

**PROJET DE LOI N° 71, LOI VISANT À AMÉLIORER
L'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES ET À SIMPLIFIER
LE RÉGIME D'ASSISTANCE SOCIALE**

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR
UNION DES CONSOMMATEURS**

**À LA COMMISSION DE L'ÉCONOMIE ET DU TRAVAIL DANS LE CADRE DES
CONSULTATIONS PARTICULIÈRES ET AUDITIONS PUBLIQUES SUR LE
PROJET DE LOI N° 71**

LE 9 OCTOBRE 2024



TABLE DES MATIÈRES

Union des consommateurs, la force d'un réseau	3
Nos recommandations	4
Introduction.....	5
Modifications positives à souligner	6
Vie maritale.....	6
Rapports médicaux	6
Projets pilotes	6
Admissibilité de nouvelles catégories de personnes	7
Fausses déclarations	7
L'insuffisance des revenus comme cause centrale de la pauvreté	9
De la logique du « workfare »	9
De l'augmentation des revenus.....	12
Portrait type d'un budget sur l'assistance sociale	13
Les contraintes à l'emploi.....	15

UNION DES CONSOMMATEURS, LA FORCE D'UN RÉSEAU

Union des consommateurs est un organisme à but non lucratif qui regroupe 15 associations de défense des droits des consommateurs. La mission d'Union est de représenter et défendre les droits des consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Ses interventions s'articulent autour des valeurs chères à ses membres : la solidarité, l'équité et la justice sociale, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des consommateurs aux plans économique, social, politique et environnemental.

Sa structure lui permet de maintenir une vision large des enjeux de consommation tout en développant une expertise pointue dans certains secteurs d'intervention, notamment par ses travaux de recherche sur les nouvelles problématiques auxquelles les consommateurs doivent faire face; ses actions, de portée nationale, sont alimentées et légitimées par le travail terrain et l'enracinement des associations membres dans leur communauté.

Union des consommateurs agit principalement sur la scène nationale en représentant les intérêts des consommateurs auprès de diverses instances politiques ou réglementaires, sur la place publique ou encore par des actions collectives. Parmi ses dossiers privilégiés de recherche, d'action et de représentation, mentionnons le budget familial et l'endettement, l'énergie, les questions liées à la téléphonie, à la radiodiffusion, à Internet et à la vie privée, la santé, les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.

NOS RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION N° 1 : Que l'aide financière aux personnes en situation de pauvreté soit traitée isolément du programme Objectif emploi, de sorte que la participation à celui-ci s'effectue sur une base volontaire. Pour ce faire, l'article 35 du projet de loi devrait être modifié comme suit :

35. L'article 83.1 de cette loi est modifié par la suppression, dans le premier alinéa, de « , pour la première fois, » et par la substitution des termes « aux personnes qui auraient droit » par « aux personnes qui le souhaitent ».

RECOMMANDATION N° 2 : Prévoir un article additionnel dans les dispositions transitoires et finales qui se lirait comme suit :

Dès son entrée en vigueur, l'article 43 produit ses effets pour les dettes passées, actuelles et à venir.

RECOMMANDATION N° 3 : Que toutes les prestations de base de tous les programmes soient rehaussées au minimum à la mesure du panier de consommation (MPC) et que ces prestations soient par la suite indexées annuellement en fonction de la MPC.

RECOMMANDATION N° 4 : Qu'aucune pénalité ou sanction pécuniaire ne puisse être imposée si celle-ci fait en sorte que le revenu des prestataires devienne inférieur au seuil nécessaire pour assurer un niveau de vie décent et la couverture des besoins de base.

RECOMMANDATION N° 5 : Ne pas adopter la modification de l'article 53 de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles (L.a.p.f.)* ni les autres modifications proposées ayant pour effet de réduire les prestations additionnelles anciennement allouées aux personnes présentant des contraintes temporaires à l'emploi.

INTRODUCTION

Le dévoilement du 4^e plan de lutte à la pauvreté était attendu avec l'espoir qu'il réponde aux divers chocs socioéconomiques subis par des milliers de ménages québécois. Or, malgré un déficit de 11 milliards \$¹ dans le dernier budget provincial, peu de sommes y ont été consacrées pour la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale, et ce, alors que la situation commandait plutôt un important coup de barre afin de réinvestir pour protéger le filet social². Symptôme des restrictions budgétaires appréhendées, le 4^e plan de lutte à la pauvreté, déposé le 22 juin 2024, annonçait de fait une réforme à coût nul de plusieurs règles de l'assistance sociale³.

