

L'aide sociale et les transformations du rapport à l'État

Sortir du carré de l'emploi

Catherine Charron
Chercheure postdoctorale,
CREMIS

L'aide sociale est un cas très parlant de la transformation de l'État social au cours des dernières décennies au Québec. Sous son aspect institutionnel, le système général d'assistance sociale est demeuré essentiellement le même depuis son instauration en 1969 : une aide financière de dernier recours, administrée au guichet par des agentes et des agents dont le rôle est d'évaluer l'admissibilité à des prestations selon des critères de ressources.

Au cœur même de cette continuité surviennent toutefois d'importants changements qui se reflètent dans les mesures et les discours encadrant la protection sociale. Le tournant néolibéral et l'avènement de «l'État social actif»¹, consacrant la fin de la logique providentialiste, apparaît comme un changement de paradigme auquel aucun système de protection sociale n'ait échappé au cours des dernières décennies (Barbier, 2017; Boismenu, Dufour et Noël, 2003). Souvent, la profondeur des changements opérés est dissimulée par l'arsenal de procédures administratives, et passe souvent inaperçue aux yeux mêmes des personnes chargées de la mise en œuvre des politiques.

Mais la lecture fine que font les agentes² des transformations de l'administration de l'aide sociale est néanmoins essentielle pour comprendre, d'une part, la façon dont s'installent concrètement les nouvelles logiques sur le terrain de la prestation de services et, d'autre part, la façon dont s'expriment les résistances à ces changements, résistances qui ne sont certainement pas étrangères à la permanence institutionnelle évoquée plus haut.

Ma recherche postdoctorale s'est donc penchée sur l'activation à l'aide sociale du point de vue des agentes de l'État québécois. Les résultats présentés dans ce texte s'appuient sur des entrevues³ réalisées avec des fonctionnaires actuellement en poste et dans certains cas retraitées, sur leurs réflexions pratiques, le contexte de leur travail et sur les transformations de ceux-ci au fil des ans.

Contact humain

Au Québec, il existe deux catégories d'agentes d'aide sociale partageant le même lieu de travail, les



Crédit: Karen and Brad Emerson. Certains droits réservés. CC

centres locaux d'emploi (CLE). Bien que souvent confondues par les prestataires d'aide sociale, celles qui s'occupent du volet financier et celles qui sont chargées de l'aide à l'emploi travaillent en parallèle dans les CLE : elles sont souvent séparées physiquement et leurs systèmes informatiques sont également distincts.

Dans plusieurs régions, cependant, il n'y a plus personne responsable de l'aide financière dans les CLE depuis quelques années. Les agentes d'aide financière sont regroupées dans des centres administratifs régionalisés, où le travail est spécialisé (par exemple pour le traitement des dossiers de contraintes sévères à l'emploi, ou pour l'attribution initiale), ou dans des centres d'appels, devenus la première ligne d'information pour l'aide sociale. Loin des yeux du public, la tâche des agentes d'aide financière consiste essentiellement à évaluer l'admissibilité des personnes aux différents programmes d'aide financière ainsi qu'aux prestations spéciales, de demander les nombreuses pièces requises et de faire le traitement administratif de tout changement à la situation personnelle du ou de la prestataire (statut familial, revenu, déménagement, etc.). Sauf exception, même quand elles sont encore présentes dans les CLE, les agentes d'aide financière ne rencontrent plus les personnes qui déposent une demande d'aide sociale : «La connaissance de la clientèle s'est perdue, avec le fait que les agents d'aide sociale sont devenus des agents qui traitaient uniquement l'administratif de l'aide sociale. Puis quand je dis la connaissance de la clientèle, je dis pas juste le nom «monsieur Jo-blo», là. Tout ce qui entoure ça, le fait de te retrouver dans cette situation-là, ils l'ont

plus le contact avec ça. Ça fait qu'ils deviennent insensibles un moment donné, je pense. Ou en tout cas moins enclins à développer, ou à aider davantage.» (Jocelyne, 38 ans d'expérience)

