleurs sont ainsi utilisés à des fins de « flexibilisation » dans le processus néolibéral d'allègement de l'État.

Par ailleurs, le financement « à l'acte » des activités de groupe offertes par les organismes communautaires en incite plusieurs à diriger les prestataires vers leurs propres services, même lorsque ceux-ci ne correspondent pas à leurs besoins exacts. Au contraire, les AAE ont l'expertise et les connaissances des programmes nécessaires à l'application appropriée de mesures d'employabilité, et n'ont ainsi aucun intérêt à diriger les personnes vers une ressource plutôt qu'une autre.

¹¹ Tristan Péloquin (2024) « Le gouvernement veut voir moins d'organismes », *La Presse*, 26 avril.

À cet effet, l'article 4 du PL71 vient élargir le champ d'intervention possible des organismes communautaires effectuant de la sous-traitance. En effet, la modification prévue à l'article 15 de la LAPF permet à la ministre de conclure une entente avec un organisme pour qu'il offre un accompagnement non seulement en matière d'autonomisation socioprofessionnelle, mais également en matière de développement d'habiletés ou de facilitation d'accès aux études.

L'article 14 du PL71, abrogeant l'article 35 de la LAPF, représente également une brèche en matière de sous-traitance. En effet, l'article 35 prévoit qu'une entente avec un organisme ne peut « prévoir l'administration de la prestation par (un) organisme ou par un tiers ». En ne réintégrant pas ce principe ailleurs dans le PL71, la ministre ouvre une boîte de Pandore qu'il vaudrait mieux laisser fermée¹².

Il semble ainsi plus que jamais nécessaire que la ministre réaffirme le rôle et la présence de son ministère en matière d'offre directe de services en employabilité, ainsi qu'en matière d'administration des prestations financières.

Le rôle des agents d'aide à l'emploi

Jusqu'à présent, l'argumentaire développé quant aux services d'employabilité repose sur le rôle que les AAE peuvent jouer. En plus des errances du programme Objectif-emploi et des dérives de la sous-traitance, d'autres barrières structurelles limitent la qualité des services que les AAE peuvent offrir.

La dématérialisation des services publics représente l'une de ces barrières. En effet, la fermeture de nombreux centres locaux d'emploi (CLE), ainsi que la diminution des services offerts en personne dans les différents bureaux de Service Québec (BSQ), diminue la capacité qu'a la fonction publique de jouer un rôle central dans les services d'employabilité, ainsi que le niveau de contact entre les AAE et les prestataires d'aide financière du MESS.

Le sous-investissement chronique et l'organisation actuelle des services d'employabilité participent à la dévalorisation du rôle des AAE. Les agent-e-s se voient en effet de plus en plus restreints à une fonction de gestion de liens contractuels avec les organismes, et ne disposent pas des conditions gagnantes pour effectuer par eux-mêmes le travail d'intervention.

Pourtant, le SFPQ le répète depuis longtemps : les AAE ont vocation à être des gestionnaires de parcours. En plus de remplir une fonction cruciale pour assurer le suivi des parcours à l'aide sociale de manière intégrée, les AAE pourraient se voir confier des tâches à caractère social permettant de mieux lutter contre l'exclusion, par exemple en servant de lien avec les autres services publics (logement, santé, justice, etc.). Ainsi, les AAE sont en mesure de s'acquitter non seulement de la délivrance de services en emploi, mais également d'un grand

¹² Pour référence quant à la privatisation de l'administration des aides financières, voir le rapport suivant : Philip Alston (2019) « Report of the Special rapporteur on extreme poverty and human rights (unedited version) », *Organisation des Nations unies*, p18.

nombre de fonctions prévues à l'article 2 du PL71, modifiant l'article 8 de la *Loi*. Les AAE ont également vocation à s'acquitter des efforts de coordination requis par l'article 3 du PL71, établissant la notion de concertation et de collaboration avec les autres ministères.

La formation solide des AAE, leur connaissance fine de l'administration publique, ainsi que leur position de fonctionnaires en relation d'aide doivent permettre de revaloriser le rôle d'accompagnement, central pour la gestion de parcours. Par conséquent, il importe de clarifier l'article 3 de la LAPF afin de déterminer non seulement ce que la ministre *peut* offrir, mais également ce qu'elle *doit* administrer.