La dernière réforme de l'assistance sociale ayant été entreprise il y a maintenant 20 ans, il était grand temps de modifier la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*, RLRQ c. A-13.1.1 (*L.a.p.f.*). Or, bien que certaines dispositions du projet de loi n° 71 puissent être intéressantes, nous estimons que celui-ci reproduit une logique où on cible la réduction du nombre de prestataires de l'assistance sociale plutôt que la réduction de la pauvreté.

¹ Ministre des Finances, « Plan budgétaire », *Budget 2024-2025 - Priorités : Santé et éducation*, mars 2024, p. A8.

² Union des consommateurs, « Budget provincial : des mesures insuffisantes pour répondre aux défis rencontrés par les ménages québécois », 12 mars 2024, <https://uniondesconsommateurs.ca/budget-qc-2024/>.

³ Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale, « Mobiliser. Accompagner. Participer. : plan d'action gouvernemental visant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2024-2029 », https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/emploi-solidarite-sociale/publications-adm/documents-administratifs/PL_Lutte_Pauvrete_2024-2029.pdf (page consultée le 2 octobre 2024).

MODIFICATIONS POSITIVES À SOULIGNER

Le projet de loi n° 71 propose à notre avis certaines avancées positives; en voici quelques-unes.

Vie maritale

D'abord, l'article 8 met fin à la présomption que des personnes vivant ensemble font « vie maritale » au sens de la *L.a.p.f.* lorsque la cohabitation vise à pallier les limitations fonctionnelles de l'une de ces personnes, lesquelles l'empêcheraient notamment de vivre seul. La personne bénéficiaire de l'assistance sociale recevra donc l'entièreté de sa prestation, ce que nous accueillons positivement.

Rapports médicaux

L'article 12 précise qu'un professionnel de la santé et des services sociaux a le pouvoir de rédiger un rapport médical aux fins de l'article 31 *L.a.p.f.*, et non plus seulement un médecin. Cela fera en sorte qu'un plus grand nombre de professionnels pourront déclarer l'existence de contraintes « de santé » donnant droit à des allocations supplémentaires, réduisant ainsi les entraves – et potentiellement les délais – permettant d'obtenir un tel rapport. Qui plus est, les professionnels des services sociaux pourront possiblement être en meilleure position pour évaluer les contraintes d'une personne en fonction de l'ensemble de son contexte de vie, et non seulement en fonction des seuls signes et symptômes pouvant être décelés dans un cabinet de médecin. Ainsi, bien que le projet de loi resserre la notion de contrainte aux seules contraintes « de santé » – ce que nous déplorons, nous y reviendrons plus loin –, l'élargissement des professionnels reconnus est susceptible de jouer un rôle de mitigation grâce à une vision plus large des enjeux « de santé ».

Projets pilotes

L'article 18 du projet de loi ajoute notamment l'article 43.4 *L.a.p.f.*, lequel prévoit que la ministre peut mettre en œuvre des projets pilotes dans le but « d'améliorer le fonctionnement, l'efficacité et l'efficience des programmes d'assistance sociale ». Nous espérons que cette disposition ainsi que le terme « efficience » seront interprétés largement et non en fonction d'une interprétation restrictive se limitant à la notion d'économies de ressources. En effet, il y a lieu ici de rappeler que la notion d'efficience réfère à un ratio entre les ressources nécessaires (les intrants) et les résultats produits (les extrants). Ainsi, il pourrait en effet être efficace de consacrer plus de ressources (financières, notamment) si le résultat obtenu permet d'extraire un plus grand nombre de personnes de la pauvreté. À titre de suggestion, un projet pilote offrant le revenu minimum garanti à des prestataires,

qui autrement recevraient de l'assistance sociale, pourrait permettre d'évaluer la réussite du programme obligatoire Objectif emploi en le comparant à ce groupe témoin jouissant de prestations plus généreuses, et ce, sans obligation de suivre le programme de retour à l'emploi.

De même, il conviendra de prendre en considération le coût des mesures de contrôle et de sanction – qu'elles soient existantes ou nouvellement introduites par le projet de loi – en fonction de l'ensemble des résultats (positifs et négatifs) obtenus, et non pas seulement en fonction des économies générées grâce aux prestations retranchées ou en recouvrement. Il convient également, aux fins d'interprétation de cet article, d'inviter le gouvernement à adopter une vision systémique des enjeux de pauvreté, en internalisant dans ses calculs coût-bénéfice l'ensemble des coûts sociaux et économiques causés par la pauvreté.

Quant à « améliorer le fonctionnement », nous estimons qu'il serait intéressant d'envisager, dans ce cadre, des projets pilotes facilitant et simplifiant les démarches des prestataires afin de lever le maximum de barrières de tout ordre (bureaucratique, logistique, linguistique, etc.) susceptibles d'empêcher ou de freiner une personne à demander, à obtenir ou à conserver les prestations d'assistance sociale auxquelles elle a droit.

