



SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE
DE LA **DÉFICIENCE**
INTELLECTUELLE

**Avis de la Société québécoise de la déficience
intellectuelle sur le projet de loi n° 71, *Loi visant à
améliorer l'accompagnement des personnes et à
simplifier le régime d'assistance sociale***

Octobre 2024

RECHERCHE, ANALYSE ET RÉDACTION :

- **SAMUEL RAGOT, ANALYSTE SÉNIOR AUX POLITIQUES PUBLIQUES ET CONSEILLER À LA DÉFENSE DES DROITS, SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE DE LA DÉFICIENCE INTELLECTUELLE (SQDI)**

APPROBATION :

- **AMÉLIE DURANLEAU, DIRECTRICE GÉNÉRALE, SQDI**

DÉPÔT LÉGAL OCTOBRE 2024

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES NATIONALES DU QUÉBEC

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA

ISBN : 978-2-921037-63-1

À PROPOS

La Société québécoise de la déficience intellectuelle (SQDI) rassemble, informe et outille tous ceux et toutes celles qui souhaitent faire du Québec une société plus inclusive, où chacun peut trouver sa place et s'épanouir. Plus de 100 organismes et associations, plus de 150 employeurs et des milliers de personnes qui ont une déficience intellectuelle et leur famille à travers la province font déjà partie du mouvement de promotion et de défense des intérêts et des droits des personnes ayant une déficience intellectuelle et de leurs proches.

Appuyant ses actions sur les principes fondamentaux avancés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les Chartes québécoise et canadienne, la Société québécoise de la déficience intellectuelle s'emploie à :

- Promouvoir les intérêts et défendre les droits des personnes ayant une déficience intellectuelle et ceux de leur famille, soit en agissant de manière proactive, notamment par des revendications face aux différentes orientations politiques touchant les personnes et leur famille, soit en intervenant lors de situations de crise, de discrimination ou d'exploitation de ces personnes.
- Renseigner et sensibiliser les membres, les partenaires, les professionnels et les intervenants du milieu, de même que les décideurs et la population en général, sur les problématiques et les nouveaux développements en matière de déficience intellectuelle. Elle le fait par le biais de publications et de relations avec les médias ainsi que par l'organisation d'événements comme des journées thématiques, des conférences ou des campagnes de sensibilisation.
- Agir à titre de porte-parole des personnes, familles, associations et organismes qu'elle représente auprès des diverses instances politiques et publiques ou auprès des acteurs sociaux, notamment concernant les différents projets de loi et règlements en matière d'éducation, de travail, de santé, de services sociaux, de sécurité du revenu ou de tout programme touchant de près ou de loin l'inclusion sociale des personnes dont elle soutient la cause.
- Encourager et soutenir toute initiative privilégiant les services et le soutien aux familles naturelles ou facilitant l'autonomie des personnes ayant une déficience intellectuelle, et, par conséquent, qui favorise leur inclusion pleine et entière dans leur communauté respective.
- Favoriser le partage des expertises et la création de réseaux de solidarité.

Table des matières

Commentaire général	1
Portée de l'analyse présentée dans ce mémoire	2
I. Objectifs du projet de loi et analyse	3
II. Changements aux Programme d'aide sociale et Programme de solidarité sociale	4
Transformations dans le paradigme de la Loi : d' « aide financière » à « assistance sociale »	4
Introduction des « contraintes sévères de santé » pour remplacer les « contraintes sévères à l'emploi »	5
Fusion du Programme d'aide sociale et du Programme de solidarité sociale dans un Programme d'aide financière de dernier recours : simplification, vraiment?	7
Préparation et intégration en emploi	10
Perte de reconnaissance des contraintes temporaires pour les parents d'enfants handicapés, les personnes proches aidantes et les personnes en maison d'hébergement.....	12
III. Accompagnement des prestataires	14
Plan d'intervention individualisé et réseaux régionaux d'accompagnement	14
Généralisation du Programme objectif emploi à tous les prestataires	16
Programmes spécifiques visant « à favoriser le développement du potentiel des personnes, à améliorer leur situation économique et sociale, à préserver leur autonomie et à tenir compte de difficultés économiques transitoires » (art. 40)	17
IV. Modalités de fonctionnement des programmes	18
Dispositions générales	18
Ouverture aux professionnels de la santé pour l'établissement des contraintes de santé	18
Individualisation partielle des prestations	19
Révision du concept de vie maritale afin de favoriser la cohabitation des personnes en situation de handicap	19
Supplément pour prestataires du PAFDR qui poursuivent des études pour l'obtention d'un diplôme d'études secondaires	20
Révision des dettes et des modalités de recouvrement	20

Projets pilotes visant « à étudier, à expérimenter ou à innover en cette matière afin d'améliorer le fonctionnement, l'efficacité et l'efficience de ces programmes »	21
Modifications liées au traitement des plaintes	22
Dispositions transitoires	22
V. Autres questions	23
Conclusion	25
Bibliographie	26
Annexe I : tableau récapitulatif des mesures étudiées, de leur appréciation et des recommandations formulées	29
Annexe II : demandes liées aux programmes d'aide financière de dernier recours inscrites dans l'avis lié au Plan de lutte à la pauvreté	35
Note sur le codage des résultats	35

Commentaire général

La Société québécoise de la déficience intellectuelle (SQDI) accueille de façon généralement favorable, **mais avec d'importantes réserves**, le projet de loi présenté par la ministre responsable de la Solidarité sociale et de l'Action communautaire, Chantal Rouleau. Cette première modernisation de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* était attendue depuis plusieurs années. Si certaines de nos demandes n'ont pas été entendues, nous considérons malgré tout de façon généralement positive les intentions présentées dans le projet de loi. Des éléments importants restent toutefois à préciser afin d'être certains de réellement « simplifier » les programmes d'aide financière de dernier recours. Par ailleurs, **certains éléments devraient impérativement être amendés afin de ne pas mener à des reculs importants pour certaines populations.**

Dans les dernières années, la SQDI est intervenue de façon substantielle dans les enjeux liés à la sécurité financière des personnes en situation de handicap, et particulièrement des personnes ayant une déficience intellectuelle et de leur famille. Nous avons ainsi participé aux travaux entourant l'adoption du Programme de revenu de base (PL173 en 2018), puis avons fait partie du groupe de travail responsable d'établir les modalités de fonctionnement de ce programme (2018-2022) et du groupe de suivi sur les programmes d'aide financière de dernier recours (depuis 2022). Nous sommes également intervenus en lien avec l'adoption de la loi fédérale visant la création de la Prestation canadienne pour les personnes handicapées (PCPH), tant devant la Chambre des communes que le Sénat (Société québécoise de la déficience intellectuelle, 2022b, 2023), ainsi qu'en lien avec le projet de règlement (Ferguson et al., 2024).

Dans la dernière année et demie, la SQDI a travaillé en collaboration avec différentes organisations de personnes en situation de handicap ou ayant des « troubles » de santé mentale afin de produire une série de recommandations pour l'élaboration du Plan de lutte à la pauvreté (Ragot, 2023b). Cet avis présentait un ensemble de demandes et de propositions, dont un bon nombre portait sur les programmes d'aide financière de dernier recours. Nous sommes satisfaits de voir que certaines de ces propositions se retrouvent en tout ou en partie dans le projet de loi ainsi que dans le nouveau Plan d'action gouvernemental visant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2024-2029). Au début de septembre, nous avons également publié une analyse de ce Plan (Ragot, 2024a).

Forte de ce bagage de collaboration avec le gouvernement, de recherche et de réflexion, la SQDI souhaite participer à la bonification du projet de loi à l'étude. Le présent mémoire contient donc des observations et des propositions d'amendement afin de rendre le projet de loi plus intéressant pour les personnes ayant une déficience intellectuelle et leur famille.

Portée de l'analyse présentée dans ce mémoire

Dans ce mémoire, nous étudierons avant tout le projet de loi tel que présenté. Si nous aborderons quelques éléments liés au fonctionnement et à la nature des programmes d'aide financière de dernier recours, **il est important de noter qu'un ensemble d'enjeux ne font pas partie du projet de loi**, soit parce qu'il s'agit de mesures budgétaires, soit parce qu'il s'agit d'éléments réglementaires qui sont habituellement amendés par le biais d'un projet de règlement, non d'un projet de loi.

Par exemple, comme d'autres organisations, **nous demandons une bonification substantielle des prestations des programmes d'aide financière de dernier recours au moins au niveau de la Mesure du panier de consommation**. Toutefois, au Québec, les décisions budgétaires majeures sont généralement annoncées lors de la présentation du budget. Nous comprenons donc que de telles mesures ne soient pas inscrites dans le projet de loi. Nous continuerons en revanche à adresser nos demandes au gouvernement du Québec.

Portée de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles et du Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles

Puisque le projet de loi n° 71 propose essentiellement des modifications à une loi-cadre, un ensemble de dispositions importantes en lien avec le fonctionnement des programmes ne se trouve pas dans le projet de loi ni dans la loi. Ces dispositions sont plutôt inscrites au **Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles**.

Bien que la ministre aurait pu déposer des intentions réglementaires pour clarifier certains aspects de la modernisation de la Loi, elle ne l'a pas fait. **Il en découle que certaines dispositions du projet de loi restent peu claires et difficiles à évaluer en l'espèce**.

Par ailleurs, il faut souligner que les projets de règlement font généralement l'objet de **moins de discussions publiques et que leur adoption est beaucoup plus opaque que celle d'un projet de loi**. Le gouvernement peut en effet décider unilatéralement de prendre en compte, ou non, les commentaires reçus, le tout sans rendre de compte à qui que ce soit. Déposer des intentions réglementaires aurait été une bonne façon de faire preuve de transparence et de permettre au législateur et à la population de réellement saisir les tenants et aboutissants de ce projet de modernisation.

En somme, nous ferons allusion à quelques reprises au règlement dans ce mémoire, mais l'essentiel de notre analyse portera sur le projet de loi et non sur les potentielles modifications à faire au règlement puisque nous ne souhaitons, ni ne pouvons, conjecturer sur les modifications réglementaires à venir.

I. Objectifs du projet de loi et analyse

Dans les dernières années, la ministre a annoncé vouloir « moderniser » la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* afin de la « simplifier » (Plante, 2023). Il s'agissait également d'une demande du milieu associatif (Société québécoise de la déficience intellectuelle, 2022a). L'objectif de simplification se retrouve en effet dans le préambule du projet de loi :

« Ce projet de loi met en œuvre certaines actions énoncées au Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2024-2029 en modifiant la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* afin principalement d'améliorer l'accompagnement des personnes, de favoriser leur intégration en emploi, leur insertion sociale ou leur participation sociale ainsi que de simplifier le régime d'assistance sociale. » (Rouleau, 2024a)

Cet objectif est louable, puisque les programmes d'aide financière de dernier recours sont effectivement **particulièrement complexes**. La mécanique et les dispositions réglementaires de ces programmes font en sorte de complexifier la vie des prestataires, menant souvent à des erreurs pouvant avoir de lourdes conséquences, ou encore de décourager certains prestataires à essayer de travailler, de peur de perdre des prestations indispensables à leur survie (Ragot, 2023a).

