

MÉMOIRE SUR
LE DOCUMENT
DE CONSULTATION
INTITULÉ *UN PARCOURS
VERS L'INSERTION,
LA FORMATION
ET L'EMPLOI —
LA RÉFORME DE LA
SÉCURITÉ DU REVENU*



MÉMOIRE SUR
LE DOCUMENT
DE CONSULTATION
INTITULÉ *UN PARCOURS
VERS L'INSERTION,
LA FORMATION
ET L'EMPLOI —
LA RÉFORME DE LA
SÉCURITÉ DU REVENU*

FÉVRIER 1997

Le présent avis a été adopté par les membres du Conseil du statut de la femme lors de l'assemblée du 17 janvier 1997.

Les membres du Conseil sont Diane Lemieux, présidente, Louise Beaudry, Bibiane Courtois, Lise Drouin-Paquette, Ghyslaine Fleury, Christine Fréchette, Régine Laurent, Jacqueline Nadeau-Martin, Micheline Paradis, Marie-Andrée Roy et Marielle Tremblay.

La traduction et la reproduction totale ou partielle de la présente publication sont autorisées, à la condition d'en mentionner la source.

Le Conseil du statut de la femme est un organisme de consultation et d'étude créé en 1973. Il donne son avis sur les sujets soumis à son analyse relativement à l'égalité et au respect des droits et du statut de la femme. L'assemblée des membres du Conseil est composée de la présidente et de dix femmes provenant des associations féminines, des milieux universitaires, des groupes socioéconomiques et des syndicats.

Recherche et rédaction

Francine Lepage
Chantal Martel

Édition

Diane Guilbault

Secrétariat

Francine Bérubé

Conseil du statut de la femme
Service de la production et de la diffusion
8, rue Cook, 3^e étage
Québec (Québec) G1R 5J7

Téléphone : (418) 643-4326
Téléphone : 1 800 463-2851
Télécopieur : (418) 643-8926

Dépôt légal – 1996
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN :2-550-31246-5
© Gouvernement du Québec

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER — LES DÉFIS À RELEVER ET DES CRITÈRES POUR ÉVALUER LE PROJET DE RÉFORME	7
1.1 Les défis à relever	7
1.2 Des critères pour évaluer le projet de réforme	9
CHAPITRE II — L'EMPLOI AU COEUR DE LA RÉFORME : UN CHEMIN À TRACER ET UN ACCÈS À OUVRIR POUR LES FEMMES	13
2.1 L'emploi : pierre angulaire de la réforme	14
2.1.1 Le travail rémunéré comme norme sociale	15
2.1.2 Un marché du travail en difficulté	16
2.1.3 D'accès difficile, l'emploi n'exclut pas la pauvreté	17
2.1.4 Encourager des formules différentes	20
2.2 Les femmes à l'aide sociale : sous des statistiques, une réalité différente	21
2.2.1 Les nombreux défis des mères seules à la sécurité du revenu	22
2.2.2 L'intégration en emploi des femmes de 55 à 60 ans : une utopie	24
2.3 Le défi des parcours individualisés : une crédibilité à établir	26
2.3.1 Les mesures de développement de l'employabilité : un bilan mitigé	27
2.3.2 L'approche volontaire : encore des fruits à donner	30
2.3.3 Un soutien aux démarches : en quantité suffisante, de qualité et adapté	33
2.3.3.1 Les services de garde à l'enfance	33
2.3.3.2 Des cibles prioritaires	35
2.4 Une responsabilité collective et une gestion locale	37
2.4.1 Pour un arrimage plus efficace : un seul guichet	38
2.4.2 Les femmes et les usagers : des partenaires à part entière	39

CHAPITRE III — L’AIDE SOCIALE ET LA POLITIQUE FAMILIALE : UN ÉQUILIBRE À TROUVER	42
3.1 La protection de base : une garantie de revenu faible et des gains de travail aléatoires	42
3.2 L’importance d’une marge de manoeuvre pour s’en sortir	45
3.3 La reconnaissance des conjoints de fait	46
3.4 Le remaniement de la politique familiale : une première analyse	48
3.4.1 La possibilité d’une sélectivité accrue de la politique familiale	49
3.4.2 L’objectif de simplification et de cohérence	50
3.5 La pension alimentaire pour enfants : pour le mieux-être des enfants ou la subsistance du parent gardien?	51
CONCLUSION	55
LISTE DES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME	57
BIBLIOGRAPHIE	61

INTRODUCTION

En septembre 1996, 468 226 ménages étaient inscrits à la sécurité du revenu au Québec, un nombre un peu moins élevé que le record de 485 068 ménages établi en février 1996¹. Ainsi, un total de 792 255 personnes comptaient sur l'aide de dernier recours pour assurer leur subsistance au Québec dont 282 449 femmes, 258 717 hommes et 251 089 enfants de moins de 18 ans. On estime qu'environ 80 % des prestataires adultes ne présentaient pas de contraintes sévères à l'emploi. Enfin, les dépenses engagées par le régime atteignaient, sur une base annuelle, près de 4 milliards de dollars.

La réforme de l'aide sociale ayant mené à l'entrée en vigueur de la *Loi sur la sécurité du revenu* en 1989 ne semble donc pas avoir donné tous les fruits attendus bien qu'elle visait précisément à favoriser le retour en emploi des prestataires considérés aptes au travail, un segment de la population bénéficiaire devenu avec le temps de plus en plus important. En effet, la nouvelle loi rompait avec l'esprit de la *Loi sur l'aide sociale* mise en application en 1970 et qui avait réuni sous un même régime des personnes auparavant secourues par des mesures particulières. En 1989, la *Loi sur la sécurité du revenu* revenait en effet à une catégorisation des prestataires, mettait en place toute une série de mesures destinées à favoriser l'intégration à l'emploi et modulait la prestation en fonction des contraintes à l'emploi et, dans le cas des prestataires jugés aptes au travail, de leur inscription ou non dans une démarche d'insertion.

Présenté en décembre 1996 dans le document de consultation *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*², le nouveau projet de réforme s'inspire d'une stratégie à la fois plus globale et plus spécifique. Déliée des contraintes qui étaient inhérentes à l'ancien Régime d'assistance publique du Canada³, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité inscrit sa proposition à l'intérieur d'une politique active du marché du travail qu'elle situe dans le cadre du développement local. On y fait part de l'intention de réunir dans un seul réseau toutes les ressources dédiées à la main-d'œuvre et de rendre ce réseau accessible à toutes les personnes en recherche d'emploi, qu'elles soient prestataires de l'assurance-emploi, de la sécurité du revenu ou sans prestation. Prenant acte des obstacles importants auxquels sont confrontés les prestataires ayant des responsabilités familiales, notamment les femmes responsables de famille monoparentale qui ont de jeunes enfants, on propose également de

¹ Ministère de la Sécurité du revenu. *Rapport statistique – Prestataires de l'aide sociale – Programme APTE et Soutien financier – septembre 1996 (parution trimestrielle)*, Québec, 18 décembre 1996, p. 2 et 4.

² Ministère de la Sécurité du revenu. *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi – La réforme de la sécurité du revenu*, document de consultation, Québec, 1996, 94 p.

³ Le Régime d'assistance publique du Canada, qui remboursait la moitié des prestations versées par les provinces aux personnes démunies pour couvrir leurs besoins essentiels, ne permettait pas que ces sommes soient attribuées sous forme de supplément de revenu ou de subvention salariale. Depuis avril 1996, ce régime a été remplacé par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, un régime moins généreux, mais qui laisse plus de latitude aux provinces.

développer des services de garde et de soutien à la petite enfance et de remanier les mesures d'aide financière pour les enfants de façon à faciliter et à rendre plus avantageuse la sortie de l'aide sociale.

Peut-on penser que la réforme proposée réussira à réduire de façon sensible le nombre de personnes qui dépendent de l'aide sociale pour leur survie? Peut-on espérer qu'elle permettra à un plus grand nombre de femmes de s'inscrire dans la production sociale, de vivre de leur travail, d'améliorer leur situation et d'éviter la marginalisation et l'exclusion?

Quelle que soit la réforme élaborée, le Conseil du statut de la femme est conscient qu'aucune ne peut avoir pour ambition de régler seule tous les problèmes faisant obstacle à un monde de pleine activité, sans inégalités de revenu, compte tenu de l'ensemble des facteurs contextuels en présence : situation des finances publiques et objectif de réduction rapide du déficit, diminution des transferts en provenance du fédéral, insuffisance et précarité de l'emploi, restructuration de l'économie, montée et féminisation de la pauvreté, etc.

En revanche, se montrer défaitiste apparaît peu susceptible de faire avancer le débat, alors qu'une politique de soutien du revenu progressiste pourrait faire en sorte de diminuer les inégalités, de limiter la pauvreté et de combattre l'exclusion. C'est dans cette perspective que le CSF choisit d'émettre un avis sur la proposition de réforme de la sécurité du revenu, afin d'alimenter une réflexion visant un véritable progrès social. Même si la marge de manoeuvre du gouvernement semble étroite et le contexte difficile, nous croyons que la présente consultation fournit un moment privilégié pour s'interroger sur le système de protection sociale qui serait le mieux adapté à la situation et aux besoins.

Dans un premier chapitre, le présent mémoire traite de l'ampleur des défis à relever de même que des critères qui nous guideront dans l'évaluation des propositions. Il s'agit de quelques critères généraux et de principes que la réforme devrait, selon nous, respecter du point de vue des femmes. Le second chapitre traite de l'intégration au marché du travail des prestataires et examine les moyens qui sont suggérés à l'intérieur de la politique active de main-d'œuvre. Le troisième chapitre porte sur la question de la protection sociale, c'est-à-dire des barèmes et des conditions d'accès aux prestations et analyse les réaménagements de la politique familiale qui sont proposés afin de mieux soutenir la sortie de l'aide sociale des prestataires ayant des responsabilités parentales et d'encourager le maintien en emploi des parents qui travaillent à faible revenu. En conclusion, nous rappellerons les conditions, essentielles selon nous, de réussite de la réforme.

CHAPITRE PREMIER — LES DÉFIS À RELEVER ET DES CRITÈRES POUR ÉVALUER LE PROJET DE RÉFORME

Des raisons diverses expliquent la présence à l'aide sociale. Comme on le sait, des questions de santé, un âge avancé, une absence prolongée du marché du travail constituent souvent des barrières insurmontables. Dans certains cas, la perte d'un emploi dans un secteur en déclin, l'introduction de technologies qui requièrent moins de main-d'œuvre, une formation ou une expérience de travail insuffisante ou mal adaptée aux nouveaux emplois créés, de trop faibles salaires sont des facteurs qui jouent un rôle déterminant. Pour beaucoup de femmes, c'est la perte d'un conjoint et la responsabilité des enfants qui expliquent principalement l'éloignement du marché du travail dans un contexte où les perspectives d'emploi sont rares ou peu attrayantes et où les soutiens familiaux font défaut.

On compte aussi parmi les prestataires de la sécurité du revenu des personnes qui, même si elles détiennent une formation pertinente et une expérience de travail valable, ont été victimes des opérations de rationalisation que les entreprises ont menées sur une grande échelle ces dernières années. Enfin, comme les conditions d'accès aux prestations de chômage se sont resserrées, la récession économique et l'absence de réelle reprise ont réduit à l'inactivité des milliers de personnes qui, autrement, auraient fait partie de la main-d'œuvre active ou ont empêché une intégration durable de nombre de jeunes.

Bien entendu, lorsque l'une ou l'autre de ces situations survient, le risque de se retrouver à la sécurité du revenu est plus élevé pour les personnes seules et les responsables de famille monoparentale que pour les couples puisque le régime considère les revenus et les actifs des deux conjoints au moment d'établir l'état des besoins. Comme le document de consultation le souligne, l'augmentation du nombre de personnes seules et de familles monoparentales a donc contribué à l'accroissement du nombre de prestataires.

En conséquence, si des mesures mieux adaptées sont susceptibles de favoriser le retour en emploi de certains prestataires, on constate qu'elles ne peuvent agir seules et qu'une politique de sécurité du revenu, aussi dynamique soit-elle, ne peut remédier à toutes les situations. En particulier, sans une véritable reprise de l'activité économique et de l'emploi, on peut penser que les listes de l'aide sociale demeureront gonflées du nom de nombreuses personnes sans que l'on puisse mettre en cause leur volonté de s'en sortir et leurs compétences.

1.1 Les défis à relever

Même devant toutes ces incertitudes liées à la situation économique, cela ne veut pas dire pour autant qu'il ne faut rien faire. **L'intention du gouvernement de mieux intégrer ses diverses interventions dans le but de se donner une politique active de main-d'œuvre nous semble indiscutable.** Comme le programme de la sécurité du revenu compte parmi

ses prestataires un nombre élevé de personnes qui sont en réalité des travailleurs et des travailleuses en chômage et comme le Québec consacre à ce programme la majeure partie des sommes dont il dispose pour la main-d'œuvre, il apparaît normal que l'on veuille associer de plus près le régime de la sécurité du revenu à cette orientation : le fort chômage qui sévit au Québec rend sans conteste souhaitable une meilleure convergence des outils et de la stratégie.

Cependant, parce que l'aide sociale représente **le programme de dernier recours** pour la population de moins de 65 ans, parce que toute réorientation majeure d'un système prend un certain temps avant de produire des résultats, **le désir de favoriser la sortie des prestataires vers l'emploi ne doit pas faire perdre de vue la mission première de ce programme qui est de garantir aux personnes et aux familles privées de moyens de subsistance des ressources leur permettant de satisfaire leurs besoins essentiels selon les critères reconnus de notre société.** Les personnes qui, en raison de contraintes importantes, ne peuvent détenir un emploi rémunéré comme celles qui, bien que n'ayant pas d'empêchements majeurs, ne peuvent malgré leur bonne volonté compter sur un revenu d'emploi ou des revenus d'autre nature suffisants, doivent pouvoir vivre décemment.

Il faut craindre, en effet, une garantie de ressources trop faible qui aurait pour effet de porter atteinte à l'intégrité des personnes vivant de l'aide sociale. Il faut également se garder d'imposer des conditions d'accès trop sévères au programme ou aux différentes mesures d'aide qui ne laisseraient ensuite aux prestataires aucune marge de manoeuvre pour assurer leur sortie de l'aide sociale. Une prestation qui ne permettrait pas aux personnes de maintenir leur capital humain et leur capacité d'agir pleinement comme citoyens, des conditions d'entrée aux programmes faisant en sorte que la personne ou les familles devraient épuiser toutes leurs ressources et modifier de façon importante leurs habitudes de vie avant d'être secourues pourraient compromettre les chances de retour à l'autonomie des personnes et des familles et, donc, l'atteinte des objectifs poursuivis.

