

Avis soumis à la Commission de l'économie et du travail

**dans le cadre des consultations particulières sur le projet de loi n° 71,
Loi visant à améliorer l'accompagnement des personnes
et à simplifier le régime d'assistance sociale**

Le 8 octobre 2024

Mesdames, messieurs les députés,

Nous vous contactons en tant que membres d'unités de recherche constituant des pôles d'expertise en recherche sur l'assistance sociale au Québec.

La tenue de consultations particulières et d'auditions publiques sur le projet de loi n° 71 constitue une occasion à saisir pour prendre en compte les connaissances scientifiques dans le développement des politiques publiques. Dans le contexte où les acteurs universitaires occupent une place résiduelle dans le cadre de ces consultations, nous vous faisons ici part de nos commentaires et préoccupations à l'égard du projet de loi n° 71, tel que formulé.

Des travaux de recherche récents démontrent que les personnes assistées sociales font l'objet d'une déconsidération publique considérable : elles constituent le groupe pour lequel les représentations sont les plus négatives au Québec¹. L'hostilité de la population québécoise à l'égard des prestataires des programmes d'assistance sociale se répercute dans leur accès au logement, à des services publics, au travail, et aux loisirs ; elle constitue de surcroît un vecteur important de leur isolement social. Le stigmate associé à l'assistance sociale est profondément ancré dans la société québécoise. Il trouve son origine dans un élément spécifique : les personnes assistées sociales, et plus spécifiquement les personnes considérées « aptes au travail » par l'État québécois, ne sont pas considérées contribuer à leur pleine mesure à l'effort collectif par l'emploi et la fiscalité².

Agir sur les prestations et les revenus

La réforme proposée par le projet de loi n° 71 porte précisément le projet politique principal de favoriser l'employabilité des personnes assistées sociales considérées, selon la nouvelle nomenclature, « sans contrainte de santé » à l'emploi. Ce projet est présenté, paradoxalement, alors que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale annonce parallèlement son besoin de mieux comprendre le non-recours aux mesures d'employabilité³. Nous savons pourtant que la condition sociale des personnes assistées sociales ne favorise pas l'intégration à l'emploi⁴. Les insécurités alimentaires, les problèmes de santé – mentale et physique –, les conditions déplorables et instables d'habitation, ainsi que l'isolement, constituent des freins importants à une autonomie financière⁵. Un fait demeure : sans une importante hausse des seuils des prestations, qui ne couvrent actuellement que la moitié des besoins de base d'une personne seule considérée « sans contrainte à l'emploi », l'extrême précarité des personnes assistées sociales demeurera un obstacle incontournable à leur employabilité, et cela malgré les mesures incitatives présentées par le programme Objectif emploi.

Dans ce cadre, nous sommes étonnés de constater que ce projet de loi n'indique aucune augmentation à venir des gains d'emploi autorisés sans pénalité – une mesure qui se ferait à coût nul, avec un fort impact sur l'employabilité des personnes assistées sociales –, d'autant plus que le niveau actuel des gains d'emploi autorisés a déjà été signalé comme étant problématique par la ministre elle-même au printemps 2023⁶. Il omet également de préciser si l'urgente révision des avoirs liquides autorisés des personnes assistées sociales sera considérée.

De plus, rien n'est dit sur une éventuelle hausse du montant mensuel de pension alimentaire autorisé sans pénalité ; une autre mesure sans impact financier pour le gouvernement qui aurait un impact majeur sur la qualité de vie et l'autonomie financière des personnes.

Des améliorations qui ne règlent que trop partiellement les problèmes

Le projet de loi n° 71 propose des améliorations sur des éléments historiquement problématiques, mais uniquement en demi-mesure. Ainsi, l'assouplissement des règles entourant la vie maritale ne concerne que les proches aidants, et la considération des erreurs de bonne foi ne concernera que les omissions de déclarations, excluant les erreurs de calculs ou d'incompréhension. Cette approche restrictive s'explique difficilement dans un contexte marqué par la multiplication de règles cumulatives, changeantes et fréquemment incompréhensibles pour les prestataires, ainsi que par la volonté exprimée par le gouvernement de « simplifier le régime d'assistance sociale »⁷.