Le projet de loi vise à changer la donne en **favorisant un accompagnement des prestataires** afin de leur permettre d'intégrer le marché de l'emploi ou d'être inclus socialement. Ces objectifs sont également louables et la SQDI reçoit favorablement **certaines des dispositions** prévues dans le projet de loi.

Toutefois, nous avons des réserves concernant certains aspects du projet de loi et **ne sommes pas convaincus que le projet de loi dans sa forme actuelle réussira à atteindre ses objectifs**. Au fil de ce mémoire, nous suggérerons des amendements afin de bonifier le projet de loi pour qu'il représente une réelle avancée dans la participation sociale et économique des personnes les plus « vulnérables » et discriminées au Québec.

II. Changements aux Programme d'aide sociale et Programme de solidarité sociale

Les changements au Programme d'aide sociale (PAS) et au Programme de solidarité sociale (PSS) sont indéniablement parmi les plus importantes dispositions du projet de loi. Le projet de loi introduit plusieurs changements, tant au niveau du fonctionnement des programmes que du paradigme même de la Loi. En misant sur l'accompagnement et sur la participation sociale, la ministre cherche à élargir la portée de la Loi, ce que nous apprécions. Il faudra voir comment cela se traduira dans les faits, mais l'intention est bonne.

Transformations dans le paradigme de la Loi : d' « aide financière » à « assistance sociale »

L'article premier de la loi vient expliquer en partie l'objectif du gouvernement. En modifiant la notion d'« aide financière » par la notion « d'assistance sociale », la ministre semble vouloir **élargir la portée de la Loi et inclure plus de dimensions de soutien aux personnes et aux familles** (ce concept est également repris à l'article 17 du projet de loi afin de renommer le chapitre « aide financière » en « assistance sociale »).

Si l'idée est bonne, il serait pertinent de **mieux définir ce qu'est l'« assistance sociale »**, puisque dans la littérature, ce terme est généralement utilisé pour désigner les prestations d'aide financière de dernier recours. Le terme « social assistance » en anglais fait également référence aux programmes d'aide financière. Si l'intention est d'élargir la portée de la Loi, il faudrait préciser la portée de ce terme, voire **en utiliser un autre** (voir recommandation 1).

À cet égard, l'article 2 du projet de loi peut probablement aider à mieux cerner les intentions du gouvernement. En mettant l'accent sur « l'insertion sociale, l'intégration en emploi ou la participation active dans la société des personnes », le projet de loi vient **identifier de nouvelles sphères d'intervention**, dont celles de l'intégration en emploi, mais aussi celle de la « participation active [des prestataires] dans la société ». Ce changement de paradigme est également présent dans l'article 20 de la loi, indiquant que « ce programme vise également à inciter ces personnes à entreprendre ou à poursuivre des démarches favorisant leur participation active à la société, leur inclusion, leur participation sociale ou leur intégration ou réintégration en emploi ainsi qu'à les accompagner pendant ces démarches. »

Cette visée, comprise dans le cadre plus large du projet de loi et de l'accent mis sur l'accompagnement, suggère qu'il ne s'agit pas seulement d'« assistance sociale », mais aussi d'accompagnement social. Il serait donc pertinent d'amender le projet de loi afin de rendre claire cette dimension.

En somme, **l'allocation d'une aide financière de dernier recours ne serait plus le seul but de la Loi**. L'accompagnement et le soutien des prestataires seraient aussi présents, dans un second volet. Il s'agit d'un **changement important dans la portée de la Loi et dans la façon dont le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale considère les personnes prestataires des programmes**.

Finalement, il serait souhaitable d'utiliser le terme « **inclusion sociale** » plutôt qu'« **insertion sociale** », afin de refléter la terminologie utilisée tant dans le milieu communautaire que dans la recherche ou encore dans les traités internationaux que le Canada et le Québec ont ratifiés, dont la Convention relative aux droits des personnes handicapées (Organisation des Nations Unies, 2006).

Recommandation 1 : remplacer « assistance sociale » par « assistance et accompagnement social ».

Recommandation 2 : remplacer « insertion sociale » par « inclusion sociale » afin d'uniformiser la terminologie utilisée dans le projet de loi et de référer à des concepts plus contemporains liés à la participation sociale et à l'inclusion.

Introduction des « **contraintes sévères de santé** » pour remplacer les « **contraintes sévères à l'emploi** »

L'article 4 du projet de loi vise à créer des « programmes d'aide et d'accompagnement social ». Le projet de loi énonce notamment la création de mesures de soutien à l'emploi pour les prestataires, la mise en place d'incitatifs à l'obtention d'un diplôme d'études secondaires ou encore la mise en place d'activités visant la participation sociale des personnes. Ces dispositions nous semblent pertinentes, **sous réserve de changements à l'article**. En effet, en sus de ces dispositions, l'article 4 introduit la transformation des actuelles « **contraintes sévères à l'emploi** » en des « **contraintes sévères de santé** ». **Ce changement est problématique à plusieurs égards**.

Le principal amendement suggéré est de renommer les « **contraintes sévères de santé** » par « **contraintes sévères de santé ou psychosociales** » (recommandation 3). Bien que la définition de la santé préconisée par l'Organisation mondiale de la santé inclue les dimensions liées au « bien-être physique, mental et social » (Organisation mondiale de la

santé, 1946, p. 1), ainsi que la prise en compte des déterminants sociaux de la santé, **le libellé retenu dans le projet de loi nous semble trop restrictif.**

Un tel libellé nous semble également **contradictoire avec la mesure 2.2.2.1 du Plan d'action gouvernemental visant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, visant à « revoir la notion de contrainte à l'emploi ».** Cette mesure vise à « mieux répondre aux besoins des personnes dont les limitations fonctionnelles sont liées à la santé mentale ou à des problématiques complexes de nature psychosociale sans diagnostic précis » (Gouvernement du Québec, 2024, p. 53) (notre soulignement). Il y a donc lieu de modifier ce libellé afin **de rendre explicites les dimensions psychosociales** pouvant représenter des obstacles à la participation économique ou sociale des personnes.

La prise en compte des aspects psychosociaux dans l'évaluation des contraintes à l'emploi est **une demande de longue date des organisations** de personnes en situation de handicap ou ayant des « troubles » de santé mentale. En effet, les programmes actuels ne prennent que partiellement en compte les aspects psychosociaux pouvant mener les personnes à rencontrer des difficultés dans leur intégration en emploi.

La prise en compte de ces aspects faisait d'ailleurs l'objet **d'une recommandation unanime des représentants du milieu communautaire et du gouvernement** dans le rapport « Pour un Programme de revenu de base novateur et structurant » portant sur les modalités de fonctionnement du Programme de revenu de base, ainsi que sur certaines modalités de fonctionnement du Programme de solidarité sociale (orientation 5.1 « Changer de paradigme pour évaluer une contrainte sévère à l'emploi », Comité conjoint sur l'accès au Programme de revenu de base, 2019). **Il est crucial que la prise en compte des aspects psychosociaux soit nommée dans la Loi.** En l'état, l'article 4 semble être un recul.

Recommandation 3 : amender le projet de loi afin d'inclure les aspects psychosociaux dans les « contraintes sévères de santé », afin que les libellés se lisent comme suit : « contraintes sévères de santé ou psychosociales ».

Par ailleurs, outre cette prise en compte des aspects psychosociaux dans la définition des contraintes de santé, certains aspects de l'article 4 devraient être clarifiés. Par exemple, **le projet de loi ne précise pas ce qu'est l'atteinte d'un « niveau d'autonomie socioprofessionnelle favorisant leur transition vers une mesure d'aide à l'emploi »** (art. 4, alinéa 1) ni comment celle-ci devrait se faire. Des précisions seront nécessaires puisque la question de l'intégration en emploi est centrale dans le projet de loi.

Fusion du Programme d'aide sociale et du Programme de solidarité sociale dans un Programme d'aide financière de dernier recours : simplification, vraiment?

Une des mesures les plus importantes du projet de loi est la **fusion du Programme d'aide sociale (PAS) et du Programme de solidarité sociale (PSS)** en un seul programme : le Programme d'aide financière de dernier recours (PAFDR). Le but déclaré de cette fusion est de simplifier la navigation dans les programmes et leur administration. S'il est vrai que la séparation des prestataires selon le critère de la présence de « contraintes sévères à l'emploi » dans les programmes actuels créait une certaine confusion, **il n'est pas clair que le projet de loi va régler ce problème et rendre la gestion plus simple.**

En tant que tel, même s'il fusionne le PAS et le PSS, le PAFDR opérera tout de même une distinction entre les prestataires en fonction de la présence de « contraintes de santé » (temporaires ou sévères). Dans les faits, il n'y aura donc qu'un seul programme, mais trois catégories de prestataires (art. 25) :

- Ceux n'ayant aucune contrainte, soit l'équivalent du PAS actuel,
- Ceux ayant une contrainte temporaire de santé (au moins un mois, mais moins d'une année), soit l'équivalent du PAS actuel avec une contrainte temporaire à l'emploi,
- Ceux ayant une contrainte sévère de santé (d'au moins un an), soit l'équivalent du PSS actuel (contrainte sévère à l'emploi).

En fonction de la présence de ces contraintes, la prestation sera bonifiée (art. 26). Il n'est **pas clair qu'un tel mode de fonctionnement rendra plus faciles les formalités administratives pour les prestataires du PAFDR.**

Nous avons proposé à plusieurs reprises **d'abolir le Programme de solidarité sociale afin d'admettre toutes les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi au Programme de revenu de base.** Nous maintenons cette demande. Le Programme de revenu de base est non seulement **plus généreux et plus flexible** au niveau de ses modalités de fonctionnement et dans la reddition de compte demandée aux prestataires, mais il est en plus fondé sur un **modèle plus axé sur l'accompagnement, sortant du paradigme punitif** des programmes d'aide financière de dernier recours. À notre avis, la **généralisation du Programme de revenu de base pour toutes les personnes ayant des contraintes sévères de santé ou à l'emploi serait la meilleure façon de simplifier les programmes. Malheureusement,** cette demande ne semble pas trouver écho auprès du gouvernement du Québec.

À défaut, si la ministre souhaite simplifier l'administration et l'admission au PAFDR, il serait souhaitable de **réviser et mettre à jour les rapports médicaux** que doivent remplir

les prestataires et les professionnels de la santé afin que ceux-ci soient clairs et prennent en compte les **aspects psychosociaux** des personnes demanderesse, mais aussi afin de les rendre plus faciles à remplir. Une bonne partie du non-recours aux programmes actuels étant liée aux difficultés à remplir les formulaires et aux complexités administratives (Plessis-Bélaïr, 2018), il importe de se concentrer sur ces aspects.