Au regard des responsabilités parentales, **les propositions de développer les services de garde** pour la petite enfance et de fournir une aide plus généreuse aux familles disposant de faibles revenus de travail **apparaissent intéressantes.** Cependant, il faut faire attention que ces réformes ne se fassent pas parallèlement à une détérioration de la situation des plus pauvres et à une remise en question importante du soutien que la société apporte de façon générale aux familles. Au-delà de la question d'équité qui pourrait être soulevée, la société dans son ensemble n'y gagnerait pas si ces réformes sont réalisées au prix d'une sélectivité trop poussée des mesures selon le revenu familial. Pour les conjointes appartenant à des familles qui disposent d'un revenu un peu supérieur à celui des familles ciblées, la formation et une participation soutenue au marché du travail pourraient dans ce cas être perçues comme peu avantageuses, ce qu'il importe d'éviter. Le revenu des deux conjoints est maintenant nécessaire pour assurer les besoins courants de la famille, l'acquisition de compétences professionnelles est devenue une exigence et un processus continu et la perspective de vivre seul ou de connaître la séparation ou le divorce est une éventualité beaucoup plus courante

qu'autrefois. Dans ce contexte, les anciens modèles axés sur une division sexuelle du travail rémunéré et du travail non rémunéré semblent de moins en moins appropriés. Les difficultés d'intégration à l'emploi que plusieurs femmes connaissent, la faiblesse des salaires touchés et la pauvreté subie sont souvent le reflet de l'inadaptation des anciens modèles sociaux aux réalités actuelles.

Par ailleurs, la réforme intervient à un moment difficile. En raison de choix politiques qui ont été faits notamment en regard de la politique monétaire et des resserrements à l'assurance-chômage, on fait aujourd'hui face à un nombre record de prestataires au moment où la croissance des revenus de l'État est faible et l'objectif de réduction du déficit budgétaire limite la marge de manoeuvre du gouvernement. Cependant, il faut espérer que la politique de taux d'intérêt plus modérés que l'on observe présentement se poursuivra et qu'elle permettra d'amorcer une véritable reprise économique au Québec, ce que certains indicateurs semblent annoncer. Un certain nombre de prestataires quitteraient alors la sécurité du revenu sans autres interventions, ce qui permettrait de dégager certaines sommes pour la mise en œuvre de la réforme. D'ici là, il faudrait se garder d'appliquer des compressions dans le système de protection sociale qui pourraient mener à une détérioration du tissu social et empêcher les politiques de jouer leur rôle de tremplin.

1.2 Des critères pour évaluer le projet de réforme

Nous nous proposons d'examiner les propositions de réforme à la lumière des critères usuels d'efficacité, d'équité tout en évaluant si elles auront la simplicité annoncée.

Au regard de l'**efficacité**, nous nous demanderons si les moyens choisis sont susceptibles de produire les meilleurs résultats compte tenu des objectifs poursuivis; au regard de l'**équité**, nous tenterons de juger si les propositions sont conformes au principe de justice sociale; au regard de la **simplicité**, nous verrons si les mesures mises de l'avant sont cohérentes, susceptibles d'être bien comprises par la population et relativement faciles et peu coûteuses à administrer.

Les effets des politiques publiques ne sont pas neutres : elles affectent différemment les personnes selon leur catégorie sociale. Bien souvent, les répercussions économiques et sociales se traduisent différemment selon que l'on est homme ou femme. C'est ainsi qu'il nous apparaît également important de mettre en lumière en quels termes se posent les enjeux de la redéfinition de l'aide sociale pour les femmes.

Les femmes qui sont à l'aide sociale le sont parfois pour des raisons qui sont similaires à celles des hommes, mais il arrive également que des facteurs qui leur sont plus spécifiques jouent un rôle déterminant sur la durée de leur présence à l'aide sociale dont le fait qu'elles demeurent encore aujourd'hui les premières responsables des enfants, ce qui les éloigne plus longtemps du marché du travail ou, à tout le moins, rend plus difficile leur insertion. À cela s'ajoutent les plus faibles salaires accordés aux emplois occupés majoritairement par des femmes.

Dans cette optique, il nous apparaît nécessaire d'ajouter aux critères plus habituels des principes d'analyse davantage liés à la condition féminine. Le Québec s'est d'ailleurs engagé, à l'instar des pays participant à la Quatrième conférence mondiale sur les femmes tenue à Béijing en 1995, à intégrer l'équité entre les sexes dans sa démarche d'élaboration des politiques publiques⁴. Le Conseil du statut de la femme aborde donc la spécificité féminine en inscrivant dans son appréciation de la réforme de la sécurité du revenu trois principes qui en tiennent compte de façon particulière.

— **L'autonomie des femmes** : nous entendons ici l'autonomie dans son sens large, c'est-à-dire la capacité d'effectuer ses propres choix et d'exercer sa citoyenneté, la marge de manoeuvre dont dispose une personne pour agir sur ses conditions de vie, etc.; l'autonomie économique, il va sans dire, en constitue une composante majeure. Tous les adultes ne bénéficient pas d'emblée de la même autonomie et il faut reconnaître, entre autres, que les responsabilités passées, présentes et futures des femmes à l'égard des enfants interfèrent sur leurs possibilités d'action.

— **Les inégalités entre les sexes** : les statistiques l'attestent, les femmes détiennent une position inégale par rapport aux hommes dans l'échelle des revenus et sur le marché du travail au Québec; elles ont des revenus inférieurs à ceux des hommes, qu'il s'agisse de revenus moyens totaux ou de ceux provenant d'un travail rémunéré, leur taux de pauvreté est plus élevé que celui des hommes peu importe le groupe d'âge, elles participent moins au marché du travail et le temps partiel est bien une réalité féminine. Ces données et d'autres sur la ségrégation professionnelle et le travail atypique montrent bien qu'une distinction s'effectue entre les sexes, au détriment des femmes et de leurs possibilités effectives de choix.

Les revenus des femmes représentent 63,4 % de ceux des hommes et les travailleuses en emploi à temps plein gagnent 70 % du revenu d'emploi des hommes.

(Conseil du statut de la femme. *Les Québécoises déchiffrées - Portrait statistique*, Les Publications du Québec, 1995, p. 133 -137)

Au Canada, 18,1 % des femmes adultes sont pauvres comparativement à 13,4 % des hommes; le taux de pauvreté des mères responsables de famille monoparentale s'élève à 60,5 %, atteignant même 89,6 % chez celles qui sont âgées de moins de 25 ans au Canada et celui des jeunes femmes vivant seules s'élève à 71,4 % chez les moins de 25 ans.

(Conseil national du bien-être social. *Profil de la pauvreté - 1994*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1996, p. 34-38 et 85)

Seulement 54,1 % des femmes comparativement à 70,8 % des hommes sont sur le marché du travail; 26,1 % des travailleuses occupent des emplois à temps partiel contre 9,9 % des hommes.

(Statistique Canada. *Moyennes annuelles de la population active - 1995*, n° 71-220-XPB au catalogue, février 1996, p. B-5 et B-46)

⁴ Organisation des Nations Unies. *Projet de déclarations : Propositions – Projet de programme d'action, quatrième conférence mondiale sur les femmes*, (Béijing (Chine), 4 au 15 septembre 1995), 25 mai 1995, p. 105-115.

- **Les conditions de vie des femmes :** la pauvreté touche grandement la population féminine et plus particulièrement les mères responsables de famille monoparentale. Par ailleurs, même si on peut croire que la société n'a aujourd'hui plus intérêt à ce qu'il y ait une sexisation poussée des rôles sociaux, on ne peut occulter la réalité historique et encore bien actuelle de l'engagement des femmes dans la sphère privée; la charge financière, psychologique, sociale et autre qu'entraînent la responsabilité d'enfants (particulièrement pour les mères seules) et le soin à apporter à des membres adultes et dépendants de la famille est généralement sous-estimée, alors qu'il s'agit là d'un élément majeur de la condition féminine; dans le contexte de remise en question, de réduction ou de reconfiguration de services publics, on est en droit de penser que les charges n'iront pas en s'amenuisant dans un proche avenir pour les femmes.

Comme nous l'exprimions lors d'une consultation publique antérieure⁵, l'intervention gouvernementale dans les domaines de la santé, de l'éducation, des services sociaux, des garderies, de la sécurité du revenu, de la défense des droits et de la promotion de l'égalité, a aidé les femmes à acquérir une certaine autonomie financière tout en leur assurant une protection sociale de base. Le CSF est persuadé qu'on ne peut faire fi de ces considérations. En définitive, il faut non seulement tenter de voir si la réforme de la sécurité du revenu proposée est susceptible d'accorder une protection sociale efficace à la population, mais aussi se demander comment les diverses mesures prévues peuvent contribuer à accroître l'autonomie des femmes, à réduire les inégalités entre les sexes et à améliorer les conditions de vie des Québécoises.

Au cours des deux chapitres suivants, notre analyse nous permettra de signaler les propositions qui emportent notre adhésion, celles que nous souhaitons voir améliorer et, enfin, celles sur lesquelles nous exprimons des réserves.

⁵ Conseil du statut de la femme. *Mémoire présenté à la Commission du budget et de l'administration lors de la consultation générale sur le financement des services publics au Québec*, avis du Conseil du statut de la femme, recherche et rédaction : Francine Lepage, Québec, le Conseil, février 1993, p. 4 et 5.

CHAPITRE II — L'EMPLOI AU COEUR DE LA RÉFORME : UN CHEMIN À TRACER ET UN ACCÈS À OUVRIR POUR LES FEMMES

Le Livre vert sur la réforme de la sécurité du revenu élargit la façon traditionnelle de voir la fonction redistributive dévolue au système, pour s'orienter plus résolument et activement vers l'intégration au marché du travail. Sous-jacente à cette orientation, se retrouve la prémisse que l'emploi constitue le meilleur moyen de combattre l'exclusion économique et sociale.

Pour atteindre ses buts, la réforme entend agir principalement sur l'offre de main-d'oeuvre en instaurant, pour les prestataires aptes à travailler, l'inscription dans un parcours individualisé vers l'emploi. Elle propose aussi de stimuler la demande de main-d'oeuvre en tentant de créer des conditions favorisant l'accroissement des activités économiques générant de l'emploi, notamment celles relevant de l'économie sociale.

Le CSF souscrit à l'orientation générale qui vise l'intégration des prestataires au marché du travail, conjuguée au souci d'augmenter le bassin de véritables emplois susceptibles d'accueillir les sans-emploi. Bien qu'il soit indiscutable qu'il faille agir avec promptitude sur les conséquences de la dépendance à l'aide sociale, nous estimons qu'il importe aussi de s'attaquer en même temps aux causes. Le projet de réforme paraît s'inspirer d'une telle approche et nous appuyons cette façon de concevoir le régime de la sécurité du revenu.

Manifestement, on ne peut nier la logique et la cohérence du modèle présenté dans le Livre vert et il faut le saluer. **En contrepartie, on ne peut contester le fait que la réforme repose sur plusieurs paris de taille dont l'incidence sur les résultats attendus est importante.** À notre avis, il y a risque que le projet élaboré ne reste une construction théorique, parce que plus optimiste que la réalité ne le permet⁶. Nous croyons qu'on ne doit pas se résoudre à une telle issue et c'est dans un esprit constructif que le CSF soulève des interrogations sur certains points d'ancrage de la réforme. Au premier chef, évidemment, se trouve l'emploi dans sa capacité générale d'accueillir les sans-emploi et d'améliorer la condition féminine. Nous nous interrogeons aussi sur le caractère obligatoire de l'inscription dans les parcours individualisés, la détermination de groupes cibles prioritaires, la

⁶ Selon Vincent MARISSAL, la cohérence théorique du modèle proposé par la réforme est irréprochable, ce que reconnaissent les éditorialistes, l'opposition libérale et les groupes communautaires. Mais, avance-t-il, on est en droit de se poser des questions sur le réalisme du projet mis de l'avant, parce qu'il repose en pratique sur des politiques sociales non encore en place, sur des structures à naître et, surtout, sur une perspective de création d'emplois ambitieuse. Dans *Le Soleil*, «Réforme de l'aide sociale : un modèle théorique plus optimiste que la réalité», 14 décembre 1996, p. A-30.

Le CSF appuie plusieurs aspects de la réforme

- **une philosophie d'accompagnement des prestataires qui met l'accent sur l'individu et ses caractéristiques, intérêts ou difficultés propres;**
- **un accent placé sur la stimulation de la demande de main-d'oeuvre, entre autres, par le développement de véritables emplois et non seulement le développement presque exclusif de l'employabilité des prestataires;**
- **le regroupement de services d'emploi, actuellement dispersés, fragmentés et cloisonnés, en un seul service public d'emploi décentralisé au niveau local;**
- **la reconnaissance de la responsabilité collective et la place faite à une tierce partie, soit la collectivité, dans le contrat liant l'État et les prestataires de la sécurité du revenu;**
- **la considération au titre de main-d'oeuvre de plein droit de toutes les personnes sans emploi et aptes au travail, peu importe leurs sources de revenus respectives (aide sociale, assurance-chômage, sans prestation) et l'inscription sans discrimination pour les prestataires de la sécurité du revenu dans la politique active du marché du travail;**
- **une volonté affirmée de faire reconnaître au titre d'emploi, assujetti aux protections accordées par les lois du travail, les activités de travail effectuées par les prestataires;**
- **la distinction apportée entre le rôle de contrôleur des agents et celui de conseiller en main-d'oeuvre;**
- **une volonté de créer de l'emploi en développant les activités à finalité sociale (développement économique communautaire et économie sociale) où l'effet positif peut être double (services combattant l'exclusion et emplois créés fournissant des revenus autonomes);**
- **la promotion du développement de services de garde sur tout le territoire;**
- **la reconnaissance du travail accompli par le secteur communautaire dans la lutte à l'exclusion sur le terrain (où d'ailleurs se trouvent beaucoup de femmes) en lui faisant une place dans les futurs conseils locaux des partenaires;**
- **le désir de favoriser l'engagement du monde des affaires et d'associer à la démarche le milieu syndical.**

considération accordée aux spécificités féminines et certaines conditions de mise en oeuvre s'appuyant sur des structures locales.

2.1 L'emploi : pierre angulaire de la réforme

La philosophie à la base du régime conçu à la fin des années 80 présupposait qu'un emploi rémunéré se trouve à la portée de toutes les personnes de bonne volonté aptes à travailler et que, de ce fait, l'intégration au marché du travail était possible pour la majeure partie des prestataires jugés employables. Lors de la consultation publique tenue en 1988, le CSF avait vivement dénoncé l'irréalisme de cette vision qui ne tenait aucunement compte de la

situation de l'emploi; la dégradation qu'a connue le marché du travail au cours des années subséquentes a malheureusement confirmé nos vues. Aujourd'hui, le Livre vert reconnaît que la prémisse ne tient plus mais l'emploi demeure la pierre angulaire de la réforme.

Tout cela n'est pas nécessairement antinomique mais la réforme projetée nous interpelle sur plusieurs points dont, notamment, le sens du travail rémunéré dans une société qui vit de profonds changements sociologiques de même que les perspectives de développement de l'emploi dans sa capacité à y accueillir les femmes sans dégradation de leur situation.

2.1.1 Le travail rémunéré comme norme sociale

Le système de la sécurité du revenu proposé se fonde sur un choix éthique de société voulant que l'emploi occupé sur le marché du travail formel constitue, pour tout adulte apte à travailler, la norme pour subvenir à ses besoins et obtenir une reconnaissance sociale. Pour les gens qui n'ont pas atteint l'âge de la retraite, le travail rémunéré est ainsi considéré comme un vecteur central de redistribution de la richesse ainsi qu'un vecteur essentiel d'identité sociale⁷.

