

Mémoire remis à la Commission de l'économie et du travail

Loi visant à améliorer l'accompagnement des personnes et à simplifier le régime d'assistance sociale

Le 10 octobre 2024

François Blais
Université Laval

Lutter sur deux fronts à la fois : mieux accompagner et moins piéger

1. Introduction

La présence à l'aide sociale s'explique notamment par la présence de difficultés personnelles et conjoncturelles, de mauvais coups du sort de toutes sortes, qui peuvent frapper au cours de l'existence chacun d'entre nous. C'est pourquoi, il faut applaudir toute forme d'accompagnement intelligent (éducation, tutorat, soutien financier, etc.) pouvant aider ceux et celles qui s'en sortent moins bien. Il reste cependant à définir, de manière critique et sans complaisance, la bonne façon de le faire, à la fois respectueuse mais surtout efficace. En effet notre devoir envers les plus démunis ne peut pas seulement reposer sur de bons sentiments ou de moins bons sentiments comme la culpabilisation. Il doit reposer sur une conception explicite de la justice sociale et mobiliser des solutions qui ont fait leur preuve ou, du moins, qui ont démontré une certaine efficacité.

Les difficultés personnelles ou conjoncturelles n'expliquent pas tout bien entendu dans la situation des plus démunis. Par exemple, il est aussi possible que la longévité de la présence à un programme comme l'aide sociale s'explique par des failles structurelles du programme et quand c'est le cas, il faut ne pas avoir peur de les remettre en question et tenter d'y remédier sans créer bien entendu, ce faisant, d'autres problèmes d'une autre nature.

Je suis convaincu, depuis fort longtemps, que ces deux niveaux de difficultés (conjoncturelles et structurelles) coexistent dans nos débats sur l'avenir de l'aide sociale. Il n'y a pas de solutions parfaites au désœuvrement, à la désaffiliation sociale courante de notre époque et à la capacité humaine de faire des mauvais choix pour soi-même et pour les autres. Mais heureusement certaines solutions institutionnelles sont meilleures que d'autres et peuvent parfois faire une grande différence dans la vie des personnes. Mon exposé sera donc divisé en deux parties

aujourd'hui. Dans la première, je saluerai la volonté de la ministre de vouloir mieux **accompagner** les prestataires de l'aide sociale et je ferai quelques commentaires pour rappeler combien c'est une tâche difficile et nécessaire à la fois.

Dans la seconde, je traiterai de certaines **failles structurelles** profondes et très anciennes autour de l'aide sociale qui ne sont pas remises en question par le projet de loi 71 en utilisant pour les illustrer trois propositions de projets pilotes qui devraient être expérimentées dans les prochaines années par le Ministère.

Partie 1 : Mieux accompagner

Le ministère a procédé à une évaluation très méthodique du programme Objectif emploi. Les principales conclusions de cette évaluation sont très positives. Je les cite : « les résultats indiquent des effets positifs et significatifs du Programme sur l'ensemble des indicateurs à l'étude, soit :

- l'intégration au marché du travail
- la diminution du recours à l'aide sociale
- l'augmentation du recours aux mesures de services publics d'emploi
- l'augmentation de la participation aux études ou à de la formation » p.28

S'appuyant sur ces bons résultats, la ministre présente sa réforme comme une occasion d'étendre au plus grand nombre les mesures du programme, ce à quoi personne ne peut s'opposer. Il faut simplement être prudent sur nos attentes et les comparaisons.

Tout d'abord, et c'est en grande partie la clé du succès d'Objectif emploi, le programme s'adresse uniquement à des premiers demandeurs d'aide sociale. Des personnes, et c'est très bien documenté, plus faciles à mobiliser que tous les autres prestataires.