Admissibilité de nouvelles catégories de personnes

Le projet de loi élargit la possibilité que les enfants et certaines catégories d'adultes, autrement exclus, puissent recevoir de l'aide financière sous le régime de la *L.a.p.f.* Nous attendrons avec intérêt la publication du règlement qui doit préciser ces catégories de personnes; entre-temps, nous voyons néanmoins d'un bon œil la marge de manœuvre dont s'est dotée la ministre pour inclure, selon les besoins, différents groupes dans différents programmes. Nous suggérons à cet égard de porter une attention particulière aux demandeurs d'asile en attente de recevoir leur permis de travail⁴. L'accès à des prestations pourrait permettre d'optimiser les chances que leur intégration sociale et économique soit une réussite.

Fausse déclarations

Enfin, nous accueillons très favorablement l'article 43 qui modifie l'article 65 *L.a.p.f.* en requérant la preuve d'une intention dans la démonstration d'une fausse déclaration. Selon nos associations membres, une telle dette liée à une déclaration jugée fausse pèse lourd sur le budget des

⁴ Agence QMI, « De plus en plus de ménages prestataires de l'aide sociale au Québec », *Le Journal de Montréal*, 9 août 2024, <https://www.journaldemontreal.com/2024/08/09/de-plus-en-plus-de-menages-prestataires-de-laide-sociale-au-quebec>.

prestataires, alors qu'elle ne peut être libérée par la faillite⁵ et que le prestataire peut se voir imposer des sanctions de 224 \$ lorsqu'il y a eu plusieurs « fausses déclarations »⁶. Nous saluons également la réduction du délai de 15 à 5 ans pour le recouvrement de montants dus en vertu de la *L.a.p.f.* pour fausse déclaration. Considérant les difficultés de recouvrer de telles sommes, la mesure proposée s'inscrit parfaitement dans une logique d'efficience telle que prônée par le projet de loi en matière de projets pilotes.

Dans un souci d'équité de traitement, nous proposons toutefois d'ajouter un article dans les dispositions transitoires et finales se lisant comme suit :

Dès son entrée en vigueur, l'article 43 produit ses effets sur les dettes passées, actuelles et à venir.

Partant du principe clairement établi que les lois sont présumées ne pas avoir d'effet rétroactif⁷, la proposition vise à s'assurer que le délai de prescription ait cours pour toutes les dettes passées, présentes et à venir. De ce fait, plusieurs assistés sociaux se retrouveraient ainsi libérés d'une telle dette et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale (MESS) pourra pour sa part fermer de nombreux dossiers.

⁵ *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, L.R.C. (1985), chapitre B-3, part. 178(1)e).

⁶ *L.a.p.f.*, arts. 185 et 187.

⁷ Paul-André Côté et Mathieu Devinat, *Interprétation des lois*, 5^e éd. (Montréal: Éditions Thémis, 2021), paras. 471 et s.

L'INSUFFISANCE DES REVENUS COMME CAUSE CENTRALE DE LA PAUVRETÉ

De la logique du « workfare »

Le projet de loi s'inscrit dans une longue série de modifications législatives qui s'éloignent des objectifs fondateurs des programmes d'assistance sociale. De fait, la *Loi sur l'aide sociale* qui fut adoptée en 1969 avait pour objectif de donner une aide « sur la base du déficit qui existe entre les besoins d'une famille ou d'une personne seule et les revenus dont elle dispose⁸ ». L'aide financière était au cœur de l'initiative; mais, au fil des décennies, celle-ci est devenue conditionnelle à certaines caractéristiques des requérants et à leur capacité de travailler.

L'année 1989 marque un virage majeur avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur la sécurité du revenu*⁹, en vertu de laquelle le droit à l'aide de l'État n'est plus fondé sur la notion de besoins, mais plutôt sur un critère d'aptitude au travail¹⁰. La Loi établit en conséquence l'obligation pour le prestataire de se chercher activement un emploi ou d'accepter une offre d'emploi; à défaut de quoi, ses prestations peuvent être considérablement réduites.

En 2018, le gouvernement du Québec lance le programme Objectif emploi¹¹. La participation à ce programme est alors obligatoire pour toute nouvelle demande de prestation d'une personne considérée apte au travail. À l'inverse, une personne ne participant pas au programme s'expose à perdre une partie considérable de sa prestation. En effet, un prestataire peut perdre jusqu'à 50 % de sa prestation pour « manquement aux engagements »¹², celle-ci peut même être retenue ou annulée¹³.