Aujourd'hui, autant pour les femmes que pour les hommes, il semble bien que le travail rémunéré soit l'indicateur de référence pour mesurer leur valeur sociale. Et cela, malgré le fait que les femmes, même en emploi, consacrent toujours plus d'heures que les hommes au soin ou au bien-être des enfants et des autres membres de la famille⁸. La double tâche des mères participant au marché du travail fait partie intégrante de la condition féminine. Toute problématique situant le travail rémunéré au cœur de l'intervention gouvernementale ne peut, en conséquence, occulter le double statut des mères en emploi et, encore moins, le double enjeu que cela leur pose ainsi qu'à la population dans son ensemble.

Même si notre société considère l'emploi comme la façon privilégiée de briser la dépendance sociale, force est de constater que le marché du travail ne parvient pas à assumer totalement ses finalités redistributives et identitaires. Le CSF estime qu'en dépit de ses insuffisances, le travail rémunéré constitue présentement le moyen le plus efficace pour les femmes d'atteindre l'autonomie. En ce sens, nous considérons que l'État doit appuyer la progression des femmes vers l'autonomie en suppléant aux défaillances du marché face à l'accès à

⁷ Selon Mona-Josée GAGNON, les conceptions du travail ont évolué selon les époques et les pays en fonction du contexte économique prévalant; cela expliquerait l'amplification que connaissent les débats entourant la crise du travail en situation de chômage chronique. Dans *Le travail une mutation en forme de paradoxes*, Institut québécois de recherche sur la culture (IQRC), 1996, p. 15-36.

⁸ Non seulement l'inégalité persiste-t-elle dans le partage des tâches domestiques ou familiales entre les hommes et les femmes, mais il serait plus inégal au Québec qu'ailleurs au Canada selon une enquête de Statistique Canada. Voir «Partage des tâches : l'inégalité persiste» par Wendy COX, dans *La Presse*, le 28 décembre 1995, p. A-7 et «Les papas québécois consacrent moins de temps à leurs enfants» par André PRATTE, dans *La Presse*, le 5 septembre 1996, p. A1-2.

l'emploi, aux inégalités qu'il induit ou à la pauvreté qu'il réprime mal, de même qu'à l'égard des répercussions désavantageuses qu'il engendre sur les conditions de vie des femmes. Par ailleurs, en situation de rareté de l'emploi, le régime de la sécurité du revenu devrait s'ouvrir à des participations différentes, non rémunérées où les femmes ont toujours été actives, ou encore, transformer ces activités en véritables emplois comportant tous les critères de qualité et de protection sociale requis.

2.1.2 Un marché du travail en difficulté

La conjoncture économique exerce une influence sur l'évolution de l'effectif inscrit à l'aide de dernier recours, plus particulièrement sur le nombre de prestataires aptes à travailler. Le régime de sécurité du revenu joue donc un rôle significatif au sein de l'ensemble des composantes du filet de protection sociale prévalant au Québec.

Ainsi, on attribuerait la hausse du taux d'assistance sociale observée depuis le début de la présente décennie à l'augmentation du taux de chômage provoquée par la récession de 1990-1993 et par la lenteur de la reprise amorcée en 1994⁹. À l'inverse, le taux de dépendance sociale décroît quand la conjoncture se montre favorable. Et c'est ainsi que nous soulignons, en 1988, dans notre mémoire sur la précédente réforme de la sécurité du revenu, que «La réduction du nombre de ménages inscrits à l'aide sociale depuis 1986 n'est pas étrangère à l'amélioration de la situation de l'emploi qui s'est produite depuis quelques années¹⁰.»

On enregistre une assistance sociale plus importante là où sévissent les taux de chômage les plus élevés, c'est-à-dire en Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine, à Montréal et au Saguenay-Lac-Saint-Jean avec des taux respectifs de 17,4 %, 14,8 % et 12,9 %.

D'ailleurs, le même phénomène expliquerait également les disparités régionales marquées dans les taux de dépendance à l'aide de dernier recours sur le territoire du Québec, ceux-ci oscillant entre 6,7 % et 17,4 % selon les régions en 1994¹¹.

Il est probable que le haut taux de chômage qui sévit au Québec n'a rien d'inéluctable mais, chose certaine, la situation ne se réglera pas d'elle-même à moyen terme. Les statistiques

⁹ Pierre FORTIN, l'un des coprésidents du Comité externe de la réforme de la sécurité du revenu, soutient ce point de vue et signale que l'économie canadienne a connu au début des années 90 sa pire récession depuis les années 30, et ce, plus gravement que tous les autres pays industrialisés dans la présente décennie. Consulter *Pour un régime équitable axé sur l'emploi*, par Pierre FORTIN et Francine SÉGUIN, mars 1996, p. 29.

¹⁰ Conseil du statut de la femme. *Mémoire du Conseil du statut de la femme présenté à la Commission des affaires sociales sur le document Pour une politique de sécurité du revenu du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu*, recherche et rédaction : Francine Lepage, le Conseil, Québec, 1988, p. 7.

¹¹ Ministère de la Sécurité du revenu. *Profil des femmes inscrites à l'aide de dernier recours*, (profil n° 7), recherche et rédaction : Louise Motard, Québec, octobre 1995, p. 4.

montrent que le marché du travail n'est présentement pas très vigoureux au Québec, la création d'emplois n'arrivant pas à absorber suffisamment la main-d'oeuvre disponible pour contenir le chômage à des niveaux acceptables.

La reprise vigoureuse de l'emploi, suffisante pour réduire le chômage à des niveaux plus socialement acceptables, risque de n'être qu'un mythe s'il n'y a pas d'actions ciblées en ce sens. Adapter la main-d'oeuvre est important mais sans emploi au bout du processus de formation ou de qualification, c'est tourner à vide et décourager les sans-emploi. **Une politique active du marché du travail devrait donc résolument aller plus loin qu'enrichir les compétences des travailleurs et travailleuses et mettre un accent aussi important sur le développement de l'emploi, afin que la main-d'oeuvre ait des débouchés intéressants.** La conservation et l'amélioration du capital humain, social et économique passent par cette voie.

Aussi, le CSF recommande :

- 1. Que la politique active du marché du travail, dans laquelle doivent s'insérer les mesures visant les prestataires de la sécurité du revenu, mette résolument un accent sur le développement de l'emploi.**

2.1.3 D'accès difficile, l'emploi n'exclut pas la pauvreté

Outre l'examen du taux de chômage et du volume d'emplois, d'autres données statistiques confirment bien les difficultés d'intégration au marché du travail qu'éprouvent les sans-emploi¹².

Ainsi, alors que près de sept emplois à temps partiel sur dix sont détenus par des femmes (68,1 %) au Québec, quatre fois sur dix environ, elles occupent ce type d'emploi parce qu'elles n'ont pu trouver un travail à temps plein (37,5 %). Parmi les personnes en chômage ayant déjà travaillé dans le passé et s'étant retrouvées sans travail au cours de l'année 1995, 55,8 % ont subi

En novembre 1996, le taux de chômage se situait à 12,6 % et, selon la Société québécoise de la main-d'oeuvre, la glissade de l'emploi se poursuivait avec un quatrième recul en six mois, totalisant une perte de 50 000 emplois. Les données toutes récentes de décembre 1996 indiquent que le taux de chômage est passé à 12,1% et que cette baisse mensuelle est attribuable à la création de 14 000 emplois mais, aussi, au découragement de 7 000 chômeurs qui ont cessé de chercher à s'intégrer au marché du travail.

¹² Statistique Canada. *Moyennes annuelles de la population active – 1995*, n° 71-220-XPB au catalogue, février 1996, p. B-47, B-63 et B-65.

involontairement cette situation par suite d'une perte d'emploi. Conséquemment, certaines personnes se découragent et arrêtent leurs démarches parce qu'elles pensent qu'il n'y a pas de travail disponible : cela touchait 15,4 % de la population inactive ayant cherché du travail au cours des six derniers mois en 1995.

Non seulement le marché du travail ne maintient-il pas un niveau d'emplois suffisamment élevé, mais il n'en offre pas assez qui prémunissent contre la pauvreté. Ainsi, 20 % des chefs de famille et 15 % des personnes seules (de moins de 65 ans ou sans incapacité permanente) montrent des revenus inférieurs aux seuils de pauvreté en 1994, tout en ayant travaillé à temps plein, c'est-à-dire au moins 49 semaines d'au moins 30 heures¹³! Les ruptures de mariage et la monoparentalité féminine ne sont pas sans effets sur la montée de la pauvreté chez les femmes. Mais les conditions d'emploi faites à la main-d'oeuvre féminine marquées par la précarité, la ségrégation professionnelle, une surreprésentation du temps partiel et la faiblesse des salaires en constituent aussi une composante majeure. Ces conditions, qui ont pourtant été des prémisses nécessaires à la croissance rapide de certaines activités économiques au cours des dernières décennies – pensons à l'expansion du secteur des services –, ont malheureusement contribué également à maintenir les femmes dans la dépendance et la pauvreté¹⁴.

Le meilleur rempart contre la pauvreté demeure l'emploi de qualité. Et, à l'instar du Conseil national du bien-être social, nous croyons que «[...] l'une des principales raisons de cette pauvreté est la pénurie de bons emplois. Il n'est donc pas étonnant de constater que les taux de pauvreté parmi les adultes de moins de 65 ans suivent le taux de chômage dans son évolution¹⁵.» Le principal problème provient davantage de la dynamique actuelle du marché du travail qui polarise la main-d'oeuvre, favorisant la précarité et l'exclusion, plutôt que de l'inadaptation des individus face à l'emploi¹⁶.

¹³ Conseil national du bien-être social. *Profil de la pauvreté – 1994*, rapport du Conseil national du bien-être social, printemps 1996, p. 73 et 74 (données canadiennes).

¹⁴ Lise SAINT-JEAN. «La pauvreté des femmes : la monoparentalité féminine», *Les nouveaux visages de la pauvreté*, sous la direction de Madeleine Gauthier, Institut québécois de recherche sur la culture (IQRC), Québec, 1987, p. 19-44.

¹⁵ Conseil national du bien-être social. *Profil de la pauvreté – 1994*, *op. cit.*, p. 12.

¹⁶ Vincent VAN SCHENDEL. «Le développement économique communautaire à l'heure de la dualisation économique et sociale», dans *Les pratiques de développement économique communautaire (DÉC) au Québec – Conjoncture et convergences*, Les Actes du colloque, Université de Montréal, 14 et 15 juin 1996.

Le volume global des emplois et la qualité de ceux-ci font donc partie intégrante de la problématique de la lutte à l'exclusion que sous-tend la révision du régime de la sécurité du revenu. Notre société est présentement incapable de fournir une activité rémunérée à chaque personne adulte apte à travailler et encore moins de lui garantir un travail qui permette de vivre au-dessus du seuil de la pauvreté.

La réforme repose sur plusieurs paris de taille :

- **que le volume d'emplois sera assez élevé;**
- **que les salaires seront suffisants pour permettre de vivre décemment;**
- **qu'il y aura des services de garde de qualité, en quantité suffisante;**
- **que les services de garde seront adaptés à la réalité du marché du travail (travail de soir ou de nuit, garde en milieu familial, près du lieu de résidence pour les gens sans automobile, etc.) et répartis adéquatement sur tout le territoire du Québec;**
- **que les structures locales proposées se mettront en place sans heurt et sans délai, présupposant que les ententes et réorganisations qui s'imposent se régleront dans le sens voulu (avec le fédéral, avec la SQDM, avec les instances locales actuelles);**
- **que le monde des affaires s'engagera dans la démarche proposée de façon effective et active;**
- **que les milieux syndicaux aussi s'engageront concrètement dans le processus;**
- **que le secteur communautaire aura les ressources financières et humaines adéquates pour absorber de nouvelles responsabilités sans dévier de leurs missions respectives;**
- **que les changements institutionnels et organisationnels vers des services publics d'emplois s'effectueront rapidement, alors qu'il s'agit d'une remise en question fondamentale des pratiques actuelles.**

Du point de vue du CSF, appuyer le *statu quo* n'apparaît pas une solution socialement ou économiquement acceptable. Toutefois, les avenues de solution à privilégier doivent prendre en considération la double question que soulève la situation : quelles chances ont les femmes prestataires de l'aide sociale d'intégrer le marché du travail dans la conjoncture actuelle et quels sont les risques de s'appauvrir lorsqu'elles accèdent aux emplois disponibles.

2.1.4 Encourager des formules différentes

Dans la perspective d'une recherche de solutions aux défis que posent le sous-emploi et l'exclusion, le CSF voit d'un oeil favorable l'encouragement de formules moins habituelles pour créer de l'emploi et de l'activité. En ce sens, nous pensons à l'aménagement du temps de travail, au partage du travail, à la conversion du temps supplémentaire ainsi qu'à des formes de développement qui prennent racine dans les collectivités locales en cherchant à produire des biens ou des services socialement utiles; dans ce dernier cas, l'économie sociale et le développement économique communautaire en constituent les expressions les plus courantes.

Bien entendu, l'appui du CSF ne peut être inconditionnel. Certaines mesures peuvent, soit dans leur application ou dans leurs résultats, avoir pour effet de désavantager les femmes en contribuant, par exemple, à accroître les inégalités. Il importe donc de s'assurer que la population féminine n'y perdra pas au change.

Dans notre esprit, il ne faut donc pas répartir différemment la pauvreté mais plutôt adopter une logique d'équité : une société développée doit voir à l'amélioration des conditions de vie de ses moins bien-nantis et leur permettre également de retirer des bénéfices de la croissance, le cas échéant. Nous adhérons à l'idée qu'un accroissement de l'activité **dans une perspective de progrès social** est susceptible d'induire des effets multiplicateurs sur l'économie tout en contribuant au développement social.

Dans le cas de l'économie sociale, plus particulièrement, nous avons déjà émis certaines mises en garde quant à ses enjeux pour les femmes¹⁷. Entre autres, nous en appelons à la vigilance afin d'éviter la substitution d'emplois ou la formation de ghettos d'emplois féminins. La production de biens ou de services par la voie de l'économie sociale ne doit pas remplacer celle des services publics ou parapublics, ni la production privée disponible et accessible. L'économie sociale doit pouvoir trouver sa place entre ces grands acteurs de l'économie, en complétant et en augmentant leurs productions respectives et en favorisant le développement social par des activités qui poursuivent ce type de finalité.

Nous sommes également d'avis qu'il convient de rester critique à l'égard des mesures visant à réserver des emplois aux seuls prestataires de la sécurité du revenu. Des répercussions néfastes en découlent généralement, dont la stigmatisation de la main-d'oeuvre visée – qui risque d'être perçue comme appartenant à une sous-classe de travailleurs et travailleuses –, et une dévalorisation des emplois occupés ou des biens et services produits par cette main-d'oeuvre. Plus particulièrement, une des conséquences indésirables pourrait être de renforcer

¹⁷ Conseil du statut de la femme. *L'économie sociale et les femmes : garder l'oeil ouvert*, rédaction : Chantal Martel, le Conseil, Québec, février 1996.

les préjugés déjà nombreux et tenaces dans la population à l'égard des prestataires de l'aide sociale. Ces préoccupations devraient être prises en considération dans les décisions entourant la mise sur pied du *Fonds spécial de lutte à la pauvreté*, sur lequel un consensus s'est formé lors du Sommet sur l'économie et l'emploi à l'automne dernier.