Le nombre de dossiers attribués à chaque agente a augmenté parallèlement à la compartimentation du travail et aux baisses de personnel. Les agentes d'aide financière ont des cibles d'annulation de dossiers : dans la logique comptable de la nouvelle gestion publique, la performance se mesure en termes d'économie d'argent et de moyens. La vérification de la «conformité» est devenue le moyen privilégié de fermer des dossiers d'aide financière, sans faire intervenir dans le processus d'autres considérations que des facteurs de gestion. Les agentes se sentent elles-mêmes comme les rouages de cette mécanique déshumanisante : «T'as plus le temps. C'est une chaîne de montage. Faut que t'opères, un dossier à l'autre, faut que ça roule. T'as plus le temps de voir le dossier dans son entièreté, puis voir c'est quoi la problématique du client, pis son histoire sociale, tu peux plus... [...] Je l'appelle, je lui demande tel tel document, je lui donne 10 jours, je lui envoie une demande de document par la poste, si dans 10 jours j'ai rien reçu, ben j'annule le dossier.» (René, 28 ans d'expérience)

Dans la grande majorité des CLE, une personne qui vient demander de l'aide sociale – si elle est considérée sans contrainte à l'emploi – ne rencontre pas d'agente d'aide financière, mais seulement et automatiquement un ou une agente d'emploi. On pourrait dire qu'au sein du dispositif visible de l'aide sociale (le bureau), la fonction d'assistance financière de l'État est devenue invisible; il n'y a plus en façade qu'une fonction d'activation, c'est-à-dire d'intégration à l'emploi.

Rôle rétréci

En amont de ces changements, on constate une évolution du rôle des agentes d'aide à l'emploi dont témoignent ces dernières : «Ce qu'ils nous ont dit quand ils nous ont présenté ça [quand ils ont sorti l'aide sociale des bureaux], c'est que c'était les agents d'aide à l'emploi qui feraient le bout de social, puis de référence, puis de relation d'aide. [...] «L'aide financière, ils ont besoin de ben moins de monde, parce qu'ils font juste de l'administratif, puis on va mettre plus d'agents d'aide à l'emploi». Ils avaient augmenté le nombre d'agents d'aide à l'emploi, diminué le nombre de secteurs d'aide financière. Mais en bout de ligne après ça il y a eu une razzia dans l'aide à l'emploi, des agents qui ont pas été remplacés, en veux-tu en v'la.» (Jocelyne)

La fonction d'agente d'aide à l'emploi est apparue dans les années 1980, en même temps que la nouvelle préoccupation publique pour «l'employabilité» des personnes sans emploi. Avec le temps et la multiplication des programmes et des mesures d'aide à l'emploi, leur rôle s'est détaché plus nettement de celui de l'agente d'aide financière. À la fin des années 1990, au moment de la création d'Emploi Québec, apparaissait la notion de «parcours vers l'emploi», et les agentes y jouaient un rôle central en tant que «gestionnaires de parcours». Après une période faste, consécutive au rapatriement des responsabilités en matière de main-d'œuvre, les budgets ont rapidement diminué, et de plus en plus de pression a été mise sur les agentes pour diriger rapidement les personnes vers les emplois disponibles : «le plus court chemin vers l'emploi» était le mot d'ordre. On était alors à une époque de chômage élevé, le nombre de prestataires d'aide sociale atteignait des sommets. «Les pro-



grammes disponibles n'ont jamais été à la hauteur de la demande», constate a posteriori Lise, qui est entrée au ministère au début des années 1980.

Depuis le début des années 2000, le nombre de prestataires d'aide sociale a chuté drastiquement. Les chômeurs et chômeuses d'hier ont quitté l'assistance publique pour aller occuper des petits boulots au bas de l'échelle, mal payés et précaires (Noiseux, 2014). Les agentes constatent que le profil des personnes assistées sociales a changé : «Plus ça avance, plus ça va, plus les gens sont poqués. Ceux qui restent... le marché de l'emploi, il y a un manque de main-d'œuvre partout parce que tous les gens potentiellement employables sont déjà en emploi, puis ceux qui restent... sont poqués. On le sent que ça s'alourdit.» (Johanne, 2 ans d'expérience)

Mais en même temps que le profil des prestataires change, les agentes d'aide à l'emploi constatent une érosion de la relation d'accompagnement et un alourdissement du volet administratif de leur travail. D'une part, les coupures de personnel dans les CLE incitent le ministère à privilégier une réduction de la dimension «intervention» du travail des agentes : «Avec la diminution de l'État, on a décidé qu'on passait en mode téléphonique. Faire plus avec moins. Parce que tu donnes des rendez-vous à tes clients qui se présentent pas... au téléphone, je t'appelle t'es pas là, je passe au suivant, je suis plus efficace, entre guillemets. Donc on est passé d'une approche face-à-face à une approche téléphonique... je trouve que ça déshumanise la relation qu'on a avec nos clients. [...] En fait je ne suis qu'un représentant d'Emploi Québec. Je suis un numéro.» (Fred, 9 ans d'expérience)