La logique « workfare » ou de *l'activation* rend donc l'octroi de prestations conditionnel à l'engagement dans des démarches de retour à l'emploi, soit par des mesures d'employabilité ou par

⁸ *Loi sur l'aide sociale*, L.Q. 1969, c. 63, art. 3.

⁹ *Loi sur la sécurité du revenu*, L.Q. 1988, c. 51;

¹⁰ Observatoire de la pauvreté et des Inégalités au Québec et Collectif pour un Québec sans pauvreté, « Le « workfare », pourquoi s'y opposer ? Argumentaire contre l'approche punitive du Programme objectif emploi », janvier 2016, <https://www.pauvrete.qc.ca/document/le-workfare-pourquoi-sy-opposer/>, p. 5.

¹¹ *Loi visant à permettre une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi ainsi qu'à favoriser l'intégration en emploi*, L.Q. 2016, c. 25.

¹² *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*, RLRQ c. A-13.1.1, r.1 (ci-après *R.a.p.f.*), arts. 177.41 et 177.42.

¹³ *L.a.p.f.*, arts. 83.2, 83.11 et ss.

la recherche active d'un emploi convenable. Le projet de loi actuel place comme jamais le retour à l'emploi au cœur de la stratégie du MESS. En effet, l'article 35 du projet de loi retire les termes « première fois » de l'article 65 *L.a.p.f.* Cela signifie donc que, dorénavant, **toute personne qui fait une demande d'assistance sociale devra suivre le programme** Objectif emploi.

À cet effet, nous sommes d'avis qu'il faut entièrement dissocier l'aide financière gouvernementale et le programme objectif emploi, de sorte que le premier ne soit aucunement conditionnel au second. Nous estimons en effet que l'approche « Workfare », prise isolément, n'est pas efficace pour sortir les personnes de la pauvreté¹⁴. Dans les faits, le bilan d'une telle approche est plutôt mitigé à l'international¹⁵. Au Québec également, on constate que le fait de diminuer les montants des prestations ne mène pas nécessairement à une diminution du nombre de prestataires – la fluctuation du nombre de prestataires étant plutôt liée à l'état de l'économie – ou à une incitation efficace à l'emploi¹⁶. **C'est en fait tout le contraire : les prestataires sont pris dans une logique de subsistance que certains ont comparée à du « sable mouvant », les poussant à consacrer l'essentiel de leur temps et de leur énergie à tout juste garder la tête hors de l'eau et à assurer leurs besoins de base avant de pouvoir effectuer un retour à l'emploi**¹⁷. Les impératifs à court terme voilent les perspectives à long terme, la subsistance prend toute la place et il devient alors extrêmement difficile de s'extirper de ce cycle.

¹⁴ Observatoire de la pauvreté et des Inégalités au Québec et Collectif pour un Québec sans pauvreté, préc. note 10.

¹⁵ Marianne Bertrand et al., « Do Workfare Programs Live Up to Their Promises? Experimental Evidence from Cote D'Ivoire », SSRN Scholarly Paper (Rochester, NY, 12 avril 2021), <https://doi.org/10.2139/ssrn.3825794>; Jean-Claude Barbier, « Le workfare et l'activation de la protection sociale, vingt ans après : beaucoup de bruit pour rien ? Contribution à un bilan qui reste à faire », *Lien social et Politiques*, n° 61 (2009): 23-36, <https://doi.org/10.7202/038463ar>; Jorg Dostal, « The Workfare Illusion: Re-examining the Concept and the British Case », *Social Policy & Administration* 42 (19 novembre 2007): 19-42, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2007.00590.x>.

¹⁶ Eve-Lyne Couturier et Renaud Gignac, « Les prestations d'aide sociale sont-elles trop généreuses ? », *Institut de recherche et d'informations socioéconomiques*, Notes socioéconomiques, octobre 2012.

¹⁷ Anthony Desbiens, Marie-Josée Dupuis, et Diane Gagné, « Les « sables mouvants » de l'incitation au travail dans les politiques d'assistance sociale. », *Revue du CREMIS: Assistances contrôlées* 13, n° 1 (2022): 21-27, pp. 22 et 23 : « Ainsi, pour bon nombre de ces personnes, l'état de grande pauvreté dans lequel elles se trouvent plongées agit comme du « sable mouvant » dans lequel « tu vas t'enliser » plutôt que d'agir comme un tremplin vers le marché du travail : « Comment tu veux que je me sorte de la misère pis que je fasse autre chose si tu me tiens dans la misère? » (Albert). »

Il faut admettre que la participation au programme a toutefois eu certaines retombées positives chez des participants, comme l'illustre un document interne du MESS daté de 2020¹⁸. En effet, 18 mois après l'admission, 59,3 % des participants déclarent avoir occupé un emploi, ce qui représente une augmentation de 10 % par rapport à la période précédant l'entrée en vigueur de ce programme. On dénotait également un certain enrichissement des participants, de 3 707 \$ en moyenne, comparativement aux non-participants¹⁹. Cela dit, des prestataires ont soulevé des angles morts de cette approche qui s'aligne aux besoins du marché plutôt qu'aux besoins et aux aspirations des prestataires en termes d'emploi²⁰.