Aussi, le CSF recommande :

- 2. Que le développement de l'emploi se fasse sans réserver des emplois exclusivement aux prestataires de la sécurité du revenu afin de ne pas stigmatiser cette main-d'oeuvre et de ne pas dévaloriser leurs emplois et les biens ou services qu'ils produisent.**
- 3. Que le développement de l'économie sociale ou que le développement économique communautaire soient encouragés, et cela, sans substitution d'emploi et en conservant une préoccupation d'avoir une qualité des emplois ainsi qu'une qualité des biens ou services socialement utiles produits.**

2.2 Les femmes à l'aide sociale : sous des statistiques, une réalité différente

Au nombre de 282 449, les femmes représentent 52,2 % de l'ensemble des adultes prestataires de l'aide sociale en septembre 1996¹⁸. Historiquement, le taux de dépendance des femmes à l'aide sociale était nettement plus élevé que celui des hommes. Mais l'écart s'est peu à peu réduit avec le temps à cause, entre autres, de la participation accrue des femmes au marché du travail et de l'augmentation du chômage des hommes depuis une vingtaine d'années.

Les femmes à la sécurité du revenu sont surtout des personnes seules (42,1 %) ou des mères seules (32 %). **La monoparentalité à l'aide sociale constitue une caractéristique essentiellement féminine**, alors que plus de neuf fois sur dix la direction d'une famille à parent unique est assurée par une femme. En fait, la responsabilité générale d'enfants distingue la situation des hommes de celle des femmes à la sécurité du revenu, puisque 60 % des femmes prestataires sont responsables d'enfants comparativement à 24 % des prestataires masculins¹⁹.

Comme pour les hommes prestataires, environ huit femmes sur dix sont classées aptes au travail à la sécurité du revenu. Cette similitude apparente des profils dissimule cependant des raisons différentes qui amènent les femmes à recourir au programme. **Contrairement**

¹⁸ Les données de ce paragraphe sont tirées du rapport suivant : Ministère de la Sécurité du revenu. *Rapport statistique — Prestataires à l'aide sociale — Programme APTE et Soutien financier — septembre 1996 (parution trimestrielle)*, op. cit.

¹⁹ Les données qui suivent proviennent du *Profil des femmes inscrites à l'aide de dernier recours*, (profil n° 7), publié par le ministère de la Sécurité du revenu, recherche et rédaction : Louise Motard, Québec, octobre 1995.

aux hommes, la perte du conjoint constitue, pour les femmes, une cause importante de la venue à l'aide sociale même si, pour les deux, la perte d'un emploi demeure le motif principal.

L'épuisement des prestations d'assurance-chômage, la fin d'un emploi sans droit à l'assurance-chômage ou des prestations d'assurance-chômage insuffisantes expliquent près du tiers de l'entrée des femmes à la sécurité du revenu, comparativement à près de la moitié pour les hommes. La perte du conjoint toucherait, par ailleurs, 17,1 % des femmes à l'aide sociale contre seulement 3,1 % des hommes. Non seulement cette donnée montre-t-elle clairement la plus grande dépendance économique des femmes à l'égard d'un conjoint, mais elle révèle surtout l'ampleur de l'investissement qu'ont fait des femmes dans les soins à leur famille : du travail dont la valeur n'a pas été reconnue par le gain d'un salaire et qui limite – au moment où il y a veuvage, séparation ou divorce – les possibilités de ces femmes de subvenir à leurs propres besoins de subsistance de façon autonome.

Face à une sortie de l'aide sociale, les difficultés rencontrées par les femmes aptes à travailler se démarquent aussi de celles des hommes. Ces derniers cumulent davantage d'expérience de travail que les femmes et les emplois qu'ils ont occupés sont plus diversifiés. La ségrégation professionnelle généralement observée sur le marché du travail au détriment des travailleuses se reflète donc sur le profil des prestataires, ajoutant aux obstacles auxquels font face les femmes qui désirent devenir économiquement autonomes par l'emploi.

La responsabilité prépondérante assumée par les femmes dans la famille et auprès des enfants influence encore de nos jours leurs choix véritables et se répercute sur leurs possibilités d'emploi en les restreignant. Au surplus, les conditions générales faites à la main-d'oeuvre féminine – rémunération moyenne inférieure, emplois atypiques ou précaires, temps partiel – réduisent les chances des femmes de quitter l'aide sociale grâce à un travail qui permette de vivre décemment tout en conciliant responsabilités familiales et activité professionnelle. Par rapport à leur intégration en emploi, la situation des femmes prestataires à la sécurité du revenu ne se pose donc pas dans les mêmes termes que pour les hommes.

2.2.1 Les nombreux défis des mères seules à la sécurité du revenu

Plus d'un ménage sur cinq est une famille monoparentale à l'aide sociale et ces familles à parent unique comprennent 255 511 personnes, c'est-à-dire 98 795 adultes, dont 90 442 femmes, et 156 716 enfants²⁰. Et les enfants vivant dans les familles monoparentales représentent environ les deux tiers (62,4 %) de tous les enfants âgés de moins de 18 ans à l'aide sociale.

²⁰ Données tirées de : Ministère de la Sécurité du revenu. *Rapport statistique — Prestataires à l'aide sociale — Programme APTE et Soutien financier — septembre 1996 (parution trimestrielle), op. cit.*

Non seulement les familles monoparentales à l'aide sociale sont-elles sous la responsabilité d'une femme plus de neuf fois sur dix, mais les mères seules comptent pour près des deux tiers (65,8 %) des femmes prestataires ayant des enfants. La monoparentalité est sans contredit une réalité bien féminine qui se vérifie à l'aide sociale.

Saisir ce qui fait obstacle à l'intégration à l'emploi des mères seules, c'est aussi comprendre ce qu'elles sont et ce qu'elles vivent. Ainsi, la rupture d'union est le principal motif faisant basculer une famille monoparentale à l'aide sociale²¹. Les risques de se retrouver longtemps dépendantes du programme apparaissent élevés pour ces familles, d'autant que les mères seules aptes à travailler ont pleinement la garde de leurs enfants dans la quasi-totalité des cas, la garde partagée ne touchant pas 2 % des cas. À n'en pas douter, **la charge assumée par un parent unique expliquerait une durée plus longue que les autres ménages à l'aide sociale.**

Trois fois sur dix, les responsables de famille monoparentale ont moins de 30 ans, 57 % n'ont qu'un enfant, 31 % en ont deux et 12 % en ont trois ou plus. Leur taux de pauvreté est important, cinq fois supérieur à celui des familles biparentales; parmi tous les types de famille, les monoparentales sont celles qui subissent le déficit le plus élevé.

À l'image des autres prestataires, **les responsables de famille monoparentale sont peu scolarisées – moins encore que l'ensemble des adultes inscrits à la sécurité du revenu** – et près des deux tiers indiquent des expériences de travail, surtout dans des emplois traditionnellement féminins. Par ailleurs, les mères seules ont le désir d'améliorer leur situation en développant leur potentiel : c'est ainsi qu'elles participent de façon relativement importante aux mesures de développement de l'employabilité, davantage que les mères de famille biparentale ou que l'ensemble des adultes aptes au travail. Qui plus est, c'est le retour à l'école qui remporte le plus leur adhésion.

Une mère qui décide de se former ou de retourner en emploi est confrontée à plusieurs obstacles que rencontrent beaucoup plus rarement les pères. Les recherches mettent en évidence que le bien-être de la cellule familiale domine dans les préoccupations des mères seules et conditionne leurs décisions face à une insertion socioprofessionnelle. Ces femmes ont à coeur de protéger l'intégrité de la famille. L'importance du bien-être de leurs enfants passe au premier plan au détriment, bien souvent, d'une carrière qui leur paraît une aspiration plus égoïste, à tout le moins très éloignée des valeurs qui ont marqué leur éducation. Celles qui s'inscrivent dans une démarche d'autonomie économique se placent continuellement en situation d'arbitrage entre, d'une part, leur façon première de se définir par rapport aux responsabilités familiales et, d'autre part, leur souhait d'accéder à l'autonomie économique.

²¹ Les données sur le profil des familles monoparentales sont tirées du *Profil des familles monoparentales, aptes au travail, à l'aide de dernier recours* (profil n° 5), produit par le ministère de la Sécurité du revenu, recherche et rédaction : Pierre Lanctôt et Claire Rousseau, Québec, juin 1995.

Occuper un emploi place souvent les femmes parents uniques dans un contexte de contrainte financière ou autre tel qu'elles n'ont effectivement pas le choix de dépendre de l'État si elles veulent conserver leur santé et protéger le développement de leurs enfants. De nombreuses recherches font état des conséquences néfastes de la monoparentalité conjuguée à un faible niveau de vie, sur le développement des connaissances des enfants et leur réussite professionnelle.

Par ailleurs, un éloignement prolongé du marché du travail rend bien souvent un retour à des conditions acceptables plus difficile par la suite. Compétences dégradées ou obsolètes et perte de confiance en ses capacités, notamment, sont le lot des mères seules absentes du marché du travail trop longtemps. Pour les femmes responsables de famille monoparentale à l'aide sociale, la voie de l'intégration au marché du travail semble moins propice si elles ne peuvent prétendre à des revenus d'emploi suffisamment élevés. Leur formation, leur expérience et la situation de rareté de bons emplois ne leur laissent pas beaucoup d'espoirs et une percée dans les châteaux forts d'emplois masculins, relativement plus avantageux, leur paraît également peu vraisemblable. Au surplus, les services de garde à l'enfance font grandement défaut ou ne répondent pas toujours à leurs besoins. **Il est illusoire de penser qu'une femme ayant des enfants d'âge préscolaire puisse s'engager, avec quelque chance de succès, dans une démarche la menant à un emploi si elle ne reçoit pas l'aide et les services nécessaires.** Il faut donc prévoir les ressources financières permettant aux femmes monoparentales à la sécurité du revenu de développer leurs compétences ou d'occuper un emploi tout en maintenant leur niveau de vie.

Les défis des mères seules, on le constate bien, sont nombreux car elles doivent s'attaquer à plusieurs fronts à la fois. L'intégration au marché du travail de ces femmes doit contribuer à améliorer leurs conditions générales de vie et celles de la famille dont elles assument la charge.

C'est pourquoi il importe de favoriser une approche progressive dans le processus d'accession à l'autonomie économique, car ces femmes ont besoin d'un soutien qui respecte les spécificités de leur situation. **Pour être réussie, leur intégration au marché du travail doit donc se faire de façon graduelle en tenant compte des services disponibles et de la charge supplémentaire que représente le soin des enfants pour un parent seul.** Sont en cause la quantité, la qualité et l'adéquation des services dont, évidemment, les services de garde.

À première vue, la proposition visant l'intensification du soutien aux femmes responsables de famille monoparentale semble prendre ces éléments en considération mais sans fournir beaucoup de garanties de réalisation. Le contexte actuel des finances publiques n'autorise pas l'optimisme.

2.2.2 L'intégration en emploi des femmes de 55 à 60 ans : une utopie

Dans le régime actuel, les personnes âgées de 55 ans ou plus peuvent bénéficier d'un statut de non-disponibilité leur donnant droit à un montant de prestation de base plus élevé que

celui des autres prestataires aptes au travail, sans toutefois couvrir les besoins de plus long terme comme le fait le programme de Soutien financier pour les personnes montrant des contraintes sévères à l'emploi. On reconnaît ainsi la contrainte à l'emploi que constitue leur âge face aux probabilités de dénicher un travail rémunéré. En fait, on admet que leurs chances sont minces et que les perspectives de les améliorer en participant à des mesures de développement de l'employabilité ne sont pas meilleures.

La persistance de taux de chômage élevés et l'insuffisance de la création d'emplois montrent bien que le marché du travail est incapable d'accueillir toutes les personnes qui désirent travailler. Les difficultés des adultes plus âgés à se retrouver un nouvel emploi ou à s'insérer pour une première fois dans le cas de certaines femmes ne peuvent être contestées. Non seulement l'accès à l'emploi est-il très limité pour les 55 ans ou plus, mais il est difficile d'obliger ces derniers à se soumettre à une démarche de réorientation professionnelle si près de la retraite. D'autant que ces prestataires ont toujours été d'emblée considérés comme non prioritaires pour une participation aux mesures de formation ou de préparation à l'emploi, même si ces personnes sont moins scolarisées que l'ensemble des prestataires aptes à travailler.

En supprimant le barème de non-disponibilité pour les 55 ans ou plus, la réforme semble miser sur le fait que ces prestataires pourront compléter leur prestation et améliorer leur sort par des gains de travail admissibles. Les statistiques démontrent qu'il n'en est rien, alors que les revenus d'emplois constituent des cas d'exception chez ce groupe d'âge²². **Comment pense-t-on que les femmes de cette génération, généralement peu scolarisées et sans véritable expérience sur le marché du travail formel, qui se retrouvent à l'aide sociale par suite de la perte du conjoint et après avoir passé la plus grande partie de leur vie adulte à élever leurs enfants, vont pouvoir combler ce nouveau manque à gagner pour maintenir un niveau de vie déjà minimal?**

À l'instar de Pierre Fortin, l'un des coprésidents du Comité externe de la réforme de la sécurité du revenu, le Conseil croit qu'il faut maintenir les dispositions de la loi actuelle reconnaissant la contrainte d'âge des 55 ans ou plus. En revanche, nous sommes en faveur d'offrir le soutien requis dans la poursuite de leurs démarches d'intégration à toute personne qui en manifeste la volonté, peu importe son âge ou son statut.

²² Ministère de la Sécurité du revenu. *Profil des personnes de 55 ans ou plus, aptes au travail, à l'aide de dernier recours* (profil n° 4), recherche et rédaction : Pierre Lanctôt et Michel Lecarpentier, Québec, juin 1995.

Le projet de réforme renferme des contradictions :

- **des coûts additionnels à court terme, notamment pour former les agents, dans un cadre budgétaire restrictif auquel la réforme doit se conformer;**
- **la reconnaissance qu'il manque d'emplois mais l'abolition du barème de non-disponibilité pour les 55 ans ou plus alors que les personnes âgées font face à plus de contraintes à l'emploi que la main-d'oeuvre plus jeune et sont souvent incitées à prendre une retraite hâtive;**
- **le choix des mères seules comme cible prioritaire des parcours obligatoires sans que les services de soutien essentiels soient garantis;**
- **l'idée intéressante de progressivité pour les mères de jeunes enfants qui se conjugue mal avec les éléments punitifs découlant du statut obligatoire des parcours pour ces femmes;**
- **une obligation de s'inscrire dans un parcours qui tienne compte de la situation individuelle, et ce, dans un contexte de pénurie de services et de moyens, notamment du côté des commissions scolaires, des organismes communautaires et des CLSC;**
- **des parcours obligatoires alors que des milliers de prestataires sont en attente d'une place pour participer à des mesures de formation, de développement des compétences ou d'acquisition d'expérience;**
- **un encouragement à l'initiative et à l'autonomie des prestataires dans la démarche du parcours, mais des dispositions qui découragent la débrouillardise telle la baisse des prestations pour le partage du logement.**

2.3 Le défi des parcours individualisés : une crédibilité à établir

Le Livre vert s'inspire d'une philosophie différente pour favoriser l'insertion socioprofessionnelle ou l'intégration en emploi des prestataires aptes à travailler ou de ceux qui, tout en présentant des contraintes sévères, aspirent à l'activité rémunérée. D'impératifs bureaucratiques reliés à une gestion serrée des barèmes, le nouveau système entend mettre la personne au centre du processus, en élaborant des parcours individualisés qui réalisent l'arrimage entre les besoins des prestataires et les aides offertes, dans un contexte d'accompagnement. Nous souscrivons à ce recentrage qui manifeste plus d'égards pour les personnes et fait appel à des principes qui s'accordent davantage avec un processus d'accession à l'autonomie économique.