Tout comme pour la détermination des « contraintes de santé », nous estimons que les **rapports remplis par les professionnels de la santé devraient porter en priorité sur les aspects psychosociaux de la personne, incluant les déterminants sociaux de la santé, de la pauvreté et de l'exclusion sociale, puis sur les aspects médicaux** (dont le recours à une liste des « diagnostics évidents » - recommandation 4)¹. Il s'agit d'ailleurs de la première recommandation formulée par le comité mandaté de travailler à l'élaboration du Programme de revenu de base (incluant les représentants du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale) :

« Recommandation 1 : Le Comité conjoint sur l'accès au Programme de revenu de base recommande de baser l'octroi de statut de contraintes sévères à l'emploi sur une ou des évaluations psychosociales objectives, accessibles et offertes par les services publics dans un délai de quelques semaines, qui pourraient être appuyées par un ou des diagnostics médicaux » (Comité conjoint sur l'accès au Programme de revenu de base, 2019, p. 21)

Ce travail de réflexion ayant déjà été fait récemment par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et ayant suscité l'unanimité, il est pour le moins surprenant que le gouvernement du Québec n'ait pas pris le temps de revisiter ce document.

Recommandation 4 : fonder la reconnaissance des « contraintes sévères » sur un rapport psychosocial, appuyé par des diagnostics médicaux. Rendre ce rapport facile à remplir pour les prestataires et pour les professionnels de la santé.

Par ailleurs, il est crucial que les démarches administratives en lien avec le renouvellement des contraintes de santé ou psychosociales **soient cohérentes et fondées sur la situation de la personne** (recommandation 5). Trop souvent, les personnes ayant une déficience intellectuelle se font demander si leur déficience intellectuelle a magiquement disparu. Le gouvernement devrait **viser la simplification des démarches** pour les prestataires et **ne pas faire de révision annuelle systématique**.

¹ La liste des diagnostics évidents est un outil administratif du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale visant à simplifier l'admission au Programme de solidarité sociale. Par le biais de plusieurs « diagnostics évidents », le ministère reconnaît la présence d'une contrainte sévère à l'emploi à certaines personnes dont le diagnostic fait en sorte qu'il est peu probable qu'elles soient en mesure de subvenir entièrement à leurs besoins un jour.

D'une part, une telle révision serait inutile dans bien des cas, d'autre part elle risquerait d'engorger le réseau de la santé et des services sociaux. À cet égard, la ministre pourrait s'inspirer des modalités prévues pour les tutelles modulées. Depuis l'entrée en vigueur de la réforme des régimes de protection en novembre 2022, les évaluations psychosociales et médicales sont adaptées selon la condition de la personne afin d'éviter des évaluations inutiles. **Dans le cadre de l'aide financière de dernier recours, il est clair que, pour bien des personnes, ces réévaluations devraient être encore moins fréquentes, puisqu'il ne s'agit pas d'une mesure de sauvegarde des droits des individus, mais bien d'une évaluation administrative visant à déterminer si la personne pourrait subvenir à ses besoins de façon autonome.** Pour bien des personnes, la réponse restera toujours « non ».

Recommandation 5 : ne pas réévaluer la présence d'une « contrainte sévère de santé » annuellement. Fixer le délai de réévaluation selon la situation de la personne.

Il serait d'ailleurs pertinent que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale signe une **entente d'échange de données avec le Curateur public et d'autres ministères et organismes** (provinciaux et fédéraux) afin de faciliter les démarches administratives de personnes faisant déjà l'objet d'un régime de protection ou ayant obtenu une reconnaissance de leur handicap (recommandation 6). Par exemple, la reconnaissance des évaluations déjà effectuées dans le cadre de la mise en place d'une tutelle modulée devrait être utilisée afin de faciliter l'admission au PAFDR et d'accélérer la reconnaissance de contraintes sévères pouvant mener à l'admission au Programme de revenu de base à terme. Il en va de même pour les personnes bénéficiant du Crédit d'impôt pour les personnes handicapées géré par le gouvernement fédéral.

Recommandation 6 :

- Reconnaître les résultats des rapports d'évaluation psychosociale et médicale effectués par dans le cadre de démarches auprès d'autres ministères et organismes (provinciaux ou fédéraux), dont celles liées à la mise en place de régimes de protection (incluant la tutelle modulée) ou à l'accès au Crédit d'impôt pour les personnes handicapées (CIPH).
- Signer des ententes de partage d'information avec ces ministères et organismes afin de simplifier les démarches administratives des personnes concernées.

Enfin, **de nombreuses questions subsistent en lien avec l'encadrement réglementaire du nouveau PAFDR**. En effet, il n'est pas clair que la présence de contraintes temporaires ou sévères changera la façon dont certains paramètres administratifs importants sont considérés. Par exemple, à l'heure actuelle, le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles opère une distinction dans le traitement des biens et avoirs liquides entre les prestataires du PAS et du PSS. Cette distinction permet aux prestataires du PSS de garder plus de biens et avoirs liquides, ce qui est positif et permet une plus grande sécurité financière. Il faudra voir comment les seuils de biens et avoirs liquides seront encadrés pour le PAFDR et si certaines personnes se verront dès lors pénalisées par les changements à la Loi. Idéalement, l'ensemble des prestataires du futur PAFDR devraient bénéficier de seuils de biens et d'avoirs liquides plus élevés que ce que le règlement permet actuellement.

Préparation et intégration en emploi

Dans sa détermination de la présence d'une « contrainte sévère de santé », l'article 25 du projet de loi indique :

« 53.1. La prestation de base est augmentée d'une allocation pour contraintes sévères de santé lorsque l'adulte seul ou un membre adulte de la famille, selon le cas, démontre, par la production d'un rapport médical, que son état physique ou mental est, de façon significative, déficient ou altéré pour une durée d'au moins un an et que, pour cette raison et compte tenu de ses caractéristiques socioprofessionnelles, il présente des contraintes sévères de santé qui nuisent à la réalisation d'une activité de préparation à l'emploi, d'insertion ou de maintien en emploi. »

Nous sommes extrêmement préoccupés par la présence d'un critère lié aux « activités de préparation à l'emploi, d'insertion ou de maintien en emploi ». De façon plus spécifique, le fait de considérer les activités de « préparation à l'emploi, [et] d'insertion » en emploi nous semble **absolument problématique**.

D'une part, il n'est expliqué nulle part ce qu'est une « activité de préparation à l'emploi ». Puisqu'au Québec, plusieurs ministères sont responsables d'activités de préparation à l'emploi (Éducation pour les stages au cours des études, Santé et Services sociaux pour les stages et plateaux de travail, et Emploi pour les services spécialisés de main-d'œuvre), **la portée de cet article reste floue**. En l'état, les activités de préparation à l'emploi pourraient être **autant des programmes de plateaux de travail dans lesquels les personnes participantes ne sont pas payées et au sein desquels peu de personnes transitent à terme vers l'emploi** (Ragot, 2024c); ou encore des activités de préparation à l'emploi dans le réseau scolaire pour les **jeunes adultes en situation de handicap ayant moins de 21 ans**. Les services spécialisés d'intégration en emploi pour les personnes en

situation de handicap seraient aussi inclus dans une telle liste, **même si le recours à ces services ne garantit pas un placement en emploi, ni même le fait d'être « apte » à occuper un emploi.**

Cette absence de clarté et l'inclusion de ce critère risquent d'avoir l'effet inverse de celui recherché par le projet de loi : **il risque de décourager durablement les personnes de considérer l'emploi.** En effet, **le risque de perdre les prestations bonifiées et l'ancienneté pour l'accès au Programme de revenu de base pourrait avoir un effet dissuasif majeur.** De plus, puisque le gouvernement limite encore largement les gains et revenus de travail permis pour les prestataires (Ragot, 2024d), **il est clair qu'il n'y aura littéralement aucun avantage à travailler pour les prestataires du PAFDR ayant des contraintes de santé.**

Ultimement, **ce critère pourrait mettre en péril bien des programmes communautaires visant à soutenir les personnes ayant une déficience intellectuelle.** En effet, plutôt que de mettre les personnes à risque de perdre leurs prestations, il est probable que les organismes préféreront fermer leurs programmes. **Il est impératif qu'un amendement soit adopté afin de retirer ce critère.**

D'autre part, pour bien des personnes ayant une déficience intellectuelle, **essayer de travailler à temps plein est un risque.** Il s'agit d'un défi à relever tant pour les personnes que pour leur famille. Il importe donc que le gouvernement les soutienne durant cette période plutôt que de les exposer au risque de perdre leurs prestations et la reconnaissance de leur contrainte à l'emploi/de santé. Le gouvernement a d'ailleurs reconnu cet état de fait en créant le Programme objectif emploi. Ce programme bonifie les prestations des personnes essayant un retour au travail. **Plutôt que de créer des « trappes à pauvreté », le gouvernement devrait veiller à encourager les prestataires à faire des essais d'intégration en emploi sans leur retirer la reconnaissance de leur contrainte d'emploi/de santé.**

Par ailleurs, **l'article 25 ne fait pas de distinction entre l'emploi à temps partiel et l'emploi à temps plein.** Pour beaucoup de personnes ayant une déficience intellectuelle, il est difficile, voire impossible, de considérer l'emploi à temps plein. En revanche, **l'emploi à temps partiel est souvent possible et souhaitable,** tant pour renforcer la sécurité économique que pour favoriser l'inclusion des personnes. **Il est donc crucial de distinguer l'emploi à temps partiel de l'emploi à temps plein,** les finalités et les produits étant fondamentalement différents. Une personne travaillant à temps partiel n'aura en effet pas la capacité financière de subvenir à tous ses besoins, contrairement à une personne travaillant à temps plein.

Il importe également de rappeler **que les prestataires de l'actuel PSS peuvent faire l'expérience du travail sans perdre la reconnaissance de leur contrainte sévère à l'emploi et sans perdre d'autres avantages** (comme le carnet de réclamation médical et l'assurance médicament publique), même si leur prestation est réduite de 100 % pendant un certain nombre d'années. **L'article 25 viendrait anéantir cette flexibilité.**

En l'état actuel des choses, **l'article 25 risque donc de dissuader fortement les tentatives d'accès à l'emploi pour les personnes ayant une déficience intellectuelle et pour les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi n'étant pas en mesure de travailler à temps plein.** Dans sa forme actuelle, l'article risque également de menacer la pérennité de bien des programmes et services gouvernementaux et communautaires d'emploi pour les personnes en situation de handicap. **Il est donc impératif que cet article soit amendé pour exclure toutes les activités de préparation et d'insertion en emploi et pour refléter les différences entre l'emploi à temps partiel et l'emploi à temps plein.**

Recommandation 7 : remplacer « il présente des contraintes sévères de santé qui nuisent à la réalisation d'une activité de préparation à l'emploi, d'insertion ou de maintien en emploi » dans l'article 25 (53.1), par « il présente des contraintes sévères de santé qui nuisent à son maintien en emploi à temps plein ».