Malgré certaines vertus des programmes de retour à l'emploi, nous sommes d'avis que d'imposer d'y participer sous peine de sanctions est inefficace et ne contribuera pas à sortir un plus grand nombre de personnes de la pauvreté, même en contraignant un plus large bassin de prestataires. Des témoignages recueillis par l'Observatoire sur les inégalités et le Collectif pour un Québec sans pauvreté à l'aube de l'entrée en vigueur du programme montrent d'ailleurs que la réalité des personnes en situation de pauvreté varie grandement d'un individu à un autre, et que celles-ci préfèrent une approche volontaire et adaptée à leur réalité²¹. De plus, bien que la logique de l'activation veuille qu'on amène les personnes aptes vers l'emploi, la question de l'aptitude pose des enjeux alors que plusieurs personnes considérées aptes ne le sont pas dans les faits. Cela peut être parce qu'elles n'ont pas réussi à faire reconnaître leurs contraintes ou encore, parce que les processus étaient trop complexes, trop longs ou décourageants²².

Il convient plutôt selon nous de favoriser l'approche « ressources humaines » telle que décrite en 1996 par Sherri Torjman²³. Ainsi, la stratégie du gouvernement pour le retour à l'emploi devrait être 1) volontaire, 2) offrir une variété d'outils de retour à l'emploi, 3) se baser sur une stratégie globale du gouvernement faisant intervenir plusieurs ministères clés et 4) respecter les droits de la personne, ce qui signifie, au Québec, le respect de l'article 45 de la *Charte québécoise des droits et*

¹⁸ Secteur de la gouvernance et de la performance organisationnelle et Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, « Rapport d'évaluation des effets nets du programme objectif emploi », novembre 2021, https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/emploi-solidarite-sociale/publications-adm/rapport/RA_effets-nets-prog-obj-emploi_MTESS.pdf.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 21 et 23.

²⁰ Desbiens et al., préc. note 17, p. 24.

²¹ Observatoire de la pauvreté et des Inégalités au Québec et Collectif pour un Québec sans pauvreté, préc. note 10, pp. 14 à 16.

²² Desbiens et al., préc. note 17, p. 24.

²³ Sherri Torjman, « Workfare: A Poor Law » (Ottawa: The Caledon Institute of Social Policy, 1996), <https://maytree.com/wp-content/uploads/10ENG-1.pdf>, p.

liberté de la personne (C.d.l.p.), assurant « des mesures d'assistance financière et [...] des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent ».

C'est pourquoi nous recommandons que l'aide financière aux personnes en situation de pauvreté soit traitée isolément du programme Objectif emploi, de sorte que la participation à celui-ci s'effectue sur une base volontaire. L'article 35 du projet de loi doit donc être selon nous modifié comme suit :

35. L'article 83.1 de cette loi est modifié par la suppression, dans le premier alinéa, de « ,pour la première fois, » et par la substitution des termes « aux personnes qui auraient droit » par « aux personnes qui le souhaitent ».

De l'augmentation des revenus

Pour les fins de cette section, nous croyons opportun de reproduire l'intégralité de l'article 45

C.d.l.p. :

45. Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent.

En conformité avec cet article, Union recommande que l'on s'assure de procurer aux prestataires un niveau de vie décent. Cette notion de « niveau de vie décent » étant d'ordre qualitatif et difficilement quantifiable, nous lui préférons la mesure du panier de consommation (MPC), laquelle est utilisée par le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec, et qui prend en compte le coût de cinq composantes considérées comme étant les biens et services nécessaires pour combler les besoins de base d'une famille. La MPC n'est toutefois pas une panacée; nous sommes conscients qu'elle s'avère insuffisante à elle seule pour assurer une sortie de la pauvreté²⁴. Elle comporte plusieurs angles morts, surestime ou sous-estime certaines valeurs et ne tient pas compte des différents types de ménages, des différentes réalités régionales et des coûts de