Nombre de prestataires à la sécurité du revenu sont des personnes en chômage involontaire qui ont épuisé tous les autres moyens et recours à leur disposition pour subvenir dignement

à leurs besoins de subsistance. Beaucoup de prestataires, aussi, sont des femmes qui ont peu travaillé à l'extérieur du foyer parce qu'elles se sont consacrées à leur famille ou, encore, qui ont de la difficulté à concilier la charge d'enfants et l'occupation d'un emploi, compte tenu des conditions qui leur sont faites sur le marché du travail et de la déficience des services pouvant les aider dans leurs responsabilités familiales.

Les adultes inscrits à l'aide de dernier recours sont donc loin de constituer un groupe aux problématiques identiques et toute démarche visant l'insertion ou l'intégration en emploi mérite que cette hétérogénéité soit reconnue. *A fortiori*, le soutien peut difficilement ne pas devenir individuel lorsque les personnes présentent des contraintes sévères à l'emploi en raison de leur santé ou de leur âge avancé, par exemple. Les itinéraires personnalisés comportant de l'accompagnement continu et adapté nous paraissent, à première vue, emprunter une voie intéressante.

La mise en place de cette approche suppose toutefois une modification importante des pratiques actuelles, nécessitant le passage d'une culture de contrôle à une culture de service. L'examen d'autres réorientations montre que les résultats ne se révèlent pas toujours à la hauteur des aspirations d'origine parce qu'on n'a pas suffisamment tenu compte des transformations organisationnelles que cela supposait. Ainsi, on attribue une part des insuccès de la précédente réforme de la sécurité du revenu à une application pratique qui n'a pas été à même de se mettre au service des objectifs poursuivis²³. Les changements fondamentaux actuellement en cours de réalisation dans d'autres domaines de l'intervention sociale démontrent clairement que les implantations trop rapides, brusques ou sans rodage suffisant ont des répercussions qui en viennent à discréditer de vastes projets pourtant sérieux et bien intentionnés. Nous pensons que la réforme de la sécurité du revenu ne doit pas se résoudre à faire l'économie d'enseignements tirés de l'expérience passée.

2.3.1 Les mesures de développement de l'employabilité : un bilan mitigé

En 1984, à la sortie de la grave récession du début de la décennie, plusieurs mesures ont été mises en place pour les jeunes prestataires âgés de moins de 30 ans afin de les maintenir actifs et d'éviter qu'ils ne perdent espoir et désaffectent le marché du travail. Par la participation à des stages ou à des mesures de scolarisation, de formation et d'acquisition d'expérience, on permettait aux jeunes d'augmenter leurs revenus, le niveau de leur prestation de base étant inférieur à celui des plus de 30 ans. Cette distinction selon l'âge est

²³ Le Conseil de la santé et du bien-être fait état de plusieurs incohérences et sources d'inefficacité de l'actuelle intervention publique auprès des prestataires de l'aide sociale dans son avis intitulé *L'harmonisation des politiques de lutte contre l'exclusion*, avis au ministre de la Santé et des Services sociaux, Québec, 1996.

disparue avec la loi adoptée en 1989 et différents programmes ayant jusqu' alors caractère d'expérimentation ont été intégrés au système de la sécurité du revenu et ouverts à d'autres catégories de prestataires.

Il ne faut pas se le cacher, les mesures de développement de l'employabilité ont mauvaise presse. Pourtant, l'idée de former les individus, de leur permettre de compléter leurs études, d'accroître leurs habiletés et leur compétence ou d'acquérir de l'expérience semble, en principe, plutôt prometteuse et progressiste. Dans l'ensemble canadien, le Québec faisait d'ailleurs bonne figure avec l'introduction de ces mesures et, durant la dernière décennie, «[...] aucune province du Canada n'a autant innové pour passer d'un système d'aide sociale axé strictement sur le soutien du revenu à un système favorisant l'intégration au marché du travail²⁴.»

Cependant, et les évaluations du ministère de la Sécurité du revenu l'attestent²⁵, d'une part, les mesures de développement de l'employabilité enregistrent des résultats modestes dans leur capacité à diminuer le taux de dépendance sociale par l'intégration au marché du travail et, d'autre part, elles induisent des effets pervers. Le gain net ne serait que de l'ordre de 8 %, c'est-à-dire que 19 mois après la fin de leur participation, 25 % des participants étaient en emploi comparativement à 17 % pour les prestataires qui n'avaient pas participé à une mesure.

Quand on constate que les trois quarts des prestataires n'obtiennent pas d'emploi plus d'un an et demi après leur participation, il est facile de comprendre les effets psychologiques dévastateurs de ce retour à la case départ pour les participants qui s'y sont investis de bonne foi, anticipant une amélioration de leur sort. **Une étude qualitative soulève que, parce que la participation débouche assez rarement sur l'emploi, le processus risque de renforcer le sentiment de dévalorisation qu'éprouvent les prestataires, rendant par la suite encore plus difficiles leurs démarches pour intégrer le marché du travail.** Que penser maintenant des répercussions d'un tel cul-de-sac sur la santé des mères seules dont le niveau de détresse psychologique est déjà, par ailleurs, très élevé²⁶?

Ajoutons à ce tableau la substitution d'emplois qu'encouragent certains programmes; on a ainsi noté, dans le cas de PAIE, qu'au moins un prestataire sur deux placé dans une

²⁴ Alain NOËL. *La contrepartie dans l'aide sociale au Québec*, Département de science politique de l'Université de Montréal (texte inédit soumis à la *Revue française des affaires sociales*), 17 juillet 1996, p. 2. L'auteur a été membre du Comité externe de la réforme de la sécurité du revenu.

²⁵ Ministère de la Sécurité du revenu. *Les effets des mesures de développement de l'employabilité et d'intégration à l'emploi*, Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, Québec, 17 septembre 1996, 5 p. et, du même organisme, *Synthèse des études d'évaluation en matière de développement de l'employabilité et d'intégration en emploi – Études du ministère de la Sécurité du revenu*, recherche et rédaction : Céline Sylvestre, Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, Québec, octobre 1994.

²⁶ Louise GUYON. *Derrière les apparences – Santé et conditions de vie des femmes*, ministère de la Santé et des Services sociaux, Québec, novembre 1996.

entreprise privée a occupé un poste qui aurait été comblé par une véritable embauche si la mesure n'avait pas existé. Enfin, **certaines mesures ont été carrément déviées de leurs objectifs**, fournissant à des entreprises de la main-d'oeuvre payée sous le niveau du salaire minimum alors qu'il s'agissait de stages en milieu de travail prévoyant une formation; à cet égard, les médias ont récemment fait état d'une cause gagnée par un prestataire devant le Tribunal du travail.

Qui plus est, l'offre de mesures ne suffit pas à la demande, même si cette dernière est volontaire. En juin 1995, par exemple, pour chaque personne participante, il y avait un autre prestataire qui était disponible en attente d'une place. En mars 1996, soit le dernier mois où le statut de disponibilité était en vigueur, 33 007 prestataires désirant améliorer leurs compétences en s'engageant dans une mesure étaient en attente. Et les délais d'attente seraient généralement longs, une période de disponibilité d'un ou deux mois étant une exception. Dans ce contexte, n'est-on pas en droit de se demander pourquoi le barème de disponibilité a été aboli, les prestataires visés respectant leur partie du contrat moral en cherchant à améliorer leur employabilité alors que l'État n'a pu remplir celle qui lui revient? Il est malheureux de constater que la faible performance des programmes d'employabilité s'accompagne d'effets non désirés si importants, qui entretiennent leur mauvaise réputation. Synthétiquement, on peut ajouter les reproches suivants à ceux déjà énoncés²⁷ :

- l'accent mis sur la réduction du nombre de personnes recevant le barème de disponibilité, au détriment des résultats sur l'intégration en emploi;
- le manque de transparence, les fonctionnaires usant souvent d'arbitraire sans pleine considération pour l'équité et les droits des prestataires;
- le peu de préoccupation de livrer une information claire et compréhensible;
- la surcharge de travail des agents d'aide sociale qui ne permet pas d'accorder toute l'attention requise au développement des prestataires et encore moins aux problématiques particulières;
- une déficience dans l'évaluation des besoins des prestataires et leur orientation;
- la création de passerelles vers l'emploi sans débouchés précis, créant parfois un cycle d'alternance où les prestataires sont sporadiquement mis en contact avec le marché du travail sans jamais réussir à s'y installer de façon relativement durable;

²⁷ Outre Alain Noël, *op. cit.*, les études d'évaluation du ministère de la Sécurité du revenu, les rapports des deux coprésidents du Comité externe de la réforme de la sécurité du revenu et le Conseil de la santé et du bien-être, dans son avis intitulé *L'harmonisation des politiques de lutte contre l'exclusion, op. cit.*, font aussi ressortir les nombreuses carences des mesures d'employabilité telles qu'implantées.

- le placement dans des mesures qui sont de l'emploi déguisé sans bénéfice d'un véritable salaire, des protections qui accompagnent un emploi et d'une formation qualifiante;
- le peu de considération pour l'utilité sociale et collective des activités faisant l'objet de mesures.

Le document de consultation reconnaît plusieurs de ces constats et la réforme tente d'y apporter certaines réponses. À notre avis, cependant, les mesures visant l'adaptation des prestataires de la sécurité du revenu au marché du travail doivent se refaire une crédibilité. Nous pensons que cette étape est urgente et nécessaire afin que les parcours individualisés ne s'en trouvent pas d'emblée discrédités. La mince performance des mesures d'employabilité face à l'intégration en emploi des prestataires de la sécurité du revenu est peu acceptable, surtout dans le contexte actuel des finances publiques. Cela contribue à stigmatiser encore davantage les gens qui ont recours à l'aide sociale, leur faisant porter plus lourdement le poids de leur exclusion du marché du travail. Nous croyons qu'il y a moyen d'améliorer l'efficacité de l'intervention publique notamment en procédant graduellement, en évaluant périodiquement les orientations prises et en tenant compte des résultats des évaluations dans la poursuite des activités.

2.3.2 L'approche volontaire : encore des fruits à donner

L'idée même d'un itinéraire personnalisé qui constituerait un engagement pour les prestataires de l'aide sociale n'est pas une donnée tout à fait nouvelle. Rappelons le «plan de relèvement socio-économique» de la première moitié des années 80 – à l'époque du passage de la responsabilité de l'aide sociale du ministère de la Santé et des Services sociaux à celui de la Sécurité du revenu – qui visait à établir avec une personne ou un ménage les moyens à prendre pour retrouver l'autonomie économique. Pensons également au «plan d'action personnalisé» de la réforme de 1989, plan devant intervenir au terme d'une période de neuf mois à l'aide sociale afin d'établir, avec la personne visée, son niveau d'employabilité et les difficultés qui la confrontent, le tout dans une perspective de cheminement vers l'emploi²⁸.

Si l'approche proposée, avec plan d'attaque personnalisé, n'est pas nouvelle, elle n'en est pas pour autant inintéressante. C'est justement parce qu'elle est intéressante et prometteuse qu'elle refait surface sous différentes formes et demeure toujours d'actualité, même si les essais antérieurs ne se sont pas révélés à la hauteur. Jamais on ne semble avoir réussi à mettre en application effective l'idée d'un plan individualisé qui tienne compte de la situation de chaque prestataire et qui offre une cohésion, du soutien et de véritables perspectives d'accession à l'autonomie par l'intégration durable en emploi. Il faut donc s'évertuer à mettre en place les conditions qui feront des parcours individualisés une réussite.

²⁸ Pour une politique de sécurité du revenu – document d'orientation, *op. cit.*, p. 32-33.

La personnalisation, la cohérence, la continuité, le suivi, le soutien, la responsabilité collective face à l'exclusion sociale et professionnelle ainsi qu'une issue vers l'emploi en sont des exemples et la réforme envisagée les reconnaît.

Par ailleurs, nous croyons que le principe de la démarche volontaire fait également partie des facteurs de réussite, et ce, tant et aussi longtemps que le système n'aura pas fait la démonstration qu'il peut suffire à la demande et donner tous les services et soutiens requis aux prestataires. C'est d'autant plus pertinent que le volontariat a bien fonctionné jusqu'à ce jour, qu'il n'a pas encore donné tous ses fruits et que la réforme ne peut offrir des activités de formation ou de développement à toutes les personnes qui en auraient besoin et le désirent.

Le Livre vert mentionne bien qu'il faut procéder avec prudence pour ne pas créer de déséquilibre budgétaire. Ne perdons pas de vue que des milliers de prestataires sont déjà en attente d'une place aux activités de développement de l'employabilité et que leur en offrir immédiatement ferait exploser les coûts du système. Pensons également aux agents d'aide sociale qui ne suffisent pas à la tâche et qui devront être formés afin de devenir des conseillers en main-d'oeuvre. L'infrastructure n'est pas prête et des coupures budgétaires sont également prévues du côté des grands systèmes connexes, soit celui de l'éducation et celui de la santé et des services sociaux. Dans le contexte actuel, comment va-t-on pouvoir donner accès à l'orientation professionnelle, à la scolarisation ou à une formation qualifiante, par exemple, sans délais indus?

Au surplus, dans un contrat de réciprocité où des individus doivent s'inscrire obligatoirement dans une démarche visant l'autonomie économique par l'intégration en emploi, il faut, en contrepartie, être en mesure d'offrir des emplois permettant une sortie de la pauvreté. Cela ne postule-t-il pas le droit au travail, c'est-à-dire le droit à l'emploi de qualité pour toute personne apte à travailler? Comment le gouvernement, qui vient de clore deux sommets économiques sur les thèmes de la crise des finances publiques et du développement de l'emploi, pourra-t-il satisfaire à de tels engagements?