Perte de reconnaissance des contraintes temporaires pour les parents d'enfants handicapés, les personnes proches aidantes et les personnes en maison d'hébergement
Un autre problème majeur à l'article 25 est la **perte de reconnaissance des contraintes temporaires à l'emploi pour les parents d'enfants en situation de handicap, les personnes proches aidantes et les personnes vivant de la violence et se réfugiant en maison d'hébergement.** À l'heure actuelle, l'article 53 de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* inclut les alinéas 3, 5 et 9 reconnaissent des contraintes temporaires à l'emploi pour ces catégories de personnes. L'article 25 du projet de loi vient complètement retirer la reconnaissance de ces contraintes temporaires.

Dans son mémoire au Conseil des ministres, la ministre indiquait que, dans le futur, ces personnes se verraient reconnaître des contraintes de santé par le biais d'une modification au Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles :

En outre, certaines CTE abolies (enfant à charge handicapé, proche aidant, hébergement pour victimes de violence) seront remplacées par des ajustements à la prestation ou des prestations spéciales de niveau financier équivalent, par l'entremise d'une modification réglementaire suivant l'adoption du projet de loi. (Rouleau, 2024b) (notre soulignement)

À notre avis, il serait malgré tout **préférable de maintenir ces alinéas dans la Loi afin de garantir un niveau de protection adéquat** (recommandation 8), les règlements pouvant être modifiés à tout moment par d'autres gouvernements. Il s'agit d'un risque que nous ne souhaitons pas prendre. Non seulement une éventuelle suppression de ces avantages représenterait un **risque grave de danger** pour certaines personnes vivant de la violence, incluant de nombreuses femmes avec une déficience intellectuelle (DAWN Canada, 2014; Nadeau, 2018), mais elle **fragiliserait un peu plus les parents et les proches aidants de personnes en situation de handicap**.

En fait, pour nous, les mesures protégeant **des minorités et des personnes vulnérables ou visant l'atteinte d'une égalité réelle pour des populations en quête d'équité devraient toujours être enchâssées dans les lois, non dans des règlements**. La Cour suprême du Canada a d'ailleurs validé la pertinence de l'inclusion de ce genre de mesures dans les lois (Masson et Butler, 2021).

Par ailleurs, dans le cadre de notre avis sur le Plan de lutte à la pauvreté, **nous avons suggéré de donner accès au Programme de revenu de base à ces personnes**. Une telle mesure serait nettement plus favorable à leur sécurité physique, financière et à leur bien-être en général. Si la ministre insiste pour transférer les dispositions actuelles de la Loi dans le Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles, **nous l'invitons à donner accès au PRB à ces personnes plutôt que de simplement leur reconnaître des contraintes temporaires** (recommandation 9).

Recommandation 8 : réintégrer les alinéas 3, 5 et 9 de l'actuel article 53 de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles* dans l'article 25 du projet de loi, modifiant l'article 53.

Recommandation 9 : donner accès au Programme de revenu de base aux :

- Parents ou personnes significatives d'enfants ou d'adultes ayant des besoins particulièrement élevés ou n'ayant pas accès à des services et ayant dû quitter leur emploi pour s'occuper d'eux (Gouvernement du Québec, 2020; Ministère de la Santé et des Services sociaux, 2021a, 2021b);
- Personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi vivant une situation d'urgence (par exemple, violence conjugale), mais n'ayant pas cumulé les mois nécessaires pour l'admission au PRB. Cette mesure vise à favoriser l'indépendance financière des personnes vivant une situation d'urgence en leur donnant les moyens d'en sortir.

III. Accompagnement des prestataires

Outre la fusion du PAS et du PSS dans le nouveau PAFDR, un autre aspect important du projet de loi est **l'accent mis sur l'accompagnement des prestataires**.

Tel qu'expliqué précédemment, l'article 2 du projet de loi met l'accent sur « l'insertion sociale, l'intégration en emploi ou la participation active dans la société des personnes ». Si nous préférierions parler **d'inclusion sociale plutôt que d'insertion** (voir recommandation 2), la volonté gouvernementale **va dans le bon sens** ici. Par ailleurs, nous saluons la collaboration interministérielle mise en avant dans l'article 3. **Il est en effet plus que temps que toutes les parties du gouvernement du Québec agissent en concertation afin de mieux soutenir les personnes les plus défavorisées**.

L'accompagnement des prestataires était déjà une préoccupation nommée dans le Plan d'action gouvernemental visant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2024-2029); il est donc logique que cet aspect se retrouve dans le projet de loi.

Quelques mesures précises sont nommées dans le projet de loi. Nous analyserons ici ces propositions et suggérerons des amendements, le cas échéant.

Plan d'intervention individualisé et réseaux régionaux d'accompagnement

D'abord, l'article 18 du projet de loi prévoit la création d'un nouveau chapitre dans la Loi, portant sur les « plans d'intervention, [les] réseaux régionaux d'accompagnement et [les] projets pilotes ». Ces plans d'intervention viseraient à soutenir de façon individualisée les prestataires des programmes d'assistance sociale. **Sur papier, cette idée est positive**.

Toutefois, de nombreuses questions demeurent. En effet, les plans d'interventions sont des documents qui **existent déjà au sein de plusieurs ministères et organismes du gouvernement du Québec**. Par exemple, la *Loi sur les services de santé et de services sociaux* prescrit l'obligation de réaliser un plan de services individualisé ou un plan d'intervention dans certains cas (Gouvernement du Québec, 1992, arts. 10, 102, 103). L'Office des personnes handicapées du Québec joue également un rôle dans l'élaboration de Plans de services « afin de faciliter [l']intégration scolaire, professionnelle et sociale [des personnes handicapées]. » (Gouvernement du Québec, 2004, art. 45).

Il est important de **ne pas dédoubler les plans de services et de ne pas multiplier les démarches pouvant mener à l'accès aux services publics**. En créant des plans d'intervention individualisés, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale devrait

plutôt **miser sur la collaboration avec les autres ministères et organismes du gouvernement du Québec et briser les silos existants** (recommandation 10).

Par ailleurs, **la mise en place de plans d'intervention ne devrait jamais être un critère d'accès à d'autres programmes ou services du gouvernement du Québec**, et particulièrement ceux créés visant à « favoriser le développement du potentiel des personnes, à améliorer leur situation économique et sociale, à préserver leur autonomie et à tenir compte de difficultés économiques transitoires » (art. 40). À titre d'exemple, certains programmes, comme le Programme d'aide et d'accompagnement social (PAAS), requièrent le fait d'être prestataire du Programme d'aide sociale, du Programme de solidarité sociale ou du Programme de revenu de base (Emploi Québec, 2014), excluant des personnes qui pourraient pourtant en bénéficier. **Il importe que les plans d'intervention ne deviennent pas les garde-barrières de l'accès aux programmes spécifiques pouvant soutenir les personnes (recommandation 11).**

Recommandation 10 : miser sur la complémentarité avec les ministères et organismes du gouvernement du Québec dans l'élaboration de plans d'intervention individualisés.

Recommandation 11 : ne pas restreindre l'accès à des services ou programmes par le biais de la mise en place de plans d'intervention individualisés.

De plus, la création de plans d'intervention individualisés devra être **accompagnée d'importants efforts de formation pour les agents du gouvernement** (recommandation 12). Compte tenu de leur nature sensible et des potentiels impacts sur les prestataires, les plans devraient être réalisés par des professionnels habilités, voire par des membres d'ordres professionnels.

Cela est d'autant plus important que l'article 43.3 créé par l'article 18 du projet de loi détaille une série d'actes qu'auront à poser les agents du ministère. Certains points de cette liste ressemblent à des actes réservés aux travailleuses sociales et travailleurs sociaux. Il faudra donc veiller à ce que les **agents soient formés ou que les agents responsables des plans d'intervention soient des membres de l'Ordre** des travailleurs sociaux et des thérapeutes conjugaux et familiaux du Québec.

La formation sera un aspect critique du changement de paradigme des programmes d'assistance sociale. Passer d'un paradigme visant le contrôle de la conformité à l'accompagnement nécessitera d'importants **efforts organisationnels et un changement de culture à l'interne du ministère.** Soutenir les travailleuses et travailleurs et leur

donner les ressources nécessaires sera crucial afin de s'assurer de la réussite de cette démarche (recommandation 13).

Recommandation 12 : s'assurer de former adéquatement les agents responsables de la création, de la mise en place et du suivi des plans d'intervention individualisés.

Recommandation 13 : mobiliser d'importants efforts afin d'accompagner les travailleuses et travailleurs du ministère dans le changement de culture organisationnelle engendré par le projet de loi.

Généralisation du Programme objectif emploi à tous les prestataires

L'article 35 du projet de loi rend accessible le Programme objectif emploi à tous les prestataires, **sans exigence de première participation aux programmes d'aide financière de dernier recours**. Ce changement est positif puisque l'évaluation de ce programme (Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, 2021) a démontré **qu'il favorise la participation à des mesures d'employabilité et permet à des prestataires de sortir de la pauvreté par l'emploi**.

À l'heure actuelle, la participation (facultative) au Programme objectif emploi est réservée aux primodemandeurs du Programme d'assistance sociale. Les organisations de personnes en situation de handicap avaient demandé que le programme soit ouvert à d'autres personnes, y compris les personnes ayant déjà été prestataires d'autres programmes d'aide financière de dernier recours (ou n'étant pas primodemanderesse au PAS). **Nous sommes satisfaits de voir que cette demande a été entendue**.

Il faudra toutefois réfléchir à la mise à jour des modalités de participation et de fonctionnement du programme afin de **tenir compte des besoins spécifiques des personnes plus éloignées de l'emploi**, dont certaines personnes ayant une déficience intellectuelle (recommandation 14). Par exemple, la durée de participation dans ce programme pour ces personnes risque d'être plus longue. **Il importe donc de les soutenir pendant toute la durée de leur tentative d'accès au marché du travail, et de ne pas limiter le nombre d'essais possibles** (recommandation 15). Le Programme objectif emploi devrait être disponible quand les personnes en ont besoin, sans limitations particulières.

Recommandation 14 : s’assurer que le Programme objectif emploi tiendra compte des besoins spécifiques des personnes plus éloignées de l’emploi, dont certaines personnes ayant une déficience intellectuelle.

Recommandation 15 : étendre la limite de durée de participation au Programme objectif emploi et ne pas imposer de limite de participation afin de favoriser les essais d’intégration au marché du travail pour les personnes plus éloignées de l’emploi.