Deuxièmement, il y a deux obligations à Objectif emploi, la première est de rencontrer, en même temps ou presque, que le dépôt de sa demande un agent d'aide dont la fonction n'est pas administrative mais plutôt d'établir un premier contact pour comprendre sa situation et ses besoins. La seconde obligation est de s'engager dans l'un des trois parcours possibles qui lui seront offerts et qu'il choisira. L'introduction de ces obligations ont créé beaucoup de résistance et d'objections à l'époque de la commission parlementaire sur Objectif emploi mais il est clair selon les chercheurs du Ministère qui ont comparé des groupes de jeunes

soumis à ces obligations à d'autres qui, l'année précédente, avait eu recours à l'aide sociale qu'elles expliquent en grande partie son succès.

Si je comprends bien, le projet de loi, ne modifie en rien Objectif emploi et les obligations qui y sont associées mais elle étend ses autres mesures, notamment des majorations de leur allocation sur une base volontaire s'ils participent et, ce que je comprends, le retrait de ces majorations s'ils cessent de participer.

Je ne pas venu ici aujourd'hui du tout pour vous demander de créer de nouvelles obligations à l'aide sociale, mais il est à mon avis clair que l'on ne peut pas s'attendre aux mêmes résultats pour les raisons évoquées plus haut. Les mesures d'accompagnement qui sont proposées pour l'essentiel ne sont pas nouvelles. Celles qui donnent les meilleurs résultats sont connues par les fonctionnaires du ministère et les rendre plus nombreuses plus accessibles est certainement une bonne chose. Mais n'oublions pas que l'on se retrouve avec des personnes encore plus éloignées du marché du travail que ne pouvaient l'être les bénéficiaires d'Objectif emploi. Il faut donc être réaliste dans nos attentes sur les résultats sans jamais baisser les bras pour autant simplement parce que nous n'avons pas le droit de le faire.

Ce qui est certain, c'est que la volonté de démultiplier l'offre de programmes d'accompagnement va entraîner des coûts importants. Ces coûts vont provenir essentiellement de la majoration des niveaux de soutien pour les participants, des différentes formules d'accompagnement et suivi qu'il faudra bien livrer et des ententes avec les organismes qui feront les prises en charge.

Si ma mémoire est bonne, mais je ne veux pas induire la commission en erreur, la mise en place d'Objectif emploi avait été évalué en 2016 à des coûts de 55 millions sur 5 ans et ce pour un nombre assez restreint de personnes. Il faut s'attendre à des coûts beaucoup plus importants si jamais les bénéficiaires sont nombreux à s'inscrire au cheminement individualisé, ce que l'on souhaite tous bien entendu.

Partie 2 : Moins piéger

Comme mentionné plus tôt, il arrive parfois que nos programmes conduisent à des effets indésirables, des enjeux de nature structurelle qui n'ont rien à voir avec les personnes mais plutôt aux conditions dans lesquelles on les place.

Je tiens à souligner sur ce plan des changements plus « structurels » qui sont proposés par le projet de loi et qui me semblent positifs notamment :

- L'abolition de la comptabilisation des parents lorsqu'un jeune demandeur n'habite plus chez eux
- La réduction à 5 ans de la période à partir de laquelle le gouvernement peut réclamer une somme en vertu d'une fausse déclaration
- Je suis aussi d'accord avec l'idée de ne plus considérer l'âge de 58 ans **automatiquement** comme une contrainte à l'emploi. C'est une règle d'une autre époque. Il existe encore des défis pour des personnes de cet âge mais pas au point de les considérer automatiquement comme sous contrainte. Cela envoie un mauvais message.
- Je vais en étonner plusieurs mais je suis plus prudent sur la valorisation du volet Participation sociale ou du programme PAAS. Un sous-ministre m'a un jour mis la puce à l'oreille que cela pouvait conduire à développer une main-d'œuvre bon marché pour des entreprises qui, certes, ont une vocation sociale irréprochable mais qui sont devenues dépendantes de cette main-d'œuvre. Et cela pourrait les conduire à enfermer, volontairement ou non, cela n'y change rien, ces personnes dans une situation de **sous-employabilité**.