Les probabilités de succès d'activités visant l'adaptation de la main-d'oeuvre ou l'intégration en emploi sont conditionnées par la conjoncture ambiante; comme les mesures ne peuvent avoir qu'une efficacité réduite avec un taux de chômage de l'ordre de 12 %, les rendre obligatoires serait perçu comme un irritant inutile engendrant désillusions et ressac. Dans son rapport, Camil Bouchard, l'un des coprésidents du Comité externe de la réforme de la sécurité du revenu, a examiné les procédures de plusieurs pays et il avance que : «De façon générale, les programmes qui combinent des options véritables et des services à des obligations semblent plus efficaces que ceux qui ne misent que sur les obligations ou la coercition²⁹.» Quoi qu'il en soit, il ne semble y avoir nul besoin d'obliger les jeunes ou les femmes, par exemple, à s'engager dans des activités de développement de

²⁹ Camil BOUCHARD, Vivian LABRIE et Alain NOËL. *Chacun sa part – Rapport de trois membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu*, Montréal, mars 1996, p. 85-86.

l'employabilité puisque ces deux groupes ne font pas défaut de participation et qu'il y a toujours une liste d'attente; au printemps 1996, les femmes comptaient pour plus du tiers des disponibles, les jeunes de moins de 30 ans pour environ un tiers également et les responsables de famille monoparentale pour près d'un dixième. Le maximum n'a pas encore été tiré de l'approche volontaire.

L'introduction de nouvelles obligations liées à la participation peut donner l'impression d'un glissement, voire d'un durcissement des attentes à l'égard des prestataires, qui trouve écho dans le *workfare* ou le travail obligatoire. Sans vouloir ouvrir un débat éthique sur cette épineuse question, mentionnons que, tant aux États-Unis qu'en France (même si les modèles privilégiés dans chacun des pays sont différents), ce type de pratiques n'a pas donné les résultats escomptés³⁰.

Actuellement, l'article 28 de la *Loi sur la sécurité du revenu* (L.R.Q., c. S-3.1.1) impose aux adultes aptes à travailler, d'une part, l'obligation d'entreprendre des démarches appropriées à leur situation afin de trouver un emploi rémunéré et, d'autre part, de se conformer aux instructions que peut lui donner la ministre à cette fin. Nous estimons qu'avec cette disposition, le système disposa de la marge de manoeuvre nécessaire pour intervenir adéquatement auprès des prestataires en vue de les soutenir plus activement dans leur cheminement vers l'emploi. C'est ainsi qu'il y a quelques années, le ministère de la Sécurité du revenu a entrepris l'expérimentation d'un programme d'encadrement personnalisé pour des prestataires non participants. Il s'agissait d'une intervention fondée sur la relation d'aide, avec suivis par entrevue ou par téléphone aux deux semaines; les résultats se sont avérés positifs, particulièrement sur la participation à des mesures d'employabilité par suite de l'expérience³¹. Les intervenants ont en main les instruments qu'il faut pour inciter les prestataires à entreprendre une démarche. Les chances de succès sont d'ailleurs toujours plus élevées quand les gens se placent eux-mêmes en situation de démarche active, peu importe l'âge, le sexe ou le type de contraintes à l'emploi.

En conséquence, nous privilégions une approche qui vise à **soutenir en priorité toutes les démarches volontaires**. Mieux vaut, dans l'état actuel des choses, commencer avec le volontariat afin, d'abord, de tester la capacité organisationnelle à s'adapter à la nouvelle philosophie et à offrir les services appropriés et de vérifier celle du marché du travail à intégrer les prestataires inscrits de leur propre gré dans un parcours vers l'emploi. Si le nouveau système fait la preuve de son efficacité, nulle crainte qu'un effet d'entraînement incitera d'autres prestataires à s'inscrire volontairement dans les parcours. Il y a fort à parier que les répercussions positives se feront également sentir du côté des employeurs, qui

³⁰ Robert MULLALY. «Pourquoi le travail obligatoire n'est-il pas efficace?», dans *Perception*, vol. 18, n° 3-4, 1995, p. 15 et p. 18-20; Sylvie MOREL. «France et États-Unis : les politiques d'«insertion» et de «workfare» en matière d'assistance sociale», dans *Interventions économiques*, n° 27, printemps 1996, p. 47-75.

³¹ Ministère de la Sécurité du revenu. *Expérimentation du programme d'encadrement personnalisé de la clientèle non participante – Phase II – Évaluation d'impact*, recherche et rédaction : Céline Sylvestre, collaboration : Pierre Lancôt, Direction de l'évaluation et de la statistique, Québec, février 1993.

porteront un regard différent sur cette main-d'oeuvre disponible; la capacité de s'intégrer en emploi n'est-elle pas tributaire des préjugés qu'entretiennent les employeurs et de leur volonté d'embaucher les prestataires de la sécurité du revenu, selon les propos mêmes du Livre vert dans le dernier cas?

2.3.3 Un soutien aux démarches : en quantité suffisante, de qualité et adapté

Toute personne inscrite à l'aide de dernier recours, et qui manifeste la volonté de s'inscrire dans un parcours d'insertion socioprofessionnelle ou d'intégration en emploi, devrait pouvoir bénéficier d'un soutien complet et diligent dans l'établissement d'un itinéraire personnalisé de même que dans le traitement de son dossier pour l'accès à des services ou à des mesures.

L'accession à l'autonomie relève d'un processus de maturation et les personnes qui s'y engagent doivent passer par une série d'étapes qui ne se franchissent que graduellement. La première phase est celle de la prise de conscience de sa capacité d'assurer soi-même son développement avec les instruments disponibles. Viennent ensuite l'appropriation et la maîtrise des outils permettant la progression. La réussite d'une démarche tient à de nombreux facteurs, dont sa progressivité – c'est-à-dire le respect des difficultés personnelles et du rythme individuel – ainsi que la conviction d'une amélioration de sa condition en fin de course. Pour les femmes, particulièrement pour les mères seules, s'inscrire dans un tel processus doit en valoir la peine et ne pas avoir pour effet de mettre en péril l'intégrité de la cellule familiale. Il importe donc de leur accorder un soutien tant sur le plan de la garantie de ressources pour subvenir à leurs besoins que sur l'accès à des ressources adaptées et de qualité qui amélioreront leur situation rendant positive la différence dans leur vie.

2.3.3.1 Les services de garde à l'enfance

Le CSF est conscient de l'importance de permettre aux mères de retourner dans les meilleurs délais en emploi ou d'enrichir leur formation après un arrêt. Pour toutes les mères, l'accroissement de la durée de l'éloignement du marché du travail augmente les difficultés de retour. Dans un objectif d'atteinte de l'autonomie économique, l'incitation à s'inscrire dans un parcours d'insertion ou d'intégration paraît indispensable pour les mères à l'aide sociale. Cela dit, il faut admettre que, jusqu'à présent, les services de base nécessaires aux prestataires désireuses d'accroître leur formation ou leurs qualifications ou d'améliorer leur employabilité n'ont pas été suffisants pour répondre à la demande.

Le développement de services de garde de qualité et adaptés n'a jamais été à même de suffire à la demande jusqu'à ce jour, alors que les mères d'enfants d'âge préscolaire à l'aide sociale ne sont pas tenues d'être disponibles pour travailler ou se former. En mars

1996, on estimait³² l'écart entre le nombre de places requises en services de garde (tous modes confondus) à 95 320, tandis qu'à l'automne dernier, la ministre responsable de ce dossier annonçait un développement de seulement 73 000 nouvelles places d'ici l'an 2001.

Depuis plus de vingt ans, des pressions sont sans cesse exercées sur tous les gouvernements afin d'obtenir des services en quantité suffisante, de qualité et adéquats. On ne compte plus les promesses et les engagements restés sans suite³³. Miser sur des services de garde devrait pourtant être une priorité dans notre société et, nous l'espérons, la politique familiale qui sera dévoilée bientôt devrait le démontrer.

Par ailleurs, il faut voir que l'instauration de maternelles pour les enfants de 5 ans ne règle pas tous les problèmes de garde de leurs mères. Comme les heures en maternelle sont réduites, des services de garde en milieu scolaire devront assurer le relais tôt le matin et en milieu d'après-midi. Comment pense-t-on, dans le cadre budgétaire actuel, fournir aux mères un soutien adéquat puisque les commissions scolaires n'ont aucune obligation d'offrir ce service?

Finalement, plusieurs questions restent en suspens au sujet des services de garde à la petite enfance et nous en soulevons quelques-unes. Des services de garde en milieu scolaire ont été mis en péril le printemps dernier lorsque la ministre de l'Éducation a diminué le montant des subventions. Les allocations actuelles seront-elles suffisantes pour les mères qui seront dans un parcours d'insertion ou d'intégration avec le temps supplémentaire que cela suppose? Présentement, des écoles font face à un manque d'espace pour accueillir les enfants qui fréquenteront la maternelle à temps plein. On est en droit de présumer que le problème se posera avec autant d'acuité pour les services de garde. Par ailleurs, qui va juger que, dans un endroit donné ou pour une situation personnelle particulière, les services sont suffisants si on oblige les mères de très jeunes enfants à entreprendre un parcours vers l'emploi? A-t-on pensé à la nécessité de services adaptés aux réalités des différents milieux, comme le milieu rural, par exemple? A-t-on prévu des dispositions spéciales pour les distances à parcourir pour les mères qui n'ont pas d'automobile? De quels services bénéficieront les mères ayant des horaires atypiques?

³² D'après les évaluations des taux de couverture de l'Office des services de garde à la petite enfance.

³³ Mab OLOMAN. «La saga de la promesse fédérale en matière de garde d'enfants», dans *Vision*, automne 1996, n° 22, p. 1-2.

2.3.3.2 Des cibles prioritaires

Le document de consultation met l'accent sur des actions spécifiques pour l'insertion socioprofessionnelle et l'intégration en emploi des jeunes de moins de 25 ans et, en ce sens, veut rendre obligatoire l'inscription dans un parcours individualisé. La présence d'un si grand nombre de jeunes à la sécurité du revenu est certes préoccupante et leur situation suscite beaucoup d'inquiétudes. Trois problèmes sont identifiés dans le cas des jeunes à l'aide sociale : un manque de ressources de formation adaptée à leur situation accompagné d'un cheminement vocationnel déficient, un milieu familial aux prises avec de graves problèmes de survie et, enfin, un manque d'emplois pouvant les stabiliser dans une vie économique productive³⁴.

Tout en reconnaissant que la sous-scolarisation des jeunes doit être combattue et enrayerée, nous voyons bien que des parcours obligatoires ne régleront pas tout. Les institutions publiques d'enseignement régulier ou professionnel ont un rôle crucial à jouer à cet égard et le problème doit être pris à sa source grâce à des actions préventives. Les restrictions budgétaires annoncées au secteur de l'éducation vont-elles permettre de répondre aux besoins de formation? Nous avons aussi la conviction qu'un bon départ dans la vie active est important, mais rien n'empêche le ministère de la Sécurité du revenu de soumettre les jeunes en difficulté à un accompagnement spécialisé et qui viserait à les stimuler et à les aider dans leurs démarches. Tous les jeunes à l'aide sociale n'ont toutefois pas besoin d'un tel encadrement, puisque la majorité d'entre eux sortent rapidement du régime de la sécurité du revenu. De plus, les jeunes participent déjà en grand nombre aux mesures de développement de l'employabilité, leur taux de participation se révélant supérieur à celui d'autres groupes d'âge plus élevé. Au demeurant, les jeunes ont conscience de leurs lacunes puisqu'ils privilégient le rattrapage scolaire.

Les responsables de famille monoparentale sont visés comme deuxième groupe prioritaire pour l'inscription obligatoire dans les parcours individualisés. Comme nous l'avons exposé précédemment, il est illusoire de penser qu'une mère seule — particulièrement celles avec de jeunes enfants — puisse s'engager avec quelque chance de succès dans un processus devant la mener à l'emploi rémunéré, si elle ne reçoit pas tout le soutien et les services nécessaires.

³⁴ Camil BOUCHARD, Vivian LABRIE et Alain NOËL. *Chacun sa part – Rapport de trois membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu*, op. cit., p. 147-154.

Cibler précisément des groupes pour l'inscription prioritaire dans des parcours peut aussi avoir pour effet que des prestataires non inclus dans ces cibles ne reçoivent pas rapidement toute l'attention qu'ils sont en droit d'attendre, des objectifs administratifs monopolisant le temps des agents d'aide sociale. En revanche, nous verrions d'un oeil favorable la sensibilisation ou la promotion intensive auprès de prestataires pour lesquels un parcours constituerait l'instrument le plus approprié. De même, nous encourageons le développement d'une expertise plus spécifique, afin que les conseillers en main-d'oeuvre saisissent adéquatement les problématiques plus particulières aux femmes responsables de famille monoparentale et aux jeunes.

Aussi, en regard des parcours individualisés, le CSF recommande :

- 4. Qu'il n'y ait pas, tout au moins pour les trois premières années de l'implantation de la réforme, d'obligation faite aux prestataires de s'inscrire dans un parcours individualisé; qu'une évaluation de la situation soit faite après une période normale de rodage afin de vérifier si la demande de participation à des mesures ne dépasse pas l'offre et de voir s'il y a nécessité de stimuler la participation des prestataires.**
- 5. Qu'en regard de cibles jugées prioritaires, l'on mette en priorité le développement de l'expertise des conseillers pour ces catégories de personnes ayant des problématiques particulières, afin de mieux soutenir leur démarche d'accession à l'autonomie au lieu de les obliger à s'inscrire à un parcours sous peine de perdre une partie des prestations.**
- 6. Qu'on n'impose pas de règles trop rigides pour la participation à des mesures (par exemple, les délais d'attente obligatoire d'un certain nombre de mois pour participer à des mesures) qui ont pour effet d'augmenter les durées au régime et de décourager les personnes qui désirent s'insérer rapidement dans une démarche active.**
- 7. Que l'on prévoie des mesures visant à réduire les effets de l'irrégularité du versement des montants de prêts et bourses pour les prestataires désirant retourner aux études et admissibles aux prêts et bourses.**
- 8. Que l'accès à la scolarisation et à la formation qualifiante soit accru et que le nombre de places disponibles soit augmenté.**
- 9. Que, dans le cas des responsables de famille monoparentale et plus particulièrement des mères seules avec des enfants d'âge préscolaire, l'on favorise des parcours qui incorporent une progressivité dans la démarche sans perte de protection sociale, entre autres, en favorisant des activités choisies, non nécessairement rémunérées,**

mais avec garde d'enfants défrayée pour briser l'isolement ou, encore, un retour aux études à temps partiel ou un mode de participation à l'emploi adapté, etc.

- 10. Que l'on développe les places en services de garde régis, incluant en milieu scolaire, qui tiendraient compte des besoins en modes de garde variés répondant aux réalités du marché du travail (horaires atypiques) ou à celles des différents milieux (distances à parcourir, disponibilité de transport, milieu rural ou urbain).**

2.4 Une responsabilité collective et une gestion locale

La réforme instituée en 1989 s'appuyait sur la prémisse qu'en améliorant leur employabilité individuelle, les prestataires allaient pouvoir s'intégrer en emploi en grand nombre. Sans nier qu'une formation supérieure ou des compétences accrues donnent de meilleures chances de décrocher un travail, l'emphase mise sur l'employabilité sans considération pour le contexte du marché du travail a fait porter sur les prestataires le poids de leur exclusion; le message a été interprété de façon telle que la main-d'oeuvre exclue a été considérée comme responsable de sa condition³⁵. Mais, il est faux de conclure que la perte de son emploi est l'indice d'un problème d'employabilité, puisque le marché du travail ne met pas les gens en chômage selon leurs qualifications³⁶.