Toutefois, afin de s’assurer que la généralisation du Programme objectif emploi sera positive pour les personnes ayant des contraintes sévères, il faudra **modifier l’article 25**, tel que détaillé dans la section précédente. La formulation actuelle de l’article 25 **entre en effet en contradiction avec l’objectif d’intégration au marché de l’emploi et avec la généralisation du Programme objectif emploi**. En effet, les personnes essayant d’intégrer le marché du travail par le biais du Programme objectif emploi peuvent malgré tout avoir des contraintes sévères et vouloir travailler à temps partiel, tout en maintenant leur admissibilité aux prestations spéciales auxquelles elles auraient autrement le droit.

Programmes spécifiques visant « à favoriser le développement du potentiel des personnes, à améliorer leur situation économique et sociale, à préserver leur autonomie et à tenir compte de difficultés économiques transitoires » (art. 40)

L’article 40 du projet de loi réinstaura les « programmes spécifiques » (abrogés à l’article 34). Ces programmes sont créés par la ministre pour « aider les personnes et les familles qui présentent des difficultés particulières » (art. 40 (83.26)) et ont notamment pour but de « viser à favoriser le développement du potentiel des personnes, à améliorer leur situation économique et sociale, à préserver leur autonomie et à tenir compte de difficultés économiques transitoires » (art. 40 (83.27)).

Cette proposition est **intéressante**, mais en l’absence d’intentions réglementaires, il est **difficile d’en mesurer la portée**. Il aurait été pertinent pour la ministre de présenter des exemples de « programmes spécifiques ».

De manière générale, il est clair pour nous **que l’accès à ces programmes, et autres mesures d’accompagnement ne devrait pas être restreint par l’obligation d’être prestataire du futur Programme d’aide financière de dernier recours**. Si des programmes spécifiques existent en dehors du Programme d’aide financière de dernier recours, ces programmes devraient être ouverts à toute personne en ayant besoin.

IV. Modalités de fonctionnement des programmes

Le projet de loi modifie également certaines modalités de fonctionnement des programmes d'aide financière de dernier recours. **Certaines modifications sont les bienvenues**, d'autres sont plus difficiles à évaluer et d'autres ne vont **malheureusement pas assez loin**.

Bien que les modalités de fonctionnement soient généralement considérées comme des technicalités, **ces aspects sont cruciaux pour les prestataires**, puisqu'ils dictent ce qu'ils peuvent faire ou non et ont un grand impact sur leur vie. Il est donc important de les considérer avec attention.

Dispositions générales

Parmi les dispositions générales inscrites au projet de loi se trouve l'obligation de communiquer dans des « termes clairs et concis » (arts. 13, 16), ce qui est positif. Trop souvent, les prestataires rapportent que le langage et la forme utilisés par le ministère « ressemblent à des mises en demeure », ce qui rend plus difficile la compréhension des demandes ou obligations formulées par le ministère. **Une amélioration des communications serait donc une avancée notable.**

L'article 29 établit quant à lui la possibilité pour la ministre d'édicter **des règles assouplies en lien avec les avoirs liquides et biens en cas de succession**. Il s'agit d'une bonne nouvelle, même s'il faudra voir comment cet encadrement se fera. De nombreuses familles de personnes ayant une déficience intellectuelle se questionnent à savoir comment transmettre leur patrimoine à leurs enfants sans les pénaliser. Les plus fortunées ont généralement recours à une fiducie. Cette stratégie engendre toutefois des frais importants et représente une charge de gestion pour les proches aidants restants. Une plus grande flexibilité liée aux successions serait pertinente.

Ouverture aux professionnels de la santé pour l'établissement des contraintes de santé

Les articles 12, 46 et 55 ouvrent la possibilité à **d'autres professionnels de la santé de remplir des rapports d'évaluation** attestant de la présence d'une contrainte sévère de santé. **Il s'agit d'une avancée notable.** Cette disposition faisait en effet partie des demandes du milieu associatif depuis des années. Il s'agissait également de la recommandation 1.9 du rapport du comité sur le Programme de revenu de base.

Toutefois, il est difficile d'évaluer les tenants et aboutissants de cette proposition puisque la liste des professionnels de la santé autorisés à remplir les formulaires d'évaluation sera établie par règlement. Si l'intention est positive, **il faudra voir comment la mise en œuvre de cette disposition se fera**. Le ministère aura tout intérêt à s'inspirer des travaux déjà réalisés en ce sens par le Curateur public afin de simplifier les démarches et travailler de concert avec les différents ordres professionnels concernés (recommandation 16).

Recommandation 16 : s'inspirer des travaux réalisés par le Curateur public pour l'ouverture des évaluations psychosociales et médicales à d'autres professionnels de la santé.

Individualisation partielle des prestations

Les articles 24, 27 et 30 établissent **l'individualisation partielle des prestations**. Si cette individualisation partielle ne répond pas à nos demandes, il s'agit toutefois d'**un début**.

À notre avis, l'individualisation des prestations d'aide financière de dernier recours **devrait être complète et exclure les revenus et le patrimoine de tout conjoint ou conjointe**. Il s'agit d'une demande de longue date afin de favoriser la vie maritale et l'entraide entre prestataires. L'individualisation aurait également comme effet bénéfique de **rendre moins dépendantes les personnes prestataires face à leur conjoint ou conjointe**. La dépendance et le contrôle économiques étant des formes classiques de **violence genrée**, il est extrêmement important que les prestations soient individualisées pleinement.

Il faut d'ailleurs noter que le Programme de revenu de base comprend des dispositions en lien avec l'individualisation qui sont plus favorables que celles proposées dans le projet de loi. **La ministre aurait pu tout simplement les étendre au nouveau Programme d'aide financière de dernier recours** (recommandation 17).

Recommandation 17 : étendre les modalités sur l'individualisation des prestations du Programme de revenu de base au nouveau Programme d'aide financière de dernier recours.

Révision du concept de vie maritale afin de favoriser la cohabitation des personnes en situation de handicap

L'article 8 du projet de loi introduit une **exception à la considération de la vie maritale** pour les personnes habitant avec une personne en situation de handicap, ou pour une personne en situation de handicap habitant avec sa personne proche aidante. Il s'agit

d'une considération **bienvenue, mais qui devrait être élargie à tous les prestataires** (recommandation 18).

Par ailleurs, l'exclusion prévue au projet de loi est très spécifique et **demande un très haut niveau de dépendance de la personne** envers un proche afin de s'appliquer. Il faudrait un peu plus de flexibilité dans la façon d'évaluer la présence de contrainte liée aux activités de la vie domestiques (AVD) et aux activités de la vie quotidienne (AVQ).

À notre avis, il aurait été pertinent d'inclure d'autres types de situations liées à la proche aide. Par exemple, il arrive de plus en plus fréquemment que des conjoints doivent quitter leur emploi afin de s'occuper de leur proche. Il n'est pas clair que ces personnes se qualifieront pour cette mesure.

Recommandation 18 : supprimer la notion de vie maritale pour tous les prestataires des programmes d'aide financière de dernier recours (incluant le Programme de revenu de base) afin de favoriser la cohabitation, l'entraide et le soutien mutuel.

Supplément pour prestataires du PAFDR qui poursuivent des études pour l'obtention d'un diplôme d'études secondaires

Outre l'individualisation partielle, l'article 27 crée également un « supplément pour les études menant à l'obtention d'un diplôme d'études secondaires ».

Il s'agit d'une **bonne mesure**, tant qu'elle demeure volontaire. L'article 50 prévoyant que les modalités d'encadrement de la mesure seront édictées par règlement, il est difficile de s'avancer plus sur cette question.

Révision des dettes et des modalités de recouvrement

Le projet de loi contient des dispositions sur la révision des dettes et les modalités de recouvrement. Certaines dispositions sont **plutôt positives**, mais **il manque de détails** pour juger de façon pleine et entière de leur portée.

L'article 42 précise par exemple les conditions dans lesquelles la ministre peut accorder une remise partielle de dette. L'article 43 limite quant à lui la période pouvant faire l'objet d'une réclamation à cinq ans. Pour sa part, l'article 44 vient redéfinir partiellement la façon dont les fausses déclarations sont établies. Cet article **manque toutefois de clarté**, puisque la seule différence introduite semble être **la prise en compte de l'intention de frauder**. Il est difficile de formuler un avis sur cette proposition, notamment car l'intention est généralement extrêmement difficile à prouver en droit. Il est possible que cette

modification ait pour conséquence de rehausser le fardeau de la preuve pour le ministère, mais cela reste flou.

Il est important de noter que la majorité des « fausses déclarations » sont en fait **des erreurs de bonne foi**. Ces erreurs sont liées à la complexité des démarches, au peu d'information disponible pour les prestataires, ainsi qu'aux consignes souvent contradictoires reçues de la part des agents de Services Québec. Dans ce contexte, nous recommandons d'annuler les dettes actuelles afin de s'assurer que ne cohabitent pas des dettes issues d'erreurs de bonne foi avec des dettes issues d'une intention de frauder (recommandation 19).

De façon générale, nous considérons **qu'il faudra plus de détails afin de formuler une opinion définitive sur certaines des modifications proposées** (recommandation 20).

Recommandation 19 : annuler toutes les dettes aux Programmes d'aide sociale et de solidarité sociale.

Recommandation 20 : clarifier la façon dont sont définies et traitées les « fausses déclarations ».

Projets pilotes visant « à étudier, à expérimenter ou à innover en cette matière afin d'améliorer le fonctionnement, l'efficacité et l'efficience de ces programmes »

En plus des plans d'interventions, l'article 18 vient ajouter un chapitre à la Loi, portant sur la création de projets pilotes visant à « étudier ou à définir des normes applicables en matière d'assistance sociale ou pour expérimenter ou innover en cette matière afin d'améliorer le fonctionnement, l'efficacité et l'efficience des programmes d'assistance sociale » (art. 18 (43.4)).

Il est **difficile d'évaluer la portée de cet ajout**. D'une part, peu de détails sont disponibles, d'autre part la formulation retenue est loin d'être explicite. Par exemple, il serait pertinent de connaître ce que sont les « normes applicables en matière d'assistance sociale » et comment des projets pilotes pourraient les améliorer. De manière générale, il est clair **que tout projet pilote devrait être mis en place afin d'améliorer les conditions de vie et l'inclusion sociale des prestataires**, et que la participation à ces projets devrait être **volontaire, sans aucune conséquence négative en cas de refus**.

Il est également discutable que la ministre puisse mettre fin à un projet pilote à tout moment. **Cela représentera un frein à la mise en place de projets pilotes en collaboration avec le secteur communautaire**, puisque le risque de perdre le financement sera omniprésent.

Recommandation 21 : clarifier ce que sont les projets pilotes et mieux encadrer les modalités de signature d'ententes avec des tierces parties.

Modifications liées au traitement des plaintes

Les articles 68, 69 et 70 du projet de loi viennent resserrer le fonctionnement du traitement des plaintes « manifestation non fondée[s] » et prévoient des conditions d'abandon de ces plaintes par le ministère.

Il est difficile d'évaluer ces dispositions. Il est toutefois clair que toute modification aux modalités de plaintes **devrait préserver le droit de déposer une plainte, que celle-ci soit traitée selon des principes fondamentaux d'équité procédurale, et que des recours soient disponibles** en cas de désaccord.