²⁴ Vivian Labrie, « La stratégie fédérale de réduction de la pauvreté, la MPC et la classe moyenne », Institut de recherche et d'informations socioéconomiques, consulté le 4 octobre 2024, <https://iris-recherche.qc.ca/blogue/travail-et-emploi/la-strategie-federale-de-reduction-de-la-pauvrete-la-mpc-et-la-classe-moyenne/>; Eve-Lyne Couturier et Guillaume Tremblay-Boily, « Le revenu viable en 2024. Sortir de la pauvreté dans un contexte de crise du logement », *Institut de recherche et d'informations socioéconomiques*, avril 2024, <https://iris-recherche.qc.ca/wp-content/uploads/2024/04/Revenu-viable-2024-WEB.pdf>; Guy Fréchet, Pierre Lanctôt, et Alexandre Morin, « Prendre la mesure de la pauvreté. Proposition d'indicateurs de pauvreté, d'inégalités et d'exclusion sociale afin de mesurer les progrès réalisés au Québec » (Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion, 2009), https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/emploi-solidarite-sociale/cepe/publications/RA_avis_pauvrete_2009_cepe.pdf.

transport qui y diffèrent²⁵. À titre indicatif, l'Institut de recherche et d'information socioéconomique (IRIS) propose le « revenu viable » pour permettre de « vivre hors de la pauvreté »²⁶, alors que l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP) s'intéresse davantage à la notion d'indice de privation matérielle basé sur les biens et services « sans lesquels le niveau de vie d'un ménage tomberait en dessous de ce que la plupart des gens jugeraient acceptable au Canada²⁷ ».

Quoiqu'il en soit, la plupart des prestations sont insuffisantes pour que les personnes puissent subvenir à leurs besoins de base. En effet, pour une MPC équivalant à 24 200 \$ en 2024, les prestations d'aide sociale sans contrainte ne couvrent que 46 % de celle-ci, la solidarité sociale en couvre 69 % et le revenu de base, 87 %²⁸. C'est d'autant plus étonnant que le taux de couverture du revenu de base contredit sa propre dénomination considérant que celui-ci s'avère insuffisant pour combler les besoins de base. Parmi nos associations membres – connues pour la plupart sous le nom d'ACEF –, un certain nombre offre des ateliers budgétaires dans le cadre de programmes d'employabilité, dont Objectif emploi. Or, les conseillers et conseillères budgétaires qui y œuvrent nous rapportent la grande difficulté, voire leur impuissance à aider les prestataires d'assistance sociale à boucler leur budget en raison d'une trop grande insuffisance des revenus par rapport à leurs besoins.

Portrait type d'un budget sur l'assistance sociale

Prenons l'exemple d'une personne seule habitant à Montréal et n'ayant aucune contrainte. Selon le site Centris.ca, en mai 2024, le loyer moyen pour un logement disponible comptant une seule chambre, dans le quartier le plus abordable (Montréal-Nord), était de 1 066 \$ par mois²⁹. Selon nos associations membres, **le poste de dépense du logement a tellement augmenté qu'il surpasse souvent, à lui seul, la capacité de payer des prestataires d'assistance sociale.** À cela s'ajoutent

²⁵ Eve-Lyne Couturier et Guillaume Tremblay-Boily, préc. note 24, p.13; Éric Desrosiers, « Sortir de la pauvreté est plus cher en région qu'en ville *Le Devoir*, 21 septembre 2023,

<https://www.ledevoir.com/economie/798494/inegalites-economiques-pauvrete-plus-difficile-region-ville>.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Geranda Notten, Richard Matern, et Sofia Seer, « Les Gouvernements Canadiens Ont Besoin d'une Nouvelle Mesure de La Pauvreté », Policy Options, consulté le 3 octobre 2024,

<https://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/aout-2024/mesure-pauvrete/>.

²⁸ Collectif pour un Québec sans pauvreté, « Quelques chiffres à garder sous la main. Revenu disponible et taux de couverture de la Mesure du panier de consommation (MPC) », février 2024,

<https://www.pauvrete.qc.ca/wp-content/uploads/2024/02/Revenu-disponible-2024.pdf>.

²⁹ Centris.ca, « Prix moyen des logements à Montréal en 2024 », 30 avril 2024,

<https://www.centris.ca/fr/blogue/immobilier/prix-moyen-des-logements-a-montreal-en-2024>.

les coûts de transport, en l'occurrence le titre mensuel de la STM, vendu au coût de 100 \$ par mois³⁰. Selon le Rapport sur les prix alimentaires au Canada 2024³¹, un homme seul entre 31 et 50 ans dépense 347,59 \$ par mois pour se nourrir. Et la moyenne des consommateurs dépensait 248 \$ par mois en janvier 2024 pour ses achats alimentaires, selon Statistique Canada³². Dans une approche conservatrice, aux fins de l'exercice de simulation, prenons le plus bas des deux montants, soit 248 \$. Ainsi, en cumulant logement, alimentation et transport uniquement, les dépenses moyennes totalisent 1 414 \$ par mois. Or, **la prestation d'aide sociale pour une personne seule est de 807 \$ par mois³³, couvrant à peine plus de 60 % des besoins associés aux trois principaux postes budgétaires**, auxquels doivent s'ajouter les coûts pour subvenir aux autres besoins essentiels (téléphonie, Internet, vêtements, etc.).