Par ailleurs, l'augmentation de la période pour laquelle une « contrainte de santé » est accordée à la suite d'un accouchement (passant de 5 à 18 semaines) constitue une réelle amélioration. Il serait toutefois préférable de l'étendre davantage afin d'éviter de discriminer les prestataires de l'assistance sociale par rapport aux personnes qui peuvent se prévaloir du Régime québécois d'assurance parentale, ces dernières bénéficiant d'une protection plus large (prestations d'une plus longue durée, accessibles pour l'adoption et non seulement la naissance de son enfant, accessible au second parent et non seulement à la parturiente).

Nous saluons également l'individualisation des prestations. Cette mesure s'inscrit dans le cadre de revendications de longue date sur l'autonomie des femmes⁸. Nous nous expliquons toutefois difficilement le maintien des pénalités au concubinage, qui ampute le revenu des personnes en couple d'environ le quart de leur prestation. Nous insistons donc, dans une logique d'autonomisation des personnes et de dégagement de marges de manœuvre minimales nécessaires à leur autonomie financière, sur la nécessité d'une abolition de cette pénalité.

Le prix fort d'une réforme à coût nul

Le financement de la réforme⁹ par le retrait des allocations de contraintes temporaires aux personnes ayant un enfant à charge de moins de cinq ans et aux personnes de 58 ans et plus, est également éthiquement discutable et contreproductive considérant les objectifs de la réforme. Ce retrait annoncée accroîtra la vulnérabilité économique et sociale de populations précarisées.

En ciblant ainsi des milliers de familles de jeunes enfants, ce projet de loi omet de prendre en considération les difficultés de parents qui se trouvent à devoir conjuguer le travail de soin et le travail rémunéré. Ces parents sont confrontés à la non-disponibilité des services de garde, à la piètre qualité des emplois, à une rémunération insuffisante, et à des horaires de travail atypiques, notamment dans les secteurs souvent précaires des services où les femmes sont surreprésentées¹⁰.

De même, le projet de loi s'inscrit en continuité avec une volonté établie de longue date des pouvoirs publics d'amenuiser, et désormais d'éliminer, la reconnaissance de l'âge comme facteur avalisé de contraintes temporaires. Nous soulignons que l'état actuel du marché du travail n'a pas éliminé les discriminations à l'emploi sur la base de l'âge – celles-ci sont socialement ancrées et résistent aux cycles économiques –, et que les défis associés à l'employabilité croissent avec l'avancement en âge.

En somme, en misant sur l'employabilité des personnes les plus pauvres dans la société québécoise, le projet de loi n° 71 les positionne comme constitutives d'un bassin privilégié de recrutement pour résoudre les « problèmes de pénurie de main-d'œuvre ». Ce faisant, il néglige néanmoins de considérer les situations particulières des plus démunis et les barrières qu'ils rencontrent à leur intégration sociale et économique¹¹.

Des imprécisions qui suscitent des inquiétudes

Des aspects de mise en œuvre des dispositions du projet de loi nous préoccupent également. L'élargissement des catégories professionnelles habilitées à établir l'existence de « contraintes de santé » à l'emploi est positive. Nous rappelons toutefois que les travailleuses et travailleurs sociaux, comme d'autres professionnels œuvrant dans le secteur public et susceptibles d'être visés par la mesure, sont en sous-effectifs et surchargés. Le projet de loi ne précise également pas si des personnes professionnelles œuvrant à l'extérieur du réseau public de santé du Québec pourront être sollicitées ; dans ce cas, un « marché » de la reconnaissance de contrainte de santé, éventuellement sous-traité à des entreprises privées dotées de mandats spécifiques,¹ risque de s'ouvrir.

Nous nous inquiétons également des dispositions facilitant la mise en place de « projets-pilotes » (article 43.4) pouvant couvrir un spectre large de champs d'application de la loi, incluant notamment les « 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 », les « normes et les obligations applicables, lesquelles peuvent différer de celles prévues par la présente loi (nous soulignons), ou encore les « mécanismes de surveillance et de redditions de compte ».

Il en va de même des changements prévus dans le cadre des dispositions concernant l'éventuelle mise en place de « programmes spécifiques » (article 40) qui permettra désormais de « prévoir des conditions d'admissibilité autres que celles prévues aux article 26 et 27 » et des aides financières ciblées. Ces dispositions accordent des pouvoirs discrétionnaires permettant non seulement au ministre de mettre en place de nouvelles dispositions, mais aussi de nouvelles catégorisations de bénéficiaires et de nouveaux volets ciblant des catégories spécifiques de personnes et, *in fine*, de réifier des traitements différenciés entre prestataires. Nous estimons que la portée de ces dispositions amenuise la capacité des institutions publiques

¹ Nous nous inquiétons par ailleurs des références nébuleuses à la notion de « toute société » dans le projet de loi (article 43.2; article 43.4). La notion de société n'y est pas définie et pourrait inclure, c'est du moins notre lecture, des entreprises privés à but lucratif, ce qui nous semble particulièrement problématique.