Les réseaux régionaux

L'article 18 du PL71 prévoit la constitution de réseaux régionaux d'accompagnement chargés de collaborer à la mise en œuvre de plans d'intervention individualisés pour les prestataires d'un programme d'assistance sociale qui en font la demande. La mise en place de tels réseaux nécessite un certain nombre de clarifications. En effet, un ensemble de questions sont soulevées par la mise en place de tels réseaux :

1) Qui effectuera le suivi et les ajustements nécessaires au plan d'intervention individualisé?

Le PL71 stipule que la ministre est responsable de l'établissement d'un plan d'intervention individualisé. Néanmoins, il importe de rappeler que ce plan d'intervention doit être au centre des responsabilités des AAE en tant que gestionnaires de parcours, et ce, non seulement à des fins de cohérence et de suivi si la personne déménage, mais également à des fins de qualité et d'accessibilité des services publics, d'imputabilité ministérielle et d'uniformité dans la reddition de comptes.

2) Qui seront les représentant-e-s du MESS dans les réseaux d'accompagnement régionaux? Des AAE? Des cadres?

Il faut rappeler que ces réseaux ne doivent pas être un prétexte pour externaliser davantage les ressources en employabilité. Les cadres du MESS n'ont donc pas leur place dans un espace dédié à l'intervention individualisée.

3) À quel(s) moment(s) la personne prestataire intervient-elle dans le processus?

Le nécessaire rôle des AAE en tant que gestionnaires de parcours semble ici évident : l'élaboration d'un plan individualisé doit faire l'objet d'une participation active de la personne

prestataire pour être efficace¹³. Il importe donc de clarifier le processus d'élaboration des plans d'intervention.

4) Qui est responsable des actions concrètes prévues par l'ajout de l'article 43.3 ?

Si le PL71 prévoit une collaboration dans le cadre des réseaux régionaux, le SFPQ considère que les actions doivent, dans un souci de cohérence, rester la responsabilité première des AAE, soit entre autres l'évaluation de la situation et le suivi, mais également l'administration des mesures de formation, d'accompagnement, et de suivi.

Le SFPQ est également critique de l'article 18 lorsqu'il introduit à la LAPF l'article 43.4. Si nous ne nous opposons pas à l'élaboration de projets-pilotes, nous craignons néanmoins que ceux-ci représentent une pente glissante vers l'augmentation de la sous-traitance. Le SFPQ considère également que le PL71 erre en permettant à des sous-traitants d'effectuer leur propre reddition de comptes.

Nous souhaitons donc réitérer que le rôle de gestionnaires de parcours des AAE doit être absolument central et prépondérant dans la constitution des réseaux régionaux, et que le MESS doit y jouer un rôle de coordination.

Recommandations

Étant donné les éléments présentés dans le cadre de cette section, le SFPQ recommande ainsi au gouvernement que :

- d) Celui-ci émette des lettres d'autorisation temporaires de travail pour les demandeurs d'asile afin de contourner les délais causés par Ottawa en la matière;

En ce qui a trait au projet de loi, le SFPQ recommande également que :

- e) La ministre abroge de la LAPF les dispositions permettant de réduire les prestations des personnes participantes au programme Objectif-emploi en deçà de la prestation de base de l'aide de dernier recours;
- f) L'article 35 du projet de loi soit abrogé;
- g) Le projet de loi affirme de manière claire le fait que les AAE soient les premiers responsables des mesures d'employabilité s'apparentant à l'évaluation des besoins, l'élaboration du plan d'intervention individualisé, les suivis, les liaisons avec les

¹³ Sarah Pearson et al. (2023) « Relational approaches to employability », *Journal of Education and Work*, 36, 4.

ressources externes ou autres ministères et organismes, et l'évaluation finale du cheminement;

- h) L'article 3 de la LAPF soit modifié en remplaçant « peut également offrir » par « offre » ;
- i) L'abrogation de l'article 35 de la LAPF soit revue afin que le principe selon lequel une entente avec un tiers ne peut prévoir l'administration de la prestation soit conservé, et que ce principe soit étendu à l'ensemble des rôles assumés par les AAE;
- j) Le projet de loi clarifie la composition exacte des réseaux régionaux d'accompagnement, et qu'il établisse que les AAE jouent un rôle de coordination dans ces réseaux;
- k) La mise en place de réseaux ne permette pas de favoriser l'externalisation croissante de l'action ministérielle d'accompagnement des personnes prestataires d'aide financière du MESS;
- l) L'article 18 du projet de loi soit revu afin que l'ajout d'un article 43.3 à la LAPF établisse le rôle des AAE en tant que gestionnaires de parcours et de point d'entrée des prestataires pour toute mesure d'accompagnement prévue par la loi;