D'autre part, une partie de plus en plus importante du travail des agentes consiste à gérer les liens contractuels avec les organismes à qui est confiée la prestation des mesures de développement de l'employabilité, leur rôle se résumant de plus en plus à alimenter la «machine» avec toutes sortes de données dont la nouvelle gestion publique est friande. La relation n'est pas toujours au beau fixe entre les agentes d'emploi, qui se considèrent comme garantes de la bonne gestion des fonds publics, et les organismes, qui remettent parfois en doute la compétence des agentes d'Emploi Québec et qui acceptent mal que les exigences d'Emploi Québec réduisent leur marge d'autonomie (Sotelo Rico, 2015). Alors que le «recrutement direct» de clients par les organismes est de plus en plus privilégié par le ministère, les agentes d'emploi observent, impuissantes, leur rôle de «gestionnaire de parcours» leur échapper : «Peu importe [l'organisme] partenaire [...], ils vont pousser pour vendre leurs services. [...] Alors qu'ils ont maintenant avec le recrutement direct ce pouvoir-là, on a peu de mots à dire. On peut refuser, mais attache ta tuque pour justifier. [...] Je [leur] enlève rien, parce qu'ils font un travail excellent. [...] [Mais] on devient des agents payeurs, c'est ce qu'on est appelés à devenir.» (Alexandra, 9 ans d'expérience)

Les agentes voient ainsi se rétrécir leur rôle d'intervention auprès de personnes volontairement engagées dans une démarche d'intégration ou de recherche d'emploi, un travail plus valorisant qui est réalisé surtout par les organismes partenaires. Par ailleurs, les agentes se retrouvent à devoir solliciter des personnes qui ne sont, a priori, pas volontaires pour entreprendre de telles démarches. Depuis quelques années, en effet, le ministère multiplie les «stratégies» pour intensifier les interventions auprès des personnes jugées plus proches du marché du travail. Les agentes d'emploi doivent rencontrer et faire des suivis auprès de prestataires d'aide sociale ciblés : ceux et celles qui déposent pour la première fois une demande d'aide sociale (ciblés pour le programme Objectif emploi, depuis 2018), les jeunes de moins de 25 ans, les personnes qui ont un «indice d'employabilité» élevé, celles qui ont cumulé moins de deux années d'assistance sociales, bref, toutes les catégories pour qui le ministère juge prioritaire d'éviter une «dépendance à l'aide financière de dernier recours» (MTESS, 2018).

Les agentes d'emploi doivent convoquer ces personnes à répétition, sans succès souvent, et elles doivent tenter de leur «vendre» des mesures et des programmes. Plusieurs agentes ont exprimé leur scepticisme quant à la pertinence de ces politiques de ciblage, et leur frustration quant au contrôle managérial de leur travail qui en découle : «En début d'année, on nous rencontre, on nous donne nos objectifs individuels. [...] On est sensé avoir des sorties d'aide. Et là nous on se fait souvent rencontrer... «vous faites pas bien votre travail, vous avez pas assez de sorties d'aide, ça marche pas, vous faites pas vos suivis comme il faut...». C'est ça le discours qu'on a de la gestion. Puis moi, souvent je l'ai dit à mon patron... «viens les faire mes suivis...». Qu'est-ce que tu veux faire avec quelqu'un qui est pas motivé, tu le convoques il se présente pas... C'est difficile.» (Fred)

Pouvoir discrétionnaire

«[À l'aide financière], il y a pas de question d'interprétation, c'est noir ou blanc. T'as droit, t'as pas droit. Tandis qu'en employabilité, c'est une zone grise, mais... fifty shades of grey!» (Julie, 6 ans d'expérience). «On pourrait être 4 agents, rencontrer le même client, pis avoir 4 parcours différents. C'est selon ton analyse, les questions que tu poses, jusqu'où tu vas...» (Fred).