à orienter les programmes d'assistance sociale sur des bases égalitaires, connues, publiquement annoncées et balisées.

La disparition reconfirmée d'un droit à un revenu décent

Enfin, le projet de loi reconfirme la disparition de la référence au « Droit à un revenu décent », un engagement pris par le Québec et le Canada en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ratifié par le Canada. Ce faisant, il réaffirme, une fois de plus, que l'intégration sociale doit essentiellement se manifester par la contribution sociale rémunérée¹². Il s'agit d'un choix politique dont le coût sera le maintien dans la pauvreté de populations considérées, souvent à tort, « aptes » au travail par l'État québécois.

À cet égard, le changement de vocabulaire proposé dans le projet de loi n° 71 peut être insidieux ; en passant de « contraintes à l'emploi » à « contraintes de santé », il se trouve à limiter les facteurs que l'État considère pouvoir « légitimement » restreindre l'employabilité des personnes. Tout un champ de connaissances émanant des sciences sociales conteste directement cette lecture indûment restrictive¹³. Nous voyons ici toute l'importance de s'appuyer sur des savoirs établis pour le développement de politiques publiques.

Signataires

Normand Landry, Ph.D. en études de la communication
Professeur titulaire, Département Sciences humaines, lettres et communication, Université
TÉLUQ
Titulaire de la Chaire de recherche du Canada en éducation aux médias et droits humains
Normand.landry@teluq.ca

Marie-Josée Dupuis, M.Sc. en relations industrielles
Professionnelle de recherche
Chaire de recherche du Canada en éducation aux médias et droits humains
Marie-Josée.Dupuis@teluq.ca

Marie-Pierre Boucher, Ph.D., sociologue
Professeure, Département de Relations industrielles, Université du Québec en Outaouais
marie-pierre.boucher@uqo.ca

Yanick Noiseux, Ph.D., sociologue
Professeur agrégé, Département de sociologie, Université de Montréal
Chercheur principal au Groupe interuniversitaire et interdisciplinaire de recherche sur
l'emploi, la pauvreté et la protection sociales (GIREPS)
yanick.noiseux@umontreal.ca

Janie Houle, Ph.D., psychologue communautaire
Professeure titulaire, Département de psychologie, Université du Québec à Montréal
Titulaire de la Chaire de recherche UQAM sur la réduction des inégalités sociales de santé
Chercheuse, Centre de recherche de l'Institut universitaire en santé mentale de Montréal
houle.janie@uqam.ca

Notes de fin

¹ Normand Landry, Alexandre Blanchet, Olivier Santerre, Marie-Josée Dupuis et Sylvain Rocheleau. (2022). « Inégalités et COVID-19 : Impacts de la crise sanitaire sur les attitudes et les représentations à l'égard des personnes assistées sociales au Québec », *Lien social et politiques*, 88 :21-42.

² Normand Landry, Alexandre Blanchet, Sylvain Rocheleau, Anne-Marie Gagné, Pascale Caidor, Christiane Caneva. (2021). « Représentations médiatiques et opinion publique de l'assistance sociale au Québec », *Nouvelles pratiques sociales*, 32(1) : 84-112.

³ En octobre 2024, le FRQ annonce un concours de financement de la recherche orienté sur l'employabilité et le non-recours aux mesures gouvernementales. Voir : https://frq.gouv.qc.ca/app/uploads/2024/10/ap_ma_vf_2024-10-02.pdf

⁴ Mohammad Ferdosi, Tom McDowell, Wayne Lewchuk et Stephanie Ross. (2020). *Southern Ontario's Basic Income Experience*, McMaster University ; Evelyn L. Forget. (2011). "The Town with No Poverty: The Health Effects of a Canadian Guaranteed Annual Income Field Experiment", *Canadian Public Policy / Analyse de Politiques*, 37(3): 283-305 ; Derek Hum et Wayne Simpson. (1991). *Soutien du revenu et propension au travail. L'expérience canadienne Mincome*, Étude. Conseil économique du Canada. Ottawa : ministère des Approvisionnements et Services ; Normand Landry, Anne Sophie Letellier, Lena A. Hübner, Anne-Marie Gagné et Marie-Josée Dupuis. (2023). « Invisibilisées et déconsidérées : autoreprésentations de personnes assistées sociales au Québec ». *Communiquer*, 36 : 26-47 ; Marie-Pierre Boucher, Anthony Desbiens, Marie-Josée Dupuis, Diane Gagné et Yanick Noiseux. (2020). *Pourquoi les personnes assistées sociales considérées « sans contraintes à l'emploi » ne travaillent-elles pas?*, Rapport de recherche, Groupe de recherche interuniversitaire et interdisciplinaire sur l'emploi, la pauvreté et la protection sociale.