Si l'on reprend la même situation, mais cette fois avec une personne seule bénéficiaire du programme de revenu de base, sa prestation sera de 1 273 \$ par mois, à laquelle s'ajoute un ajustement de 354 \$ puisque celle-ci est sans conjoint³⁴. Il restera 260 \$ par mois à cette personne pour payer ses vêtements, ses chaussures, Internet, les services de téléphonie ainsi que toutes ses autres dépenses. De plus, celle-ci devra vraisemblablement également payer l'électricité et le chauffage s'ils ne sont pas inclus dans son loyer. Un logement dans un ensemble d'habitations à loyer modique pourrait-il permettre de mieux boucler son budget ? Oui, à condition d'avoir accès à un tel logement, or tant en région³⁵ qu'à l'Office municipal d'habitation de Montréal (OMHM), l'attente se chiffre en mois voire en années³⁶.

³⁰ Société de transport de Montréal, « Mensuel, Tous modes A », consulté le 4 octobre 2024, <https://www.stm.info/fr/tarifs/titres-de-transport/mensuel-tous-modes>.

³¹ Sylvain Charlebois et al., « Rapport sur les prix alimentaires au Canada » (Université Dalhousie, Université de Guelph, Université de la Saskatchewan, Université de la Colombie-Britannique, 2024).

³² Sylvain Charlebois, « Panier d'épicerie: Le Canada s'appauvrit et nos épiciers le savent », *La Presse*, 4 avril 2024, sect. Chroniques, <https://www.lapresse.ca/affaires/chroniques/2024-04-04/panier-d-epicerie/le-canada-s-appauvrit-et-nos-epiciers-le-savent.php>.

³³ Gouvernement du Québec, « Montants des prestations d'aide sociale chaque mois », consulté le 3 octobre 2024, <https://www.quebec.ca/famille-et-soutien-aux-personnes/aide-sociale-et-solidarite-sociale/information-aide-financiere/montants-prestations-aide-sociale>.

³⁴ Gouvernement du Québec, « Programme de revenu de base », consulté le 3 octobre 2024, <https://www.quebec.ca/famille-et-soutien-aux-personnes/aide-sociale-et-solidarite-sociale/programme-revenu-base>.

³⁵ Un appel effectué à l'Office d'habitation de Brome-Missisquoi (OHBM), au début du mois d'octobre 2024, a permis d'établir que le délai d'attente pour un logement se situe entre 2 et 3 ans.

³⁶ Office municipal d'habitation de Montréal, « Analyse de la demande et délais d'attente », consulté le 4 octobre 2024, <https://www.omhm.qc.ca/fr/soumettre-une-demande/analyse-de-la-demande-et-delaiss-dattente>.

Selon nos associations membres, on note une détérioration des conditions de vie des prestataires en raison de l'augmentation du coût de la vie. Nous estimons que pour sortir les personnes de la pauvreté, il faut leur assurer un revenu suffisant qui leur permette de sortir du stress financier pour être en mesure de se consacrer à leurs défis personnels, dans l'optique d'un éventuel retour à l'emploi et de leur réintégration sociale.

Union des consommateurs recommande donc que toutes les prestations de base de tous les programmes soient rehaussées au seuil de la MPC et que ces prestations soient indexées annuellement par la suite, et ce, en maintenant le principe d'allocation additionnelle pour des besoins spécifiques (c.-à-d. des contraintes à l'emploi). Selon l'Observatoire québécois des inégalités, cette mesure était estimée à 3,038 milliards \$ en 2023³⁷, ce qui aurait pu être financé en grande partie par l'abolition de la baisse d'impôt annoncée la même année par le gouvernement provincial³⁸. Partant du principe que l'objectif poursuivi devrait être la sortie de la pauvreté et l'autonomisation des personnes, **nous recommandons également qu'aucune pénalité ou sanction pécuniaire ne puisse être imposée, faisant en sorte que le revenu des prestataires tombe en deçà de ce qui est nécessaire pour assurer un niveau de vie décent et la couverture des besoins de base.**

Les contraintes à l'emploi

L'une des modifications majeures qu'apporte le projet de loi est la redéfinition des « contraintes à l'emploi » qui deviennent maintenant les « contraintes de santé à l'emploi » et les « contraintes sévères de santé à l'emploi », dont la durée doit être d'au moins un mois pour la contrainte de santé ou d'au moins un an pour les contraintes dites « sévères ». Cela a donc pour effet de limiter les catégories de personnes qui pourront recevoir ces prestations et allocations supplémentaires. Cela dit, on allège la démonstration à faire pour les personnes subissant des contraintes sévères, alors qu'auparavant, le requérant devait démontrer le caractère permanent de sa contrainte sévère.