Malgré les contraintes de plus en plus importantes en termes de charge de travail, de contrôle managérial et de lourdeur administrative, les agentes d'emploi ont beaucoup de liberté dans l'orientation des prestataires vers certaines mesures ou vers certains organismes. À l'intérieur des critères d'admissibilité et des budgets, elles ont le pouvoir d'accorder ou de refuser l'accès à une mesure et à l'allocation financière : elles peuvent, par exemple, refuser une formation à une personne qui a manqué d'assiduité

DOSSIER

«[Les agentes d'aide sociale] se fient à leur expérience pour exercer leur jugement et se faire une idée de la personne dans le face-à-face de l'entrevue d'évaluation, indépendamment de son «classement» dans le programme d'aide sociale ou de son indice d'employabilité.»

dans le passé, elles peuvent aussi fermer les yeux sur un nombre excessif d'absences, si elles jugent que la personne a de bonnes raisons ou qu'elle a démontré la volonté de corriger son comportement. Elles se fient à leur expérience pour exercer leur jugement et se faire une idée de la personne dans le face-à-face de l'entrevue d'évaluation, indépendamment de son «classement» dans le programme d'aide sociale ou de son indice d'employabilité. Au-delà donc du «jugement d'employabilité» (Lavitry, 2012), c'est le jugement moral de l'agente qui s'exerce au moment de donner une chance ou non à un prestataire, en le laissant poursuivre une mesure malgré un manquement, ou en évitant de lui appliquer une sanction.

Cette marge de manœuvre constitue évidemment un pouvoir discrétionnaire, au sens entendu dans les écrits sur la *Street-level Bureaucracy* (Lipsky, 1980), soit «la manière dont des agents administratifs peuvent, y compris lorsqu'ils occupent des positions subalternes, décider et pas seulement exécuter» (Dubois, 2010 : 275). Malgré l'érosion de certaines de ses prérogatives au profit des organismes partenaires, l'agente représente l'État et demeure gardienne de l'accès aux mesures, notamment aux mesures plus structurantes comme la formation. Ce pouvoir institutionnel vient évidemment teinter en profondeur leur rapport avec les autres actrices et acteurs de l'aide sociale. Les intervenantes dans les organismes les perçoivent comme des agentes de contrôle (à qui elles doivent rendre des comptes), et les prestataires savent que l'agente est la personne dont il faut rester dans les bonnes grâces pour accéder à certains bénéfices. Le rapport de pouvoir entre l'agente et le prestataire est plutôt euphémisé par les agentes, sans doute parce qu'elles surinvestissent le sens de cette relation en tant que relation d'aide : «Tu sais, moi là, couper de l'argent pour du fun, no way. Par contre je suis là-dedans avec toi. Fais ce que je te... ce qu'on a convenu ensemble, c'est un partenariat, hein. Fais ce qu'on a convenu ensemble, il y en aura pas de problème. Présente-toi à mes rencontres, il y en aura pas de problème. Tout va bien aller.» (Alexandra)

Les deux faces

Le rôle d'agente d'emploi découle directement de l'irruption de la notion d'employabilité dans le dispositif de l'aide sociale dans les années 1980, de sa généralisation et de sa normalisation dans les décennies qui ont suivi. La fonction de l'agente d'emploi s'inscrit dans un «traitement clinique des chômeurs» (Orianne et al., 2007), qui consiste à chercher dans les caractéristiques individuelles la cause et les solutions au non-emploi. Même si elles ne remettent donc pas en question cette perspective dominante de l'employabilité, qui en fait «un outil de responsabilisation individuelle des salariés et d'adaptation des individus aux contraintes de l'emploi» (Glaymann et al., 2017 p.12), cela ne veut pas dire que les agentes n'ont pas

conscience de son insuffisance pour saisir l'enjeu du chômage. Au jour le jour, elles sont confrontées à des situations où les mesures d'employabilité ne permettent pas nécessairement aux gens d'améliorer leur sort, à des difficultés socioéconomiques qui ne se résument pas à un déficit d'employabilité.

Lorsqu'elles émettent un doute quant à l'adéquation entre le «diagnostic» d'employabilité et la réussite d'un processus d'intégration, elles sont par contre en porte-à-faux avec la logique des services publics d'emploi. Par ailleurs, l'évaluation de leur performance repose notamment sur les statistiques de «mise en mouvement», c'est-à-dire du nombre de personnes inscrites à des mesures ou des programmes. Les agentes rencontrées affirment arriver à faire abstraction de ces cibles pour se concentrer sur leur travail d'intervention. Elles substituent aux critères formels leurs propres critères professionnels, qui concernent en premier lieu la pertinence de leur intervention, mais bien sûr elles ne sont pas complètement imperméables aux catégories technocratiques, qu'elles reprennent d'ailleurs dans leur discours mais qu'elles investissent d'un sens différent : «Moi je trouve qu'on devrait pas avoir de cibles de sorties d'aide. On est pas responsables de ça. Les cibles d'intervention peut-être, pour justifier comme quoi on fait des interventions, mais moi je juge que je ne peux pas être garante du succès ou de la rechute d'un client. Voyons donc!» (Julie)