⁵ Pour un survol de ces difficultés, voir Normand Landry, Anne Sophie Letellier, Lena A. Hübner, Anne-Marie Gagné et Marie-Josée Dupuis. (2023). « Invisibilisées et déconsidérées : autoreprésentations de personnes assistées sociales au Québec ». *Communiquer*, 36 : 26-47.

⁶ Caroline Plante. (2023). « La ministre Rouleau prépare une grande réforme », *La Presse*, 29 avril 2023, www.lapresse.ca/actualites/politique/2023-04-29/loi-sur-l-aide-sociale/la-ministre-rouleau-prepare-une-grande-reforme.php

⁷ Projet de loi n° 71, notes explicatives.

⁸ Alliance pour le revenu de base régions de l'est Bas-Saint-Laurent et Gaspésie-Les-Îles (ARBRE). (2018). *Proposition préliminaire d'un projet d'expérimentation d'une assurance-revenu de base inconditionnelle et universelle pour les personnes habitant la Gaspésie-Les-Îles et le Bas-Saint-Laurent*. <http://revenuebase.ca/publications/?id=propositionevolutive> ; Anne Gauthier (1985). « État-mari, État-papa », dans Louise Vandelac et al., *Du travail et de l'amour*, Montréal, St-Martin, 257-311 ; Réseau d'action et d'information pour les femmes (RAIF). (1976). *Mémoire pour une formule de revenu garanti qui n'exclut pas les femmes mariées*.

⁹ Isabelle Porter (2024). « Des compressions de 100 millions de dollars pour financer la réforme de l'aide sociale », *Le Devoir*, 2 octobre 2024, www.ledevoir.com/societe/820939/compressions-100-millions-dollars-financer-projet-loi-rouleau

¹⁰ Marie-Pierre Boucher, Olivier Gentil et Lucie Lamarche (2022). *Les mères monoparentales et la protection sociale fiscale* – Cahier de transfert des connaissances, Montréal, CIAFT ; Louise Boivin (2003). « Monoparentalité et adaptation au marché dans la dernière réforme québécoise de l’aide sociale. Fondements idéologiques », *Cahiers de sociologie et d’économie régionale*, Université Libre de Bruxelles, no4 : 27-51.

¹¹ Marie-Pierre Boucher, Anthony Desbiens, Marie-Josée Dupuis, Diane Gagné et Yanick Noiseux. (2021). « “J’ai travaillé pendant 17 ans pour fuck all” - Rapport au travail et barrières à l’emploi des personnes assistées sociales ». *Cahiers de recherche sociologique*, n° 66-67 : 229-254 ; Anthony Desbiens, Marie-Josée Dupuis et Diane Gagné. (2022). « “Les sables mouvants” de l’incitation au travail dans les politiques d’assistance sociale », *Revue du CREMIS*, 13(1) : 21-27.

¹² Dès 1989, la référence au droit disparaît des premiers articles des lois québécoises sur l’assistance sociale, à titre d’orientation générale de la loi. Voir la Loi sur la sécurité du revenu, LRQ c S-3.11 de 1989. Claude Girard et Lucie Lamarche. (1998). « Évolution de la sécurité sociale au Canada : la mise à l’écart progressive de l’État-providence canadien », *Journal of Law and Social Policy*, 13 : 95-123; Marie-Pierre Boucher et Yanick Noiseux. (2014). « Convergence des politiques d’emploi – un point de vue du Québec », dans *Les politiques du marché du travail face à la crise économique*, Samir Amine (dir.), Québec, PUL, p.45-106.

¹³ Danielle Filion et Jocelyn Vinet, avec la collaboration de Lucie Dumais, Louis Gaudreau et Marie-Ève Gauvin (2019). *Pauvreté, inégalités et problèmes sociaux* (2e édition). Fides éducation.