Afin d'identifier où d'illustrer les impacts d'autres contraintes structurelles qui nuisent davantage à l'émancipation des bénéficiaires de l'aide sociale, pour terminer, je vais prendre prétexte du fait que le projet de loi intègre la possibilité de mettre en place des projets pilotes. Je propose trois projets différents qui devraient permettre de sensibiliser ceux qui refusent encore de voir ces limites structurelles. Et vous ne serez pas surpris si ces projets s'inspirent directement ou presque de modalités que nous avons réussi à intégrer au Programme de revenu de base.

Premier projet : Combattre le piège de la pauvreté et de l'inactivité

Sélectionnez un grand nombre de volontaires sans contraintes connues et bénéficiaires de la sécurité sociale depuis assez longtemps. Permettez-leur de prendre un emploi et de maintenir leur prestation partiellement en abaissant le taux de récupération sur leurs prestations d'au moins 50 % pendant une durée d'au moins un an. Par la suite, augmentez très progressivement, sur plusieurs mois, le taux de récupération sur leur chèque jusqu'au moment où ils ne recevront plus de prestations de l'aide sociale. Observez notamment : (1) s'il y a eu prise d'emploi, (2)

s'ils s'y maintiennent une fois leur prestation annulée et (3) l'économie nette (ou le coût net) pour le gouvernement de cette mesure.

Deuxième projet : Le piège de l'isolement et de la monoparentalité

Sélectionnez parmi des volontaires des bénéficiaires, en particulier des femmes chefs de familles monoparentales. Permettez-leur de déclarer une vie de couple sans considérer autant le revenu de leur conjoint en abaissant le taux de récupération pendant une période de temps assez longue (quelques années).

Observez notamment : (1) si la formation de ménage est plus importante et (2) s'il y a une plus grande mixité sociale (notamment de revenus) dans ses ménages que ce que l'on trouve aujourd'hui dans les ménages à l'aide sociale.

Troisième projet : Le piège du surendettement à l'aide sociale

Sélectionnez parmi des volontaires des bénéficiaires qui ont accumulé une dette importante à l'aide sociale qu'ils ne seront jamais en mesure de rembourser tant les taux d'intérêts sur ces dettes sont élevés. Permettez-leur de prendre un emploi en les libérant complètement ou partiellement de cette dette, que le gouvernement ne retrouvera jamais de toute façon. Observez notamment : (1) s'il y a prise d'emploi, (2) s'ils s'y maintiennent et (3) l'économie nette (ou le coût net) pour le gouvernement de cette mesure.

Le but de ces projets-pilotes est autant cognitif que transformatif

Cognitif car ils vont nous apprendre beaucoup sur le comportement des bénéficiaires de l'aide sociale quand on modifie un certain nombre de règles qui les piègent aujourd'hui. Ils s'appuient sur l'idée que les bénéficiaires, malgré toute leur difficulté sont toujours des êtres rationnels qui obéissent, comme tout le monde, à des règles économiques simples : 1) laissez-leur plus d'argent quand ils choisissent le travail; 2) ne considérez pas automatiquement le revenu de leur conjoint éventuel et il sera plus facile de former un ménage, notamment avec une personne qui est active sur le marché du travail et qui gagne un bon revenu plutôt qu'une autre personne à l'aide sociale ; 3) arrêtez de demander à des bénéficiaires de payer une dette qu'ils ne pourront jamais rembourser simplement parce que cela améliore artificiellement le total des sommes à recevoir dans le budget central du gouvernement du Québec. Proposez plutôt d'éliminer progressivement cette dette en quittant l'aide sociale et en occupant un emploi.

Ces projets-pilotes sont aussi **transformatifs** parce que, indépendamment des observations que l'on pourra en tirer, ils mettent le doigt sur les limites inhérentes structurelles de l'aide sociale, des limites partiellement dépassées dans le Programme de revenu de base actuel et qu'il faudra un jour introduire progressivement dans un régime de revenu minimum garanti complètement différent de ce que nous connaissons aujourd'hui. Et nous savons en plus comment y arriver. Je vous remercie de votre attention.