Le registre de l'expertise relationnelle est mobilisé pour résister aux prescriptions managériales qui menacent le sens de leur travail, particulièrement dans les cas considérés «plus lourds», lorsque l'aide à l'emploi leur apparaît comme clairement insuffisante. Mais les agentes disent toutes être limitées dans leur capacité à aborder autre chose que l'employabilité dans le cadre de leur fonction : «[Certaines personnes très désaffiliées] vont venir nous voir par nécessité, parce qu'elles ont besoin avant tout d'une aide financière, puis des fois elles vont pas aller ailleurs. Elles ont pas le choix de venir nous voir, puis nous on est là, mais on peut pas trop sortir de notre cadre... [...] Des fois on se trouve un peu démunis.» (Karine, 4 ans d'expérience)

Si d'un côté l'agente d'aide financière est devenue le rouage d'une machine décrite comme sans âme et sans nuance, vouée à l'automatisation, de l'autre côté, l'agente d'emploi est quant à elle la figure opérationnelle de ce «gouvernement individualisé des conduites» décrit par Vincent Dubois (2010). Deux évolutions parallèles qui ont partie liée, deux faces d'un l'État social néolibéralisé dont certaines agentes esquissent une critique, à travers leur appel à «sortir du carré de l'emploi» (Johanne).

Notes

1. Nous faisons ici référence aux mesures et politiques



Crédit: Brian W. Carver. Certains droits réservés. ©

DOSSIER

visant l'intégration en emploi, par opposition à celles dédiées à l'indemnisation des personnes sans emploi (mesures dites « passives »).

2. Le corps d'emploi d'agent(e) d'aide socioéconomique étant composé à 80% de femmes, le féminin générique sera utilisé dans ce texte et comprend aussi bien les hommes que les femmes qui exercent ce métier.

3. Dans le cadre de cette recherche, une trentaine d'entrevues ont été réalisées avec des agentes du ministère (15), des intervenantes dans des organismes en employabilité (8), ainsi que des prestataires d'aide sociale (8).

Références

- Arrignon, Mehdi (2018). « Activer tous les inactifs ? Incitations au travail et transformation des valeurs de référence des politiques d'assistance en Europe », *Informations sociales*, 196-197(1-2), p. 62-71.
- Barbier, Jean-Claude (2017). « L'assistance sociale en Europe : traits européens d'une réforme et persistance de la diversité des systèmes (1988-2017) », *Revue française des affaires sociales*, 3, p. 15-45.
- Dubet, François et Antoine Vêretout (2001). « Une «réduction» de la rationalité de l'acteur. Pourquoi sortir du RMI ? », *Revue française de sociologie* 42(3), p.407-436.
- Dubois, Vincent (2010). « Politiques au guichet, politiques du guichet », *Politiques publiques*, 2, p.265-286.
- Dufour, Pascale, Gérard Boismenu et Alain Noël (2003). *L'aide au conditionnel. La contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- Dumont, Daniel (2011). « Activation rime-t-elle nécessairement avec stigmatisation ? Une mise en perspective critique du procès de l'État social actif », *Droit et société*, 78(2), p. 447-471.
- Glaymann, Dominique et Frédéric Moatty (2017). « L'employabilité, une notion à questionner, des usages à déconstruire », in Guillaume Tiffon et al. (dir.), *Le piège de l'employabilité*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, p. 7-18.
- Lavitry, Lynda (2012). « Le jugement d'employabilité : un nouveau savoir pour gérer les chômeurs ? », *Sociologies pratiques*, 24(1), p. 53-65.
- Lipsky, Michael (2010[1980]). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russel Sage Foundation.
- Martin, Claude (2000). « Penser l'État-providence et ses transformations en Europe », *Pôle Sud*, 12, p.113-122.
- Ministère du travail, de l'emploi et de la solidarité sociale du Québec (MTESS) (février 2018). *Objectif emploi, volet emploi*, Québec : Direction des mesures et services aux individus (DMSI) du MTESS.
- Noiseux, Yanick (2014). *Transformations des marchés du travail et innovations syndicales au Québec*, Montréal, PUQ.
- Orianne, Jean-François et Bernard Conter (2007). « Les politiques d'employabilité en Belgique : traitement clinique des chômeurs et traitement statistique du chômage », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, 38(2), p. 175-190.
- Sotelo Rico, Mariana (2015). *Les interventions communautaires d'activation au Québec et leurs déterminants : orientations institutionnelles, appropriation et gouvernance*. Mémoire de maîtrise (sociologie), Université de Montréal.