Les articles 24, 25 et suivants du projet de loi retirent plusieurs motifs permettant d'obtenir des allocations pour contrainte temporaire prévus à l'article 53 *L.a.p.f.* Dorénavant, les contraintes de

³⁷ Geoffroy Boucher, « Quel serait le coût d'augmenter les prestations d'assistance sociale », *Observatoire québécois des inégalités*, 11 avril 2024, <https://observatoiredesinegalites.com/cout-assistance-sociale-mpc/>.

³⁸ Pierre-Antoine Harvey et Guillaume Hébert, « Baisses d'impôt : quels effets pour les ménages et les finances publiques ? », Fiche socioéconomique (Montréal: Institut de recherche et d'informations socioéconomiques, mars 2023).

santé reconnues sont essentiellement un état physique ou mental qui empêche « de réaliser une activité de préparation à l'emploi, d'insertion ou de maintien à l'emploi » ou encore, le fait d'être enceinte d'au moins 20 semaines, et ce, jusqu'à la 18^e semaine suivant l'accouchement. Sont donc retirés les motifs suivants : la garde d'un enfant à sa charge (moins de 5 ans) dans certains cas, le fait d'avoir 58 ans et plus, le fait d'être un proche aidant, le fait d'être responsable d'une ressource de type familial, le fait d'être placé en famille d'accueil, le fait d'être responsable d'un foyer d'accueil ainsi que le fait d'être une victime de violence réfugiée dans une maison d'hébergement (ou lieu de même nature) pendant au plus trois mois consécutifs.

Le deuxième alinéa de l'article 53 reste inchangé, la ministre peut ainsi toujours élargir, par règlement, les situations donnant droit à une prestation. Dans son mémoire à l'attention du conseil des ministres, la ministre responsable de la Solidarité sociale et de l'Action communautaire émet justement l'intention de ramener certaines de ces catégories d'allocations par règlement ³⁹. Toutefois, toujours dans ce même mémoire, on comprend également que les catégories précitées sont abolies pour combler les besoins en main-d'œuvre, inciter une plus grande participation au marché du travail et « pour dégager la capacité nécessaire à l'atteinte des objectifs poursuivis ». Avec cette seule abrogation, des sommes de 99,7 millions \$ d'ici l'exercice 2029-2030 seront ainsi économisées grâce aux allocations non versées. Pour les prestataires, la perte d'une telle allocation représente une réduction du budget mensuel de 161 \$⁴⁰ : une somme considérable considérant que la prestation de base n'est que de 807 \$ à l'aide sociale.

Rappelons en terminant que la diminution des prestations n'a pas d'effet d'encouragement vers l'emploi et que cette logique fait fi de la capacité réelle de certaines de ces personnes à trouver et à conserver un emploi. Prenons l'exemple des personnes âgées de 58 ans et plus : il leur est plus difficile de trouver un emploi en raison de leur âge et des barrières systémiques inhérentes à celui-ci ⁴¹. On doute également que ces personnes acceptent de prendre part à des mesures d'employabilité ou de croire que ces mesures les aideront à trouver un emploi malgré leur âge.

³⁹ Chantal Rouleau, « Loi visant à améliorer l'accompagnement des personnes et à simplifier le régime d'assistance sociale », Mémoire au conseil des ministres (Gouvernement du Québec, septembre 2024), p. 4.

⁴⁰ Isabelle Porter, « Des compressions de 100 millions de dollars pour financer la réforme de l'aide sociale », Le Devoir, 2 octobre 2024, <https://www.ledevoir.com/societe/820939/compressions-100-millions-dollars-financer-projet-loi-rouleau>.

⁴¹ Kristina Thomassen et al., « Barriers and Willingness to Accept Re-Employment among Unemployed Senior Workers: The Senior Working Life Study », *International Journal of Environmental Research and Public Health*

Nous recommandons de ne pas adopter la modification de l'article 53 de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles (L.a.p.f.)* ainsi que les autres modifications proposées ayant pour effet de réduire les prestations additionnelles, anciennement allouées aux personnes présentant des contraintes temporaires à l'emploi.