Le Livre vert rectifie le tir en convenant que la responsabilité est aussi largement collective. Ce point de vue nous semble plus conforme à la réalité du marché du travail – marquée par la précarité et la déficience de la création d'emplois – ainsi qu'à celle de la condition féminine – caractérisée par les responsabilités familiales, le travail invisible non rémunéré et la ségrégation professionnelle.

³⁵ Conseil de la santé et du bien-être. *L'harmonisation des politiques de lutte contre l'exclusion*, op. cit., p. 12-13.

³⁶ Ginette DUSSAULT et Lise POULIN-SIMON. *Recherche sur le concept des services intégrés d'aide à l'emploi*, YWCA du Canada, mars 1994, p. 12-17.

Miser sur la mobilisation de la population ainsi que sur les collectivités locales pour combattre la pauvreté et la pénurie d'emplois **nous apparaît une stratégie porteuse d'avenir**. Lorsqu'elles peuvent exercer un contrôle sur les ressources dont elles ont besoin pour assurer leur développement, les collectivités ont prouvé qu'elles sont capables de faire des progrès remarquables. D'ailleurs, le mouvement semble actuellement bien engagé et, à l'instar du Conseil de la santé et du bien-être, nous croyons qu'en mettant à contribution les forces du milieu, l'intervention publique en matière d'insertion socioprofessionnelle et d'intégration en emploi est susceptible d'obtenir des résultats plus probants³⁷.

2.4.1 Pour un arrimage plus efficace : un seul guichet

Le système actuel de gestion de la sécurité du revenu, qu'il s'agisse des structures ou de l'organisation, soulève de nombreuses questions. Le document de consultation constate que les interventions publiques en matière de développement de l'emploi et de la main-d'oeuvre sont non seulement peu efficaces mais aussi dispersées, cloisonnées et que cette fragmentation rend le système extrêmement complexe et peu efficient. Au nombre des problèmes, nous pouvons ajouter l'existence de plusieurs réseaux – les Centres Travail-Québec, les Centres d'emploi du Canada et la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre – qui travaillent en parallèle, la forte centralisation des décisions au ministère de la Sécurité du revenu et les changements fréquents de priorités.

La création de centres de services intégrés sur la base des territoires des municipalités régionales de comté, les centres locaux d'emploi (CLE), présente l'intérêt de constituer un guichet unique pour les mesures d'adaptation de la main-d'oeuvre et l'appariement entre les demandes et les vacances d'emploi. Incidemment, nous trouvons tout à fait pertinent l'accent mis sur l'aide au placement, cette fonction n'ayant pas reçu toute la considération requise à ce jour. Nous souscrivons aussi à l'idée que toutes les personnes sans emploi – peu importe qu'elles soient prestataires de l'assurance-emploi ou de la sécurité du revenu ou, encore, sans prestation – aient accès à un réseau de services intégrés d'emploi sur l'ensemble du territoire québécois. Les distinctions qui prévalent dans le système actuel sont inéquitables; elles desservent les prestataires de la sécurité du revenu et plus particulièrement les nombreuses femmes sans prestation qui tentent d'accéder à la formation ou à l'emploi. Nous appuyons également l'intention de séparer le contrôle du conseil et d'en faire des modules de services distincts.

Cette décentralisation des lieux de décision et de livraison des services se veut une réponse à l'inefficacité associée aux façons actuelles de procéder. Effectivement, la décentralisation permet plus de flexibilité et les collectivités sont bien placées pour créer des réseaux utiles contrant l'exclusion lorsque le marché du travail se dégrade. **Il faut cependant se garder d'instituer un réseau – constitué d'une multitude de structures bureaucratiques locales**

³⁷ Conseil de la santé et du bien-être. *L'harmonisation des politiques de lutte contre l'exclusion*, op. cit., p. 23-63.

– **qui négligerait la planification régionale et nationale.** On l’a bien constaté lors du Sommet sur l’économie et l’emploi à l’automne dernier, le développement de l’emploi nécessite une stratégie d’ensemble et de la concertation régionale.

Pour beaucoup, la réforme repose sur des structures à établir à partir de ce qui existe déjà et cela suppose, au premier chef, de sérieuses négociations avec le fédéral, ainsi qu’avec d’autres ministères et organismes de même qu’avec des instances locales. Qu’est-ce qui ressortira de tout ce processus? Nous espérons, à tout le moins, que ces questions pourront être débattues dans le cadre de prochaines consultations, notamment celle sur l’organisation des services en région et celle sur la politique active du marché du travail.

Les organismes communautaires sont aussi directement interpellés par cette réforme. On les situe dans une logique de complémentarité aux réseaux public et parapublic et les centres de femmes sont visés de façon particulière pour l’insertion des mères responsables de famille monoparentale. Or, les organismes communautaires en général, et les centres de femmes plus spécifiquement, disposent de peu de ressources humaines et financières, leur fonctionnement étant régulièrement menacé par les décisions gouvernementales, et ce, tant sur le plan des orientations que sur celui des budgets. Il faut craindre en effet les conséquences fâcheuses que risquent d’avoir sur l’expertise des groupes communautaires, les récents changements apportés au programme d’assurance-emploi concernant la formation. Pourtant, l’apport de ces groupes à la société et, surtout dans la lutte à l’exclusion, est indéniable. Si on les considère vraiment comme des partenaires, il faut les consolider et leur donner les moyens de poursuivre leur action si utile, selon leur propre philosophie d’intervention et leur pratique.

2.4.2 Les femmes et les usagers : des partenaires à part entière

La réforme entend donner une assise permanente à l’exercice du partenariat et de la concertation locale en créant des conseils locaux des partenaires composés de représentants du monde des affaires, des syndicats, du milieu communautaire, du gouvernement et autres institutions. Historiquement, les femmes ont de la difficulté à se tailler une place dans les lieux de décision et de pouvoir. **Même si des progrès ont été accomplis ces dernières années, on constate que les femmes n’occupent pas la place qui correspond à leur importance démographique, sociale, économique et politique.** Pourtant, le Livre vert est discret sur ce sujet, au regard de la représentativité des femmes dans les instances locales à instituer. Nous croyons que pour tenir adéquatement compte des problématiques propres aux femmes, pour aider à lever les barrières systémiques dont font l’objet les travailleuses et pour cibler des interventions qui faciliteront l’accès de la main-d’oeuvre féminine à la formation et à l’emploi, les femmes doivent être représentées équitablement tant dans les conseils locaux des partenaires que dans les comités d’usagers; pour nous, compte tenu de la proportion de femmes à l’aide sociale et dans la population, cela signifie la parité.

Au cours des ans, les groupes de femmes ont développé une solide expertise en insertion socioprofessionnelle et en main-d'oeuvre; la reconnaissance de leurs acquis et du riche apport dont ces groupes font bénéficier la société passe par un partenariat qui les inclut, et ce, non seulement dans l'offre de services, mais également dans une représentation aux postes clés et décisionnels, soit au sein des conseils locaux des partenaires. Nous désirons également attirer l'attention sur le respect qui doit être accordé à leur orientation féministe ainsi qu'à l'approche globale qui sous-tend leur action.

Enfin, la réforme veut assigner un rôle consultatif aux comités d'usagers auprès des comités de partenaires. Nous pensons qu'il serait plus approprié de les reconnaître aussi comme des partenaires à part entière et de leur attribuer le même rôle qu'aux autres membres des conseils des partenaires.

Aussi, le CSF recommande :

- 11. Que les organismes communautaires reçoivent l'appui financier nécessaire pour jouer un rôle dans lequel ils ont fait leurs preuves sur le plan de l'insertion socioprofessionnelle ou de l'intégration en emploi, notamment les groupes spécialisés auprès des femmes qui ont développé une expertise spécifique et reconnue; toutefois, il faut que les services public et parapublic continuent d'assumer les responsabilités qui leur sont dévolues sans tout faire reposer sur le communautaire (éducation par la voie des commissions scolaires et services sociaux par celle des CLSC, par exemple).**
- 12. Que les structures de partenariat local (conseils de partenaires, comités d'usagers ou autres) prévoient une place statutaire et équitable pour la représentation des femmes (représentation paritaire des femmes et représentation des groupes de femmes).**
- 13. Que les usagers soient représentés comme membres de plein droit et donc partenaires aussi au sein des conseils locaux de partenaires.**

CHAPITRE III — L'AIDE SOCIALE ET LA POLITIQUE FAMILIALE : UN ÉQUILIBRE À TROUVER

La mission première de l'aide sociale est de garantir des ressources minimums aux personnes et aux familles qui disposent de revenus insuffisants. Le document de consultation réaffirme pleinement ce rôle à l'endroit de la population traditionnelle de l'aide sociale, soit celle formée des prestataires présentant des contraintes sévères à l'emploi. Cependant, pour les personnes considérées aptes au travail, les propositions visent, comme on l'a vu, à faire en sorte que le séjour à l'aide sociale soit transitoire et que le régime favorise le retour en emploi. Enfin, comme la prise en considération des enfants par la prestation d'aide sociale exerce un effet dissuasif sur la sortie des parents prestataires tout en étant source d'iniquité pour les parents en emploi à faible revenu, un réaménagement de la politique familiale est également proposé en appui au projet de réforme de l'aide sociale.

Le projet de réforme pose un défi de taille dans le contexte actuel de restrictions budgétaires. En effet, comment favoriser l'intégration en emploi des prestataires de l'aide sociale jugés aptes au travail sans remettre en question la garantie de ressources minimales qui leur est reconnue, sans les priver de la marge de manoeuvre qui est nécessaire à toute démarche vers l'autonomie et sans compromettre le soutien social qui doit être assuré à l'ensemble des familles avec enfants?

Dans ces circonstances, le maintien à court terme des budgets qui sont actuellement consacrés à l'aide sociale nous apparaît nécessaire si l'on veut que la réforme soit concluante. De plus, il faut souhaiter que la réduction du nombre de prestataires à l'aide sociale qui semble s'amorcer permettra de dégager des crédits, que le Québec réussira dans sa tentative de récupérer les budgets que le gouvernement fédéral consacre actuellement à la main-d'oeuvre et que le régime pourra de plus compter sur le Fonds spécial de lutte à la pauvreté que le gouvernement québécois s'est engagé à constituer au Sommet économique de l'automne 1996.

Au cours de ce chapitre, nous analyserons les éléments de la réforme qui touchent la sécurité du revenu et la politique familiale en nous servant au besoin des critères que nous avons déjà énoncés au premier chapitre, soit l'efficacité, l'équité et la simplicité. Nous nous demanderons également dans quelle mesure les éléments mis de l'avant sont susceptibles d'affecter l'autonomie et les conditions de vie des femmes ainsi que l'égalité entre les hommes et les femmes.

3.1 La protection de base : une garantie de revenu faible et des gains de travail aléatoires

Au regard de la protection de base qui est assurée par l'aide sociale, plusieurs constatations s'imposent :

En premier lieu, **la grille des besoins** essentiels reconnus en 1996, sur laquelle s'appuient les prestations d'aide sociale, **est faible**, tel que le montre l'annexe 12 du document de consultation³⁸.

À titre d'exemples, le budget prévu pour l'alimentation s'élève à 5,29 \$ par jour pour une personne seule et à 4,41 \$ par jour par personne dans le cas d'un ménage composé de deux adultes ou d'un adulte et d'un enfant. Les sommes affectées au poste du logement s'établissent, pour leur part, à 325 \$ pour une personne seule et à 396 \$ pour un ménage de deux personnes.

Au-delà de la méthode qui a été développée dans le but de fixer les barèmes de l'aide sociale³⁹, on peut remettre en question le choix qui a été fait à l'époque d'établir les besoins reconnus à l'aide sociale en se fondant sur le profil de consommation des premiers 10 % les plus pauvres parmi les ménages à un seul gagne-pain qui vivent principalement de revenus de travail. Rien n'assure toutefois que ce groupe de référence ait réussi à vivre décemment. En outre, mentionnons la petite taille de la population de référence puisque l'échantillon d'origine (le premier décile) portait tout au plus sur une soixantaine de cas. Enfin, signalons que les barèmes établis dans le cas des prestataires APTES n'ont pas été indexés depuis 1993.

En deuxième lieu, **le niveau des prestations proposé ne permet pas de satisfaire tous les besoins identifiés**, sauf en ce qui a trait aux prestataires inscrits à la mesure Soutien financier.

En effet, en ajoutant à la prestation d'aide sociale prévue les autres mesures de soutien économique qui sont destinées à tenir compte de la présence des enfants, on constate que seules les personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi sont en mesure de satisfaire aux besoins de court, de moyen et de long terme qui sont identifiés dans la grille dont on vient de parler. À cet égard, les prestataires sans aucune contrainte à l'emploi touchent les prestations les plus faibles. Par exemple, les personnes seules ne couvrent pas tout à fait leurs besoins de court terme. Enfin, en raison de leur allocation supplémentaire de 100 \$,

³⁸ Ministère de la Sécurité du revenu. *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi — La réforme de la sécurité du revenu*, op. cit., p. 56-57 et 94.

³⁹ Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu. *Méthodologie de détermination des seuils de revenu minimum au Québec*, recherche et rédaction : Denis Fugère et Pierre Lanctôt, Direction des politiques, Québec, 1985, 189 p.

les prestataires ayant une contrainte temporaire à l'emploi, sans arriver à couvrir tous les besoins identifiés, s'en tirent un peu mieux que les seconds.

En troisième lieu, comme la prestation ne couvre pas tous les besoins reconnus dans le cas des prestataires jugés aptes au travail, on présume qu'il leur appartient de compléter leur revenu en réalisant les gains de travail qui sont autorisés sans réduction de prestation. Or, **rien ne garantit que ces prestataires soient en mesure de gagner des revenus complémentaires**. Cette présomption semble peu conforme à la réalité, du moins selon les statistiques de l'aide sociale. On peut se demander ce que font les prestataires qui ne réussissent pas à compléter leurs prestations par des revenus d'emploi. Vivent-ils d'expédients, de la charité ou de privations? Pour les personnes qui vivent dans des conditions difficiles, plus le séjour à l'aide sociale s'allonge, plus il y a risque que leur situation se détériore⁴⁰.

Par ailleurs, il ne fait aucun doute que la responsabilité d'enfants en bas âge ou, encore, un âge avancé sont des facteurs qui peuvent limiter les possibilités de gains. Rappelons en particulier que, parmi les femmes prestataires de 55 ans et plus considérées aptes au travail, seulement 3,6 % avaient enregistré des gains de travail en mars 1994 et que 82,2 % déclaraient un séjour cumulatif à l'aide sociale de 2 ans ou plus, ce séjour atteignant même 10 ans et plus pour 42,8 % d'entre elles⁴¹.

En quatrième lieu, **la réduction de certains avantages complémentaires**, comme la fin de la gratuité des médicaments prescrits dans le cas des adultes, la diminution de l'allocation-logement et la perte de la majoration pour impôts fonciers qui vient d'être annoncée, **contribue à diminuer la protection reçue par les prestataires**.