3. Aide financière

L'aide financière fournie par le MESS représente le deuxième grand champ d'intervention publique lorsqu'il est question de l'application de la LAPF. Pour s'acquitter de ses devoirs en la matière, le MESS compte sur des AAF. Il importe de rappeler que les AAF et les AAE se retrouvent tous deux dans le corps d'emploi des AASE. De manière générale, le rôle des AAF inclut principalement l'évaluation de l'admissibilité aux programmes, la collecte des pièces justificatives requises et le traitement administratif des modifications aux dossiers des prestataires¹⁴. Le travail des AAF mérite, tout comme celui des AAE, une attention particulière. En effet,

« La grande majorité des personnes qui déposent une demande d'aide sociale ne rencontrent jamais d'AAF. Dans certaines régions, il n'y a aucune personne responsable de l'aide financière dans les bureaux locaux, les tâches ont été complètement centralisées dans des centres de traitement administratif, où le personnel traite les dossiers sans jamais rencontrer les prestataires¹⁵. »

¹⁴ Catherine Charron (2019) « L'aide sociale et les transformations du rapport à l'État : Sortir du carré de l'emploi », *Revue du CREMIS*, 11, 2.

¹⁵ Catherine Charron (2019) « Des travailleurs et des travailleuses pauvres à « mettre en mouvement » : l'activation et la notion d'aptitude au travail au sein des services publics d'emploi ». *Cahiers de recherche sociologique*, 66-67, hiver-automne, p. 31.

Ainsi, pour aborder les écueils de l'aide financière (et ce que le PL71 devrait inclure afin de les surmonter), il importe tout d'abord d'aborder la question de la déshumanisation et de la dématérialisation de ces services.

La dématérialisation des services : un processus bien en marche

La dématérialisation et la déshumanisation de l'aide financière au MESS ne datent pas d'hier. L'introduction de mécanismes de gestion par statistiques force les AAF à « faire du volume » afin de répondre aux injonctions managériales. Cela signifie que le contact humain, nécessaire afin d'établir la confiance entre l'administration publique et les prestataires d'aide sociale, souvent marginalisés, n'est pas pris en compte dans l'évaluation de la qualité de la prestation de travail des AAF.

Malheureusement, l'accélération des cadences de travail, ainsi que les nombreuses fermetures de CLE et de BSQ dans les 20 dernières années, ont accentué la diminution du contact entre les AAF et les prestataires. Un grand nombre de prestataires ne rencontrent ainsi plus leur AAF, et font face à un vrai « Léviathan » lorsqu'il est question de modifier leur dossier, de poser des questions sur leur prestation ou de signaler une erreur.

Cette situation est vivement dénoncée non seulement par les organisations de défense des droits sociaux, mais également par les AAF. En effet, la distance imposée entre les prestataires et les AAF nuit à l'échange efficace d'informations, ainsi qu'à leur rôle social auprès des populations précarisées. La plupart des AAF ont un parcours à couleur « sociale »; ces personnes se sont engagées dans la fonction publique afin de pouvoir « faire la différence » pour les populations les plus précarisées du Québec. La diminution des services en personne vient donc effriter la capacité qu'ont les AAF d'accompagner les prestataires, nuisant donc à la bonne application de l'article 38 de la LAPF, stipulant que les mesures nécessaires doivent être prises afin d'assurer la qualité des services.

Le projet UNIR

Une modification en apparence cosmétique incluse dans le PL71 jette les bases d'une dégradation supplémentaire de la qualité des services offerts par les AAF. Spécifiquement, l'article 67 (modifiant l'article 54 de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et sur la Commission des partenaires du marché du travail*) propose que les décisions rendues par les AAF ne soient plus identifiées à leur nom, mais plutôt au nom de leur unité administrative.