Dispositions transitoires

Finalement, le projet de loi contient les dispositions transitoires habituelles. En sus de ces dispositions, l'article 73 vient détailler qui aura le droit à la reconnaissance des contraintes temporaires ou sévères de santé.

Ainsi, les personnes n'ayant pas actuellement de contrainte temporaire à l'emploi rejoindront le Programme d'aide financière de dernier recours sans contrainte de santé, les personnes prestataires du Programme d'aide sociale avec des contraintes temporaires se verront reconnaître les mêmes contraintes de santé au PAFDR, puis les prestataires du Programme de solidarité sociale rejoindront le nouveau PAFDR avec des contraintes sévères de santé.

V. Autres questions

En plus des questions laissées en suspens par le projet de loi et l'absence d'intentions réglementaires, **certains éléments mériteraient d'être précisés.**

D'abord, bien que la ministre eût pour but de **simplifier l'administration des programmes et la vie des prestataires**, le projet de loi ne contient aucune mesure portant sur la **reddition de comptes** durant la participation aux programmes. Pourtant, le fardeau administratif est extrêmement élevé au PAS et au PSS. Ces exigences administratives et de reddition de comptes sont souvent mensuelles et complexifient l'expérience des prestataires. Alors que le gouvernement du Québec a fait des avancées substantielles en lien avec le fonctionnement du Programme de revenu de base, **le projet de loi n'en généralise fondamentalement aucune au nouveau Programme d'aide financière de dernier recours.**

Par ailleurs, **nous ne sommes pas persuadés que la fusion du PAS et du PSS est la meilleure approche pour simplifier les programmes d'aide financière de dernier recours.** Nous aurions préféré voir **l'abolition du PSS en faveur du passage de toutes les personnes ayant des contraintes sévères de santé/à l'emploi au Programme de revenu de base.** Le Programme de revenu de base a des modalités de fonctionnement plus flexibles et des prestations plus généreuses, et représente réellement une avancée significative en termes de protection sociale. À notre avis, le gouvernement aurait tout intérêt à admettre les personnes ayant des contraintes sévères de santé/à l'emploi au PRB afin de leur permettre de travailler et de réintégrer la société. **Les modalités liées aux taux de réduction au PRB et à la fiscalité auraient largement suffi à s'assurer de l'équité fiscale/financière dans le traitement des prestataires du PRB.**

De plus, si la transition vers le marché du travail est l'objectif de la ministre, il faudra impérativement que les programmes créés par règlement **soient bien arrimés avec la nouvelle Stratégie pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées.** Cette politique publique est en cours de mise à jour et les groupes de personnes en situation de handicap ou ayant des « troubles » de santé mentale **ont produit un avis contenant de nombreuses recommandations** (Ragot et al., 2024). Puisque la majorité des prestataires de l'actuel PSS et du PRB sont des personnes en situation de handicap ou ayant des « troubles » de santé mentale, le gouvernement devra veiller à ce que les liens entre les programmes soient bien établis. Il faudra également que les seuils de gains et revenus de travail soient rehaussés au PAFDR (Ragot, 2024b).

En outre, un immense **effort de communication** devra être mobilisé par le gouvernement afin d'expliquer les changements introduits par le projet de loi auprès des prestataires. Ces communications devraient notamment **expliquer le statut des prestataires, la reconnaissance de leur contrainte de santé, l'impact sur leurs prestations spéciales ainsi que sur leur capacité à accéder à terme au Programme de revenu de base**. Les exigences liées à la reddition de compte dans le nouveau PAFDR devraient également être communiquées clairement aux prestataires.

Finalement, le changement de paradigme opéré par le projet de loi devrait être accompagné de **ressources afin de soutenir les agents du ministère**. L'information communiquée devrait être claire et constante et la formation des agents devrait être au rendez-vous.

Conclusion

Si le projet de loi a certainement des qualités, il reste néanmoins que de **nombreux éléments additionnels auraient pu être pris en compte et que de nombreux autres doivent être amendés.**

De façon générale, nos réserves principales sont liées aux **doutes quant à l'efficacité de la fusion du PAS et du PSS pour simplifier le fonctionnement des programmes et à la reconnaissance des « contraintes sévères de santé »**. Nous déplorons également qu'un grand nombre de dispositions du projet de loi soient liées à des modifications ultérieures du Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles. En l'absence d'intentions réglementaires, il est difficile d'évaluer la pertinence et la portée de ces dispositions.

Par ailleurs, bien que la ministre ait affirmé vouloir simplifier le fonctionnement des programmes, **aucune disposition ne porte directement sur les modalités de reddition de compte au nouveau PAFDR**. Pourtant, il s'agit d'un des éléments les plus importants pour les prestataires. Certes, une partie de ces règles relève du Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles, mais il aurait été possible d'inscrire des principes généraux liés à la reddition de compte dans le projet de loi.

La SQDI, avec ses partenaires nationaux, avait formulé un avis dans le cadre du renouvellement du Plan de lutte à la pauvreté. Cet avis contenait des sections sur les programmes d'aide financière de dernier recours et de nombreuses propositions afin de bonifier leur fonctionnement. Malheureusement peu des propositions formulées ont été retenues. **Nous déplorons par exemple l'absence de tout élargissement du Programme de revenu de base à d'autres populations, dont les personnes proches aidantes ayant dû quitter leur emploi afin de s'occuper d'un proche.** L'ensemble de nos demandes additionnelles est présenté en annexe au présent mémoire.

Il est également déplorable de constater que bon nombre de recommandations du rapport conjoint du milieu associatif et des représentants du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale sur le Programme et de revenu de base n'aient pas été considérées. Ce rapport était pourtant le fruit d'une rare concertation et d'un travail de réflexion approfondi, avec le soutien d'experts et de données probantes. **Les solutions inscrites à ce rapport auraient certainement amélioré le projet de loi à l'étude.**

Malgré notre accueil mitigé pour ce projet de loi, nous considérons que **la grande majorité des dispositions ont du mérite et qu'il est tout à fait possible de le bonifier**. Nos recommandations ont à cœur l'amélioration du projet de loi et de la condition des prestataires des programmes d'AFDR. Nous espérons qu'elles seront reçues favorablement.

Bibliographie

- Comité conjoint sur l'accès au Programme de revenu de base. (2019). *Pour un programme de revenu de base novateur et structurant – Comité conjoint sur l'accès au Programme de revenu de base*.
https://www.mtess.gouv.qc.ca/publications/pdf/CCAPRB_Rapport%20final_2019.pdf
- DAWN Canada. (2014). *DAWN-RAFH :: Fact Sheet on Women with Disabilities and Violence*. <https://www.dawncanada.net/issues/women-with-disabilities-and-violence/>
- Emploi Québec. (2014). Programme d'aide et d'accompagnement social « PAAS Action ». https://www.accueil.servicesquebec.gouv.qc.ca/fileadmin/fichiers_ServicesQC/guide_mesures_services/05_Mesures_progr_Emploi_Quebec/05_13_PAAS_Action/5_13_1_PAAS_Action/Guide_PAAS_Action.pdf
- Ferguson, J., Ugwuebgula, T. et Ragot, S. (2024). Avis de la Société québécoise de la déficience intellectuelle sur le projet de règlement sur la Prestation canadienne pour les personnes handicapées. Société québécoise de la déficience intellectuelle. https://www.sqdi.ca/wp-content/uploads/2024/09/FR-Avis-reglement-PCPH_SQDI.pdf
- Gouvernement du Québec. Loi sur les services de santé et les services sociaux, RLRQ c S-4.2. , n° RLRQ c S-4.2 (1992). <http://www.canlii.org/fr/qc/legis/lois/rlrq-c-s-4.2/derniere/rlrq-c-s-4.2.html?autocompleteStr=LOI%20SUR%20LES%20SERVICES%20DE%20SANT%203%89%20ET%20LES%20SERVICES%20SOCIAUX&autocompletePos=1>
- Gouvernement du Québec. Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale. , RLRQ c E-20.1 (2004). <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/E-20.1>
- Gouvernement du Québec. R-1.1 - Loi visant à reconnaître et à soutenir les personnes proches aidantes. , R-1.1 (2020). <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/R-1.1>
- Gouvernement du Québec. (2024). Plan d'action gouvernemental visant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2024-2029. <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministere/emploi-solidarite-sociale/publications/lutte-pauvrete-exclusion-sociale>
- Masson, R. et Butler, M. (2021). L'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés : l'évolution de la conception de la Cour suprême du Canada du droit à l'égalité garanti par la Charte. *Services d'information, d'éducation et de recherche parlementaires*, 29.
- Ministère de la Santé et des Services sociaux. (2021a). Plan d'action gouvernemental pour les personnes proches aidantes 2021-2026 – Reconnaître pour mieux soutenir. Ministère de la Santé et des Services sociaux. <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2021/21-835-11W.pdf>
- Ministère de la Santé et des Services sociaux. (2021b). Politique nationale pour les personnes proches aidantes – Reconnaître et soutenir dans le respect des volontés

- et des capacités d'engagement. Ministère de la Santé et des Services sociaux. <https://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2021/21-835-11W.pdf>
- Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale. (2021). *Rapport d'évaluation des effets nets du programme objectif emploi*. Gouvernement du Québec. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/emploi-solidarite-sociale/publications-adm/rapport/RA_effets-nets-prog-obj-emploi_MTESS.pdf
- Nadeau, J. (2018, 25 mai). *Déficience intellectuelle rime avec risque accru de violences sexuelles*. Le Devoir. <https://www.ledevoir.com/societe/528627/quand-les-intimideurs-s-attaquent-aux-enfants-avec-un-handicap-intellectuel>
- Organisation des Nations Unies. Convention relative aux droits des personnes handicapées. , n° A/RES/61/106 (2006). <https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/conventionrightspersonswithdisabilities.aspx>
- Organisation mondiale de la santé. (1946). Constitution de l'Organisation mondiale de la santé. <https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd47/FR/constitution-fr.pdf?ua=1>
- Plante, C. (2023, 29 avril). La ministre Chantal Rouleau prépare une grande réforme de l'aide sociale. *Le Devoir*. <https://www.ledevoir.com/politique/quebec/790087/la-ministre-chantal-rouleau-prepare-une-grande-reforme-de-l-aide-sociale>
- Plessis-Bélair, M.-C. (2018). *La non-demande à l'aide sociale du Québec et ses explications. Étude exploratoire* [Université du Québec à Montréal]. <https://archipel.uqam.ca/11745/1/M15693.pdf>
- Ragot, S. (2023a). Au Québec comme ailleurs au Canada, les programmes d'assistance sociale sont insuffisants et contraignants. *La Conversation Canada*, 2.
- Ragot, S. (2023b). Mémoire commun de la Société québécoise de la déficience intellectuelle, de la Fédération québécoise de l'autisme, de la Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec, de l'Alliance québécoise des regroupements régionaux pour l'intégration des personnes handicapées, et du Réseau communautaire en santé mentale - Élaboration du quatrième Plan d'action gouvernemental en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Société québécoise de la déficience intellectuelle. <https://www.sqdi.ca/wp-content/uploads/2023/06/Memoire-elaboration-Quatrieme-plan-de-lutte-contre-la-pauvrete-et-lexclusion-sociale.pdf>
- Ragot, S. (2024a). Avis commun de la Société québécoise de la déficience intellectuelle, de la Fédération québécoise de l'autisme, de la Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec, de l'Alliance québécoise des regroupements régionaux pour l'intégration des personnes handicapées et du Réseau communautaire en santé mentale - Plan d'action gouvernemental visant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2024-2029). Société québécoise de la déficience intellectuelle. https://www.sqdi.ca/wp-content/uploads/2024/09/Avis_PLP4_SQDI_FQA_AQRIPH_COSME_COPHAN.pdf
- Ragot, S. (2024b). Avis sur le projet de règlement – Loi sur l'aide aux personnes et aux familles – Gains d'emploi permis aux Programmes d'aide sociale et de solidarité sociale. Société québécoise de la déficience intellectuelle.