Enfin, en cinquième et dernier lieu, **la couverture des besoins minimums des enfants se ferait dorénavant par l'intermédiaire de la prestation fiscale pour enfants (Ottawa) et de l'allocation unifiée (Québec)**. Le premier enfant d'une famille biparentale se verrait garantir une somme annuelle de 2 600 \$ (7,12 \$ par jour) et celui d'une famille monoparentale de 3 900 \$ (10,68 \$). Le second enfant dans une famille biparentale ou monoparentale serait pour sa part assuré d'une somme annuelle de 2 400 \$ (6,58 \$ par jour).

Avec les changements proposés, les parents prestataires qui ont des enfants de moins de 6 ans ne toucheraient plus l'allocation pour jeunes enfants et les allocations de naissance puisque ces deux mesures seraient abolies. De plus, le supplément de non-disponibilité de

⁴⁰ Selon les statistiques de mars 1994, 9 % seulement des femmes considérées aptes au travail (7 % des hommes) déclarent des gains de travail; de plus, 71 % des femmes aptes (65,7 % des hommes) enregistrent une durée cumulative à l'aide sociale de 2 ans ou plus et, pour 22,6 % des femmes aptes (16,6 % des hommes), cette durée cumulative atteint 10 ans ou plus. Ministère de la Sécurité du revenu. *Profil des femmes inscrites à l'aide de dernier recours* (profil n° 7), *op. cit.*, p. 18.

⁴¹ Ministère de la Sécurité du revenu. *Profil des personnes de 55 ans ou plus, aptes au travail, à l'aide de dernier recours* (profil n° 4), *op. cit.*, p. 8 et 9.

100 \$ qui est actuellement attribué au parent prestataire qui prend soin d'un enfant de moins de 6 ans ne serait à terme conservé que pour les enfants de moins de 2 ans.

On constate donc que la protection sociale de base qui est actuellement offerte aux prestataires de l'aide sociale est peu élevée. **À ces niveaux, tout effritement de la garantie de ressources pour couvrir les besoins essentiels peut avoir des conséquences sociales et économiques pour l'ensemble de la société.** Songeons aux risques de détérioration des ressources humaines, à l'incitation au travail non déclaré et au développement d'une économie souterraine, aux tensions sociales dues à la promiscuité dans les logements, aux pressions exercées sur les familles et les femmes en particulier. **En conséquence, au sujet de la garantie minimale de ressources qui est offerte, le Conseil du statut de la femme recommande :**

- 14. Qu'aucune coupure additionnelle n'intervienne et que le gouvernement s'assure que la garantie minimale de ressources permet de répondre aux besoins de base des prestataires et de leurs enfants et empêche toute détérioration de leur situation.**
- 15. Qu'une attention particulière soit apportée à l'estimation des besoins minimums des familles monoparentales, notamment à l'égard des coûts engendrés par le logement et les vêtements, étant donné que l'enfant, comparé à l'adulte, a un apport productif limité et requiert une grande disponibilité de la part du parent seul.**
- 16. Que les prestataires de 55 ans et plus puissent conserver le supplément de 100 \$ qui est associé à la présence d'une contrainte temporaire à l'emploi étant donné leur possibilité limitée de compléter leur prestation par des gains de travail permis.**

3.2 L'importance d'une marge de manoeuvre pour s'en sortir

Dans un contexte où la garantie de revenu offerte par l'aide sociale est faible, les conditions d'entrée au régime, les modalités de participation aux mesures, les règles s'appliquant au logement de même que les rigidités normatives lors de la réinscription au régime peuvent, dans la mesure où elles privent les prestataires de toute marge de manoeuvre, compromettre leur capacité de sortir de l'aide sociale.

Or, à l'heure actuelle, les conditions d'accès à l'aide sociale et certaines modalités de participation aux mesures laissent peu de latitude aux prestataires. Mentionnons le test d'actifs et l'exigence d'une absence totale de liquidités qui sont imposés au moment de l'entrée à l'aide sociale; notons la disparition du supplément de disponibilité de 50 \$ et la réduction de l'allocation de participation de 150 \$ à 120 \$; enfin, soulignons l'imposition des prestations dans un contexte où l'entrée à l'aide sociale doit se faire sans liquidités.

La règle du partage du logement et la réduction de prestation qui s'appliquent lorsque le coût du logement est peu élevé sont des dispositions qui sont qualifiées par certains d'anti-économiques et de taxe à la débrouillardise. Selon plusieurs, la règle du partage du logement est également de nature à favoriser l'isolement des prestataires et à nuire à la solidarité et à l'entraide.

Enfin, la présence de certaines rigidités normatives lors de la réinscription au régime pour les prestataires qui le quittent pour des emplois précaires (par exemple, l'obligation de reprendre l'inscription en totalité, la perte des avantages qui sont liés à un certain temps de présence à l'aide sociale) peut être dissuasive pour les prestataires qui tentent de s'en sortir en acceptant des conditions de travail pas nécessairement avantageuses. De telles rigidités sont susceptibles de favoriser l'allongement des durées au régime et le travail au noir.

Conséquemment, pour que les prestataires soient en mesure de rebondir, il faudrait que les règles soient suffisamment souples et laissent un coussin de sécurité. On ne peut s'attendre à ce qu'un prestataire astreint à un budget serré ou obligé de se départir de ses biens de base ou de déménager puisse facilement se relancer. À cet égard, contrairement à ce qu'on pouvait comprendre à la lecture du document de consultation, il semble que les prestataires inscrits dans un parcours continueront de toucher une allocation de participation de 120 \$ et que, au-delà de ce seuil, certains autres frais encourus pourront être remboursés. Cela va dans le sens que nous souhaitons. Dans cet esprit, **afin de maintenir des conditions favorables à la sortie de l'aide sociale, le Conseil du statut de la femme recommande :**

17. Que les critères d'entrée à l'aide sociale de même que les conditions de participation aux mesures laissent une marge de manoeuvre aux prestataires de façon qu'ils puissent adopter une attitude proactive au regard de leur intégration au marché du travail.

18. Que, dès que la situation budgétaire le permettra⁴², la règle de partage du logement soit abolie pour les prestataires de l'aide sociale.

3.3 La reconnaissance des conjoints de fait

À l'heure actuelle, les personnes qui vivent comme mari et femme, sans être père et mère d'un même enfant, doivent avoir cohabité durant une période d'au moins 12 mois pour être considérées comme des conjoints et pour qu'une présomption de soutien mutuel s'applique à leur égard à l'aide sociale.

Le rapport Fortin suggère que cette période soit ramenée à 6 mois⁴³. Or, on se rappelle que, avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur la sécurité du revenu*, en 1990, le régime reconnaissait

⁴² On peut supposer qu'il s'agit de l'an 2000, moment à partir duquel le Québec devrait avoir retrouvé un certain équilibre financier.

les conjoints de fait comme des époux et supposait leur interdépendance économique dès que la vie maritale était constatée, soit généralement au moment de la cohabitation, qu'il y ait eu ou non enfants communs. Plusieurs raisons ont mené à l'adoption de la nouvelle définition. L'ancienne définition tenait peu compte de l'évolution des mœurs et elle ne permettait pas de distinguer entre de simples fréquentations et une véritable union. Elle incitait les partenaires à la dissimulation. Enfin, elle nuisait à la formation de nouvelles unions en imposant très rapidement à un partenaire éventuel la responsabilité financière d'un autre adulte et, le cas échéant, des enfants de cet adulte sans que le premier ait eu quelque obligation légale à leur endroit. Enfin, il faut noter que plusieurs lois se sont depuis alignées sur la définition qui est maintenant appliquée par la *Loi sur la sécurité du revenu*. Aussi, **le Conseil du statut de la femme recommande :**

19. Que la période de vie commune menant à la reconnaissance des conjoints de fait dans le régime d'aide sociale demeure de douze mois comme le prévoit actuellement la loi.

Cela étant, le Conseil croit que, règle générale, il ne faut pas imposer à l'adulte, partie à une union de fait, des obligations financières envers les enfants de son ou de sa conjointe lorsque ces enfants ne sont pas également les siens. Tel que le précise le *Code civil*, cette responsabilité de soutien revient au départ au père et à la mère. En outre, étant donné la fréquence du divorce et de la séparation, rien n'assure que le conjoint de fait en question n'assume pas déjà une obligation alimentaire envers ses propres enfants. Aussi, **le Conseil du statut de la femme recommande :**

20. Que, règle générale, l'adulte, partie à une union de fait, ne se voit pas imputer la responsabilité financière des enfants de son ou sa partenaire, sauf s'il s'agit de ses propres enfants et que, dans le cas précis de l'allocation unifiée, le revenu du conjoint de fait ne soit pas considéré.

Par ailleurs, le document de consultation traite des contrôles qui sont mis en place dans le but de s'assurer que les prestations d'aide sociale sont bien attribuées en conformité avec la loi. À cet égard, la question de la vérification de la vie maritale est délicate et le protecteur du citoyen est intervenu à certaines reprises sur ce sujet dans le passé pour rappeler que les contrôles devaient s'exercer dans le respect des droits et de la dignité des personnes. Nous pensons donc que les pratiques de vérification doivent être sérieusement encadrées dans le but d'éviter l'arbitraire et tous dérapages qui pourraient mener à des situations abusives.

⁴³ Pierre FORTIN et Francine SÉGUIN. *Pour un régime équitable axé sur l'emploi*, op. cit., p.79-82.

3.4 Le remaniement de la politique familiale : une première analyse

Le document de consultation propose un meilleur arrimage entre l'aide sociale et la politique familiale. Si nous avons déjà une bonne idée du réaménagement de la politique familiale que le gouvernement entend effectuer, c'est cependant avec la publication du Livre blanc sur la politique familiale que l'on connaîtra plus en détail les modalités et la portée des mesures.

Comme le CSF fera une analyse approfondie du Livre blanc, nous nous contenterons pour l'instant de soulever des interrogations et de formuler des recommandations de portée générale ou qui sont en lien avec l'aide sociale qui pourront être précisées à cette occasion.

Le projet de réforme prévoit le remplacement de quatre dispositions (le supplément-enfants versé par l'aide sociale, les allocations familiales et les allocations pour les enfants de moins de 6 ans et les allocations de naissance) par une allocation unifiée. Cette allocation serait sélective selon le revenu familial. Cependant, à partir d'un certain niveau de revenu (par exemple, 26 991 \$ dans le cas d'un couple avec deux enfants et 19 428 \$ dans celui d'une famille monoparentale avec un enfant), l'allocation deviendrait constante et serait équivalente aux allocations familiales actuelles.

De plus, les deux programmes qui sont actuellement destinés à compléter les revenus familiaux de familles ayant des revenus faibles ou inférieurs à la moyenne selon le cas seraient conservés, mais leur importance serait réduite. Il s'agit du programme APPORT (qui verse un supplément pour revenu de travail) et de la réduction d'impôt à l'égard de la famille (une disposition fiscale sélective selon le revenu familial). La documentation distribuée au moment du Sommet économique de l'automne 1996⁴⁴ laisse entendre que la dépense fiscale au titre de la réduction d'impôt à l'égard de la famille, qui s'élève présentement à 375 millions de dollars, serait de 111 millions de dollars alors que le budget du programme APPORT, qui s'établit à 61 millions de dollars, serait diminué de 34 millions de dollars.

Par ailleurs, le supplément pour famille monoparentale qui est actuellement attribué par l'aide sociale serait remplacé par une allocation pour famille monoparentale sélective selon le revenu. Cette allocation serait accessible aux parents seuls qui sont prestataires ou à ceux qui sont en emploi à faible revenu.

Enfin, dans le cas des enfants de moins de 6 ans, l'annonce du développement de centres intégrés pour la petite enfance et la disparition de l'allocation de jeunes enfants semblent indiquer que le gouvernement entend désormais privilégier la voie de la prestation de services plutôt que celle du soutien financier individuel.

⁴⁴ Sommet sur l'économie et l'emploi. *Communiqué n° 27 - 5. Politique familiale : un effort majeur de réallocation des ressources financières*, Montréal, le jeudi 31 octobre 1996.

Ce remaniement de la politique familiale soulève un certain nombre de questions.

3.4.1 La possibilité d'une sélectivité accrue de la politique familiale

La mise en place de l'allocation unifiée vise à rétablir l'équité entre les parents prestataires et les parents en emploi et à rendre plus avantageuse la sortie de l'aide sociale. Le Conseil du statut de la femme appuie ces deux objectifs. Cependant, il faut noter le taux de taxation relativement élevé (50 %) qui s'appliquerait à l'allocation à mesure que le revenu s'accroît.

Par ailleurs, certaines analyses préliminaires mènent à penser que le caractère sélectif du système fiscal et de transferts s'appliquant à la famille serait accentué en raison, notamment, de la réduction du crédit d'impôt à l'égard de la famille et de la diminution du soutien accordé sur une base universelle avec la disparition de l'allocation de jeunes enfants et des allocations de naissance⁴⁵.

Si c'est le cas, est-il possible que les conjointes appartenant aux familles ayant un revenu un peu supérieur à celui des familles ciblées puissent alors être dissuadées à l'emploi? Y a-t-il risque que l'amélioration de la situation des familles ayant de faibles revenus d'emploi soit supportée surtout par les autres familles ayant des enfants, sans que les personnes et les couples sans enfants soient appelés à faire leur part, ce qui pourrait contrevenir au principe d'équité entre les ménages?

Par ailleurs, quel sera l'effet du réaménagement de la politique familiale sur la répartition du revenu entre les conjoints à l'intérieur de la famille? Il faut noter que l'allocation unifiée qui est proposée intègre les différentes allocations que les femmes reçoivent traditionnellement (allocation de jeunes enfants, allocation de naissance) sans toucher au crédit d'impôt non remboursable pour enfants que les pères réclament en plus forte proportion. L'allocation unifiée conservera-t-elle un volet de base, comme l'affirme le document de consultation, ou le montant correspondant aux allocations familiales disparaîtra-t-il totalement dans le cas des familles disposant d'un revenu familial supérieur à 50 000 \$, tel que semble l'indiquer un graphique distribué au Sommet économique de l'automne 1996? Si c'était le cas, les mères appartenant aux familles concernées perdraient leurs allocations alors que la majorité des pères continueraient, tout probablement, à se prévaloir du crédit d'impôt non remboursable

⁴⁵ Selon des tableaux et des graphiques non publiés produits par l'économiste Ruth Rose du Département des sciences économiques de l'Université du Québec à Montréal.

pour enfants, bien qu'ils disposent d'un revenu généralement plus élevé et que les mères soient celles qui effectuent généralement les achats courants pour les enfants.

Aussi, au sujet du remaniement de la politique familiale et sous réserve de ce que prévoira le Livre blanc sur cette politique, le Conseil du statut de la femme recommande :

- 21. Que les améliorations qu'il apparaît souhaitable d'apporter en faveur des familles à faible revenu soient financées par l'ensemble des contribuables et non à partir de ponctions effectuées dans les budgets déjà affectés aux familles avec enfants.**
- 22. Que le système fiscal et de transferts soutienne les femmes dans leur démarche vers l'autonomie économique et qu'une attention particulière soit apportée à l'équilibre à réaliser entre les dispositions universelles et celles basées sur le revenu familial de sorte que les femmes ne soient pas dissuadées de la formation et de l'emploi.**
- 23. Que le système fiscal et de transferts reconnaisse pleinement les charges des