Cette modification vient répondre, de l'admission même de la ministre¹⁶, au projet de décloisonnement des dossiers à l'assistance sociale appelé « Projet UNIR ». Ce projet

¹⁶ Chantal Rouleau (2024) *Mémoire au conseil des ministres : Loi visant à améliorer l'accompagnement des personnes et à simplifier le régime d'assistance sociale*. Ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale, p10.

modifie fondamentalement le fonctionnement de l'aide financière : la gestion des dossiers est désormais taylorisée. Les activités de traitement des dossiers sont en effet réparties en fonction de la disponibilité des AAF, indépendamment de leur localisation. Par conséquent, **les prestataires d'aide financière n'auront plus un AAF responsable de leur dossier**, mais verront plutôt leur dossier être traité par des dizaines d'AAF différents au cours de leur vie. Ainsi, les AAF effectueront désormais des tâches imposées à travers dans une multitude de dossiers de personnes qu'elles ne connaissent pas. Ce projet d'interchangeabilité des AAF et d'attribution automatique des tâches aura un quadruple effet délétère :

1) Enjeu de temps

L'attribution automatique des tâches par le projet UNIR favorisera l'accélération des cadences, limitant ainsi le temps que les AAF auront à consacrer aux prestataires et demandeurs d'assistance sociale. Les AAF risquent de ne pas disposer de suffisamment de temps pour prendre connaissance des dossiers dont ils n'auront pas connaissance au préalable. Il importe ici de rappeler la complexité des dossiers : plusieurs prestataires vivent un grand nombre de déménagements, il peut y avoir des périodes d'itinérance, plusieurs périodes d'emploi très courtes, etc. L'enjeu du temps diminuera donc la qualité de la prestation de service effectuée par les AAF.

2) Enjeu de suivis

L'interchangeabilité des dossiers fera en sorte que les prestataires devront, de manière régulière, répéter des éléments de leur histoire personnelle. Le SFPQ faisait part, dans une lettre ouverte parue en mai¹⁷, de situations où des prestataires doivent raconter un événement traumatisant à différentes personnes au téléphone afin de justifier un changement à leur dossier. Cette situation n'est pas hypothétique : dans les secteurs où la gestion des dossiers a été décloisonnée, on nous a rapporté plusieurs situations, dont entre autres celle d'une prestataire ayant eu à justifier une modification à son dossier en racontant à plusieurs reprises des épisodes de violence conjugale.

Les enjeux de suivis générés par le décloisonnement des dossiers ne nuisent ainsi pas seulement au traitement diligent des dossiers, mais nuisent également au lien de confiance entre les prestataires et la fonction publique, à la situation psychologique des prestataires en aggravant leur anxiété, et en amplifiant le risque d'erreurs générées par une méconnaissance des dossiers personnels des prestataires.

3) Enjeux d'accompagnement

En adoptant le projet UNIR, le MESS traverse le Rubicon de la dématérialisation. En effet, en créant un « secteur unique » provincial, il devient excessivement difficile de remettre en

¹⁷ Christian Daigle et al. (2024) « Le virage numérique à l'assistance sociale a besoin d'un temps d'arrêt » *Le Devoir*, 17 mai.

place des services d'aide financière en personne. De plus, le fait que les AAF n'aient plus de dossiers attribués limite leur capacité à offrir un accompagnement humain, adapté aux besoins spécifiques des prestataires et basé sur la connaissance fine du dossier et des événements de leur parcours de vie.

4) Enjeux de gestion algorithmique des citoyens

Le projet UNIR jette les bases d'une gestion algorithmique des dossiers des prestataires qui doit nous inquiéter. En effet, en décloisonnant la gestion des dossiers, le MESS se dote de la capacité d'automatiser le traitement de ceux-ci. Il ne s'agit pas ici de crier inutilement « au loup » : le plan directeur en ressources informationnelles du MESS 2018-2023 faisait déjà part de cette volonté d'automatisation.

Ici, les exemples de dérapages foisonnent à l'international : contrôle indécent des allocataires de la CAF en France¹⁸, scandale « Robo-debt » en Australie¹⁹, fiasco SAMS en Ontario²⁰, etc. Le SFPQ est ainsi d'avis qu'UNIR fait planer un risque inédit sur l'intégrité de notre système d'assistance sociale.

Force est ainsi de constater que ces quatre enjeux de qualité des services contreviennent aux de la ministre en vertu de l'article 38 de la LAPF. Le SFPQ considère ainsi que le PL71 aurait avantage à encadrer le rôle des AAF en s'assurant d'y intégrer la notion de valorisation de leur rôle d'accompagnement dans le parcours des prestataires, de responsabilité des dossiers (*caseload*) et de primauté absolue de la décision humaine dans les dossiers des prestataires.

Non-recours aux droits : repenser le rôle des AAF

Dans un contexte où le rôle des AAF a été fondamentalement diminué par les décennies de gestion néolibérale du MESS, il importe de faire preuve de créativité afin d'imaginer des moyens pour revaloriser ces travailleuses et ces travailleurs.

Il importe tout d'abord de rappeler aux membres de la Commission que, malgré la déshumanisation des services d'aide financière, les contacts entre les AAF et les prestataires peuvent néanmoins être plus fréquents en fonction des situations personnelles de ceux-ci. Les AAF devraient donc voir leur rôle d'accompagnement revalorisé : il importe qu'ils et elles puissent non seulement expliquer et aider les prestataires à naviguer la complexité du régime

¹⁸ La Quadrature du Net (2023) « Notation des allocataires : l'indécence des pratiques de la CAF désormais indéniable », En ligne : <https://www.laquadrature.net/2023/11/27/notation-des-allocataires-lindence-des-pratiques-de-la-caf-desormais-indeniable/>

¹⁹ Philip Alston (2019) « Report of the Special rapporteur on extreme poverty and human rights (unedited version) », *Organisation des Nations Unies*, p8.

²⁰ Ibid.

d'assistance sociale aux prestataires, mais puissent également servir de référents vers d'autres ressources, qu'elles soient gouvernementales ou communautaires.

Les AAF ont également un rôle à jouer en matière de lutte à la pauvreté. En plus du rôle d'accompagnement et de référence que peuvent jouer les AAF, celles-ci et ceux-ci occupent un espace idéal afin que le MESS s'attaque à l'un des enjeux les plus oubliés de la lutte à la pauvreté, soit le non-recours aux droits. Le non-recours à l'aide sociale, alors que des personnes y auraient accès, est estimé être minimalement de 10% à 20% des ayants droit²¹. En se fiant à la plus petite de ces estimations (10%), cette « ultra-précarisation » toucherait donc environ 27 000 personnes. Le rôle des AAF pourrait donc être étendu afin de favoriser la réalisation proactive des droits de la population québécoise. À cet effet, le rôle passif du ministère établi dans l'article 38 de la LAPF, soit le fait que « toute personne peut s'adresser au ministre (...) en vue d'assurer le respect de ses droits », pourrait être modifié.

Les erreurs de bonne foi

Accessoirement aux enjeux de dématérialisation, un élément spécifique du PL71 touchant le travail des AAF mérite des précisions supplémentaires : l'article 44 vient intégrer la notion « d'intention » pour déclarer qu'il y a une fausse déclaration. Si le SFPQ salue cet article diminuant l'aspect punitif du régime d'aide sociale, il apparaît important que la notion d'intention soit définie plus clairement dans une perspective d'application réglementaire. En effet, le SFPQ craint que les AAF soient confronté-e-s à un flou en matière d'interprétation, ainsi qu'à une surcharge de travail liée à l'évaluation subjective de l'intention, ce qui nuirait également au principe d'équité de traitement.

Recommandations

Considérant les éléments dont nous avons fait mention dans cette section, le SFPQ recommande que :

- m) L'article 67 soit abrogé;
- n) Le projet de loi intègre le principe selon lequel les prestataires doivent avoir un gestionnaire de dossier attribué du côté de l'aide financière;
- o) Le projet de loi intègre le principe selon lequel les prestataires doivent être en mesure de parler à leur gestionnaire de dossier lorsqu'ils communiquent avec le MESS;
- p) Le projet de loi modifie l'article 38 de la LAPF afin d'intégrer le principe selon lequel la ministre a l'obligation de mettre les moyens en œuvre afin de chercher à assurer

²¹ Marie-Claude Plessis-Bélair (2018) « La non-demande à l'aide sociale du Québec et ses explications : étude exploratoire », *Mémoire de maîtrise*, Université du Québec à Montréal, p.25.

proactivement la réalisation des droits à l'aide sociale de l'ensemble des ayants-droits sur le territoire québécois;

- q) Le projet de loi précise la notion « d'intention » et les modalités de son application en ce qui a trait aux fausses déclarations.

Conclusion

Pour le SFPQ, le PL71 ne doit pas entièrement être remisé. Toutefois, dans son ensemble, le PL71 n'obtient pas la note de passage. En effet, alors que certains articles améliorent marginalement la situation des personnes en situation de pauvreté, d'autres viennent empirer cette situation. Le consensus scientifique, communautaire et syndical exige de la ministre plus d'ambitions par rapport à ce projet de loi. Il importe de s'attaquer aux enjeux de pièges à pauvreté, de déshumanisation des services publics, de déresponsabilisation de l'État par le recours massif à la sous-traitance, etc. En somme, le PL71 se limite malheureusement à des changements cosmétiques, tout en engageant le ministère vers un certain nombre de pentes glissantes.

Le contexte dans lequel ce projet de loi est déposé doit également faire l'objet d'une critique respectueuse, mais sans complaisance. La ministre déclare que ce projet de loi se réaliserait à coût nul. Il est pourtant évident qu'aucune loi visant à réellement s'attaquer aux enjeux de pauvreté au Québec ne peut se faire à coût nul : c'est sans ambages que le SFPQ réclame de la ministre les investissements nécessaires pour assurer des services publics de qualité permettant de lutter efficacement contre la pauvreté. Ces investissements doivent également permettre de rehausser le niveau de toutes les prestations d'aide financière du MESS.

Enfin, il est nécessaire de rappeler que l'austérité que le gouvernement installe actuellement nuira sans contredit à la capacité d'appliquer la LAPF de manière efficace. En fin septembre, les gestionnaires du MESS annonçaient à nos membres le non-renouvellement de nombreux contrats et la suspension de heures supplémentaires jusqu'à nouvel ordre. Il est ainsi surprenant de voir la ministre vanter l'amélioration des services par le PL71 alors même qu'elle participe aux coupures paramétriques du gouvernement.

Liste des recommandations

En somme, le SFPQ recommande que :

- a) Le projet de loi prévoit des mesures afin d'assurer que la prestation d'aide de dernier recours permette de vivre dignement, notamment via une prestation suffisante et l'élimination de toute situation menant à un piège à pauvreté;
- b) Le projet de loi abolisse des catégories à l'aide sociale;
- c) La ministre organise dans les plus brefs délais des assises sociales de la pauvreté;
- d) Le gouvernement émette des lettres d'autorisation temporaires de travail pour les demandeurs d'asile afin de contourner les délais causés par Ottawa en la matière;
- e) La ministre abroge de la LAPF les dispositions permettant de réduire les prestations des personnes participantes au programme Objectif-emploi en deçà de la prestation de base de l'aide de dernier recours;
- f) L'article 35 du projet de loi soit abrogé;
- g) Le projet de loi affirme de manière claire le fait que les AAE soient les premiers responsables des mesures d'employabilité s'apparentant à l'évaluation des besoins, l'élaboration du plan d'intervention individualisé, les suivis, les liaisons avec les ressources externes ou autres ministères et organismes, et l'évaluation finale du cheminement;
- h) L'article 3 de la LAPF soit modifié en remplaçant « peut également offrir » par « offre » ;
- i) L'abrogation de l'article 35 de la LAPF soit revue afin que le principe selon lequel une entente avec un tiers ne peut prévoir l'administration de la prestation soit conservé, et que ce principe soit étendu à l'ensemble des rôles assumés par les AAE;
- j) Le projet de loi clarifie la composition exacte des réseaux régionaux d'accompagnement, et qu'il établisse que les AAE jouent un rôle de coordination dans ces réseaux;
- k) La mise en place de réseaux ne permette pas de favoriser l'externalisation croissante de l'action ministérielle d'accompagnement des personnes prestataires d'aide financière du MESS;
- l) L'article 18 du projet de loi soit revu afin que l'ajout d'un article 43.3 à la LAPF établisse le rôle des AAE en tant que gestionnaires de parcours et de point d'entrée des prestataires pour toute mesure d'accompagnement prévue par la loi;

- m) L'article 67 soit abrogé;
- n) Le projet de loi intègre le principe selon lequel les prestataires doivent avoir un gestionnaire de dossier attribué du côté de l'aide financière;
- o) Le projet de loi intègre le principe selon lequel les prestataires doivent être en mesure de parler à leur gestionnaire de dossier lorsqu'ils communiquent avec le MESS;
- p) Le projet de loi modifie l'article 38 de la LAPF afin d'intégrer le principe selon lequel la ministre a l'obligation de mettre les moyens en œuvre afin de chercher à assurer proactivement la réalisation des droits à l'aide sociale de l'ensemble des ayants-droits sur le territoire québécois;
- q) Le projet de loi précise la notion « d'intention » et les modalités de son application en ce qui a trait aux fausses déclarations.