- <https://www.sqdi.ca/wp-content/uploads/2024/08/Avis-sur-le-projet-de-reglement.pdf>
- Ragot, S. (2024c). Selon l'ONU, les personnes ayant une déficience intellectuelle sont exploitées au Canada. *La Conversation Canada*.
<https://theconversation.com/selon-lonu-les-personnes-ayant-une-deficience-intellectuelle-sont-exploitees-au-canada-216683>
- Ragot, S. (2024d, 12 septembre). Au Québec, les programmes d'aide financière de dernier recours continuent de décourager les prestataires de travailler. *La Conversation Canada*. <http://theconversation.com/au-quebec-les-programmes-daide-financiere-de-dernier-recours-continuent-de-decourager-les-prestataires-de-travailler-237379>
- Ragot, S., Berger, P. et Duranleau, A. (2024). Avis sur le renouvellement de la Stratégie nationale pour l'intégration et le maintien en emploi des personnes handicapées - Principes généraux et liste de propositions du milieu associatif. Société québécoise de la déficience intellectuelle. <https://www.sqdi.ca/fr/actualites/avis-sur-le-renouvellement-de-la-strategie-pour-lintegration-et-le-maintien-en-emploi-des-personnes-handicapees/>
- Rouleau, C. Loi visant à améliorer l'accompagnement des personnes et à simplifier le régime d'assistance sociale. , n° 71 (2024).
- Rouleau, C. (2024b). Mémoire au conseil des ministres gouvernement du Québec - Loi visant à améliorer l'accompagnement des personnes et à simplifier le régime d'assistance sociale. Gouvernement du Québec. https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/gouvernement/MCE/dossiers-soumis-conseil-ministres/2024-0113_memoire.pdf
- Société québécoise de la déficience intellectuelle. (2022a). Orientations et demandes de la Société québécoise de la déficience intellectuelle. https://www.sqdi.ca/wp-content/uploads/2022/09/Orientations_et_Demandes_SQDI_2022_FR_WEB.pdf
- Société québécoise de la déficience intellectuelle. (2022b, 15 novembre). Adopter le projet de loi C-22 rapidement : une priorité pour les personnes en situation de handicap ou ayant des troubles de santé mentale au Québec.
<https://www.sqdi.ca/fr/actualites/adopter-le-projet-de-loi-c-22-rapidement-une-priorite-pour-les-personnes-en-situation-de-handicap-ou-ayant-des-troubles-de-sante-mentale-au-quebec/>
- Société québécoise de la déficience intellectuelle. (2023, 30 mars). Témoignage de la Société devant le Sénat sur le projet de loi C-22.
<https://www.sqdi.ca/fr/actualites/temoignage-de-la-societe-devant-le-senat-sur-le-projet-de-loi-c-22/>

Annexe I : tableau récapitulatif des mesures étudiées, de leur appréciation et des recommandations formulées

Ce tableau présente les mesures étudiées dans le mémoire, leur appréciation par la SQDI ainsi que les recommandations formulées.

Mesure	Art.(s)	Réception	Recommandation(s)
Transformations dans le paradigme de la Loi : d' « aide financière » à « assistance sociale »	1, 2, 17, 20	Positif, dans la mesure où cela élargit la portée de la Loi et vient fournir un soutien additionnel aux prestataires.	<p>Recommandation 1 : remplacer « assistance sociale » par « assistance et accompagnement social ».</p> <p>Recommandation 2 : remplacer « insertion sociale » par « inclusion sociale » afin d'uniformiser la terminologie utilisée dans le projet de loi et de référer à des concepts plus contemporains liés à la participation sociale et à l'inclusion.</p>
Introduction des « contraintes sévères de santé » pour remplacer les « contraintes sévères à l'emploi »	4, 25	Mitigé, plusieurs changements importants sont à faire.	Recommandation 3 : amender le projet de loi afin d'inclure les aspects psychosociaux dans les « contraintes sévères de santé », afin que les libellés se lisent comme suit : « contraintes sévères de santé ou psychosociales ».
Fusion du Programme d'aide sociale et du Programme de solidarité sociale dans un Programme d'aide financière de dernier recours	25	Mitigé, plusieurs changements importants sont à faire.	Recommandation 4 : fonder la reconnaissance des « contraintes sévères » sur un rapport psychosocial, appuyé par des diagnostics médicaux. Rendre ce rapport facile à remplir pour les prestataires et pour les professionnels de la santé.

			<p>Recommandation 5 : ne pas réévaluer la présence d'une « contrainte sévère de santé » annuellement. Fixer le délai de réévaluation selon la situation de la personne.</p> <p>Recommandation 6 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reconnaître les résultats des rapports d'évaluation psychosociale et médicale effectués par dans le cadre de démarches auprès d'autres ministères et organismes (provinciaux ou fédéraux), dont celles liées à la mise en place de régimes de protection (incluant la tutelle modulée) ou à l'accès au Crédit d'impôt pour les personnes handicapées (CIPH). • Signer des ententes de partage d'information avec ces ministères et organismes afin de simplifier les démarches administratives des personnes concernées. •
Préparation et intégration en emploi	25	Extrêmement négatif. Des changements doivent impérativement être faits.	<p>Recommandation 7 : remplacer « il présente des contraintes sévères de santé qui nuisent à la réalisation d'une activité de préparation à l'emploi, d'insertion ou de maintien en emploi » dans l'article 25 (53.1), par « il présente des contraintes sévères de santé</p>

			qui nuisent à son maintien en emploi à temps plein ».
Perte de reconnaissance des contraintes temporaires pour les parents d'enfants handicapés, les personnes proches aidantes et les personnes en maison d'hébergement	25	Extrêmement négatif. Des changements doivent impérativement être faits.	<p>Recommandation 8 : réintégrer les alinéas 3, 5, 7 et 9 de l'actuel article 53 de la Loi sur l'aide aux personnes et aux familles dans l'article 25 du projet de loi, modifiant l'article 53.</p> <p>Recommandation 9 : donner accès au Programme de revenu de base aux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Parents ou personnes significatives d'enfants ou d'adultes ayant des besoins particulièrement élevés ou n'ayant pas accès à des services et ayant dû quitter leur emploi pour s'occuper d'eux (Gouvernement du Québec, 2020; Ministère de la Santé et des Services sociaux, 2021a, 2021b); • Personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi vivant une situation d'urgence (par exemple, violence conjugale), mais n'ayant pas cumulé les mois nécessaires pour l'admission au PRB. Cette mesure vise à favoriser l'indépendance financière des personnes vivant une situation d'urgence en leur donnant les moyens d'en sortir.

<p>Plan d'intervention individualisé et réseaux régionaux d'accompagnement</p>	<p>18</p>	<p>Positif, avec certaines réserves en lien avec le fonctionnement en silos des ministères et organismes et avec la formation des agents du ministère.</p>	<p>Recommandation 10 : miser sur la complémentarité avec les ministères et organismes du gouvernement du Québec dans l'élaboration de plans d'intervention individualisés.</p> <p>Recommandation 11 : ne pas restreindre l'accès à des services ou programmes par le biais de la mise en place de plans d'intervention individualisés.</p> <p>Recommandation 12 : s'assurer de former adéquatement les agents responsables de la création, de la mise en place et du suivi des plans d'intervention individualisés.</p> <p>Recommandation 13 : mobiliser d'importants efforts afin d'accompagner les travailleuses et travailleurs du ministère dans le changement de culture organisationnelle engendré par le projet de loi.</p>
<p>Généralisation du Programme objectif emploi à tous les prestataires</p>	<p>35</p>	<p>Positif. Il faudra toutefois adapter le Programme objectif emploi aux besoins des personnes plus éloignées du marché du travail.</p>	<p>Recommandation 14 : s'assurer que le Programme objectif emploi tiendra compte des besoins spécifiques des personnes plus éloignées de l'emploi, dont certaines personnes ayant une déficience intellectuelle.</p> <p>Recommandation 15 : étendre la limite de durée de participation au Programme objectif emploi et ne pas imposer de limite de</p>

			participation afin de favoriser les essais d'intégration au marché du travail pour les personnes plus éloignées de l'emploi.
Programmes spécifiques visant « à favoriser le développement du potentiel des personnes, à améliorer leur situation économique et sociale, à préserver leur autonomie et à tenir compte de difficultés économiques transitoires »	4, 40		Cette proposition est intéressante, mais en l'absence d'intentions réglementaires, il est difficile d'en mesurer la portée.
Amélioration des communications	13, 16	Positif.	
Assouplissements en lien avec les avoirs liquides et biens en cas de succession	29	Positif.	
Ouverture aux professionnels de la santé pour l'établissement des contraintes de santé	12, 46, 50, 55	Positif, avec des réserves.	Recommandation 16 : s'inspirer des travaux réalisés par le Curateur public pour l'ouverture des évaluations psychosociales et médicales à d'autres professionnels de la santé.
Individualisation partielle des prestations	24, 27, 30	Insuffisant.	Recommandation 17 : étendre les modalités sur l'individualisation des prestations du Programme de revenu de base au nouveau Programme d'aide financière de dernier recours.
Révision du concept de vie maritale afin de favoriser la cohabitation des personnes en situation de handicap	8	Positif, mais devrait aller plus loin.	Recommandation 18 : supprimer la notion de vie maritale pour tous les prestataires des programmes d'aide financière de dernier

			recours (incluant le Programme de revenu de base) afin de favoriser la cohabitation, l'entraide et le soutien mutuel.
Supplément pour prestataires du PAFDR qui poursuivent des études pour l'obtention d'un diplôme d'études secondaires	27	Positif.	
Révision des dettes et des modalités de recouvrement	42, 43, 44, 54	Plutôt positif, mais avec des réserves.	Recommandation 19 : annuler toutes les dettes aux Programmes d'aide sociale et de solidarité sociale. Recommandation 20 : clarifier la façon dont sont définies et traitées les « fausses déclarations ».
Projets pilotes visant « à étudier, à expérimenter ou à innover en cette matière afin d'améliorer le fonctionnement, l'efficacité et l'efficience de ces programmes »	18	Difficile à évaluer, mais semble positif, avec des réserves.	Recommandation 21 : clarifier ce que sont les projets pilotes et mieux encadrer les modalités de signature d'ententes avec des tierces parties.

Annexe II : demandes liées aux programmes d'aide financière de dernier recours inscrites dans l'avis lié au Plan de lutte à la pauvreté

Le tableau suivant présente la liste des demandes qui avaient été formulées par la Société québécoise de la déficience intellectuelle, la Fédération québécoise de l'autisme, la Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec, l'Alliance québécoise des regroupements régionaux pour l'intégration des personnes handicapées et le Réseau communautaire en santé mentale organisations dans le cadre de l'élaboration du Plan de lutte à la pauvreté en 2023². Pour chaque demande, une analyse des mesures contenues dans le Plan d'action gouvernemental visant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (2024-2029) et des dispositions du projet de loi n° 71 est faite, et un codage du niveau d'adéquation entre la demande et les mesures est présenté.

Les numéros de recommandations réfèrent aux demandes formulées dans l'avis produit dans le cadre du renouvellement du Plan de lutte à la pauvreté.

Note sur le codage des résultats

- En vert : le gouvernement a pris des engagements correspondant aux demandes formulées par nos organisations.
- En orange : le gouvernement a pris des engagements correspondant partiellement aux demandes formulées par nos organisations.
- En rouge : absence d'engagement pris correspondant aux demandes formulées, mais présence d'une section correspondant dans le Plan.
- En gris : absence d'information ou de section correspondant dans le Plan.

² Le mémoire élaboré en 2023 présentait 65 demandes. Pour en savoir plus, visitez le <https://www.sqdi.ca/fr/actualites/memoire-commun-elaboration-du-quatrieme-plan-daction-gouvernemental-en-matiere-de-lutte-contre-la-pauvrete-et-lexclusion-sociale/>.

Tableau 1 : comparaison entre les demandes formulées par les organisations et la réponse gouvernementale dans le Plan

N°	Recommandations	Réalisé dans le Plan / dans le PL?
Améliorer le Programme de revenu de base		
1	Établir la prestation de base au PRB au niveau de la Mesure de faible revenu calculée par Statistique Canada (Institut de la statistique du Québec, 2022).	Aucune mesure annoncée.
2	Éliminer les taux de réduction liés aux gains et revenus de travail.	
3	Individualiser les prestations : a) En priorité, individualiser pleinement la prestation du PRB; b) Alternativement, augmenter le montant des revenus du conjoint, en l’indexant sur le revenu médian au Québec, et ramener le taux de réduction à 15 %.	
4	Revoir la méthode de calcul de l’allocation de dépenses personnelles pour les prestataires du PRB hébergés dans le réseau de la santé et des services sociaux, dans les ressources intermédiaires (RI) et en hébergement communautaire.	
5	Mobiliser l’ensemble des ministères et organismes dans l’accompagnement des personnes les plus en marge de la société afin de s’assurer qu’elles répondent aux nouvelles obligations de conformité du PRB.	
6	Indexer la prestation afin de tenir compte des chiffres réels de l’inflation comme le gouvernement fédéral le fait pour le Supplément de revenu garanti (indexée en janvier, avril, juillet et octobre afin de tenir compte de l’augmentation du coût de la vie mesurée par l’indice des prix à la consommation).	

7.	<p>Donner un accès immédiat et sans passage par le Programme de solidarité sociale aux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi, sans passage par le Programme de solidarité sociale, OU de façon alternative : ramener le délai d'admissibilité à 30 mois de participation au PSS ; • Personnes sous curatelle et aux personnes faisant l'objet d'une tutelle modulée équivalente au niveau d'inaptitude de l'ancien régime de curatelle ; • Parents ou personnes significatives d'enfants ou d'adultes ayant des besoins particulièrement élevés ou n'ayant pas accès à des services et ayant dû quitter leur emploi pour s'occuper d'eux (Gouvernement du Québec, 2020; Ministère de la Santé et des Services sociaux, 2021a, 2021b); • Personnes seules ayant des contraintes sévères à l'emploi, mais n'ayant pas eu accès au PSS à cause des revenus d'un conjoint ou d'une conjointe dans le passé ; • Personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi vivant une situation d'urgence (par exemple, violence conjugale), mais n'ayant pas cumulé les mois nécessaires pour l'admission au PRB. Cette mesure vise à favoriser l'indépendance financière des personnes vivant une situation d'urgence en leur donnant les moyens d'en sortir ; • Personnes ayant eu une reconnaissance de leurs contraintes sévères à l'emploi, bénéficiant d'un programme d'employabilité, mais dont les revenus annuels sont inférieurs à la prestation de base du PRB ; • Personnes recevant des Prestations d'invalidité du Régime des rentes du Québec recevant moins que le montant de la prestation au PRB. 	
8	<p>Continuer les travaux entourant la redéfinition et la reconnaissance des contraintes sévères à l'emploi, afin de moderniser l'entrée au PSS et de faciliter l'accès au PRB à terme. Notamment en :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Favorisant une approche psychosociale de l'évaluation des contraintes sévères à l'emploi ; • Considérant les maladies handicapantes qui ne sont pas dans la liste des diagnostics évidents ; • Considérant les conditions épisodiques ou cycliques. 	<p>Engagement pris dans le Plan.</p> <p>Toutefois, le recours à des contraintes « de santé » dans le projet de loi est inquiétant.</p>

9	Rendre cumulative (et non consécutive) la durée de participation au PSS nécessaire pour l'accès au PRB.	Aucune mesure annoncée.
10	Prendre en compte le temps cumulé de participation au Programme d'aide sociale avec des contraintes temporaires à l'emploi dans le calcul du délai d'accès au PRB.	
11	Maintenir l'ancienneté au PSS des personnes incarcérées ou en ressources certifiées en dépendance (centres de toxicomanie) afin que celles-ci ne recommencent pas à zéro le cumul de l'ancienneté afin d'accéder au PRB après chaque incarcération de plus de 6 mois.	
12	Prévoir une étude indépendante à long terme pour évaluer les impacts du PRB pour les prestataires.	
13	Inscrire l'existence d'un comité de suivi de la mise en œuvre et d'évaluation du PRB dans la <i>Loi sur l'aide aux personnes et aux familles</i> .	
14	Créer, en collaboration avec le milieu communautaire des personnes en situation de handicap, des programmes inclusifs d'emploi pour les personnes en situation de handicap, tout en maintenant l'accès aux autres programmes et mesures d'employabilité, notamment pour les prestataires du PRB étant plus éloignés du marché du travail.	Engagement pris partiellement dans le projet de loi.
15	S'assurer que le PRB soit bien arrimé avec la Prestation canadienne pour les personnes handicapées (Carla Qualtrough, 2021).	Aucune mesure annoncée.
Améliorer les Programmes d'aide sociale et de solidarité sociale		
16	Simplifier l'administration et la gestion des programmes afin de prioriser l'accompagnement vers l'inclusion en emploi et toutes autres formes de participation sociale.	Engagement pris dans le projet de loi.

17	Augmenter et annualiser le plafond des gains d'emploi admissibles dans ces programmes (actuellement 200 \$ par mois) au moins au niveau du montant de la prestation de base des différents programmes d'aide financière de dernier recours.	Non
18	Augmenter les seuils de biens et avoirs liquides permis aux différents programmes d'aide financière de dernier recours.	Non
19	Individualiser les prestations d'aide financière de dernier recours afin de permettre la vie maritale et favoriser l'entraide entre prestataires des programmes d'aide financière de dernier recours.	Partiellement dans le projet de loi et dans le Plan.
20	Ne pas comptabiliser les prestations d'aide financière de dernier recours comme un revenu pour le calcul de l'impôt, tout en imposant les revenus de travail des personnes prestataires.	Non
21	Rendre plus facile l'accès au PSS pour les personnes en situation de handicap et étant désaffiliées.	Engagement pris dans le Plan.
22	<p>Agir pour éliminer ou réduire les dettes à l'aide financière de dernier recours</p> <ul style="list-style-type: none"> • Annuler toutes les dettes aux Programmes d'aide sociale et de solidarité sociale ; • Cesser de collecter des intérêts sur les dettes aux Programmes d'aide sociale et de solidarité sociale ; • Revoir les règles entourant la vie maritale pour les prestataires d'aide financière de dernier recours afin de mettre fin aux dettes solidaires ; • Revoir le délai de prescription des dettes aux Programmes d'aide sociale et de solidarité sociale à 5 ans. 	Engagement partiellement pris dans le projet de loi et dans le Plan.
23	S'assurer que les personnes en situation de handicap ou ayant des troubles de santé mentale ayant de faibles revenus, mais possédant leur propre domicile reçoivent une aide afin de payer les taxes municipales. Cela pourrait notamment être fait en élargissant et bonifiant les	Non

	programmes existants pour les personnes âgées, ou en faisant bénéficier ces personnes d'une exonération ou d'un crédit d'impôt permettant d'alléger les taxes.	
24	Réintégrer dans la liste des « diagnostics évidents » pour l'accès au PSS les diagnostics de bipolarité, de schizophrénie et d'autisme	Non
25	Mandater le Comité consultatif de lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale afin de réaliser une recherche sur la possibilité de créer une prestation universelle pour les personnes en situation de handicap afin de favoriser leur inclusion sociale, leur sécurité financière et leur participation économique.	Non
Participation sociale et inclusion		
50	Reconnaître que la participation sociale et économique ne passe pas juste par l'emploi, mais aussi par le bénévolat, l'implication communautaire, le militantisme, etc.	Inscrit au Plan et dans le projet de loi.
51	Mettre en œuvre un plan interministériel visant à réduire la judiciarisation et à favoriser l'accès au système de justice aux personnes en situation de handicap ou ayant des problèmes de santé mentale en adaptant les démarches et procédures.	Certaines mesures ont été annoncées en lien avec la judiciarisation dans le Plan.
52	Compenser les coûts supplémentaires liés au handicap des toutes les personnes concernées, peu importe leur âge.	Non
53	Prendre en compte l'analyse différenciée selon les capacités (ADC+) ainsi que les inégalités sociales de santé dans les portraits, les recherches, études, enquêtes, bilans, plans d'action, etc., concernant la lutte à la pauvreté et l'exclusion sociale.	Non

54	Mettre en œuvre une campagne de sensibilisation sur la pauvreté afin de déconstruire les préjugés à propos des personnes prestataires des programmes d'aide financière de dernier recours.	Présent dans le Plan.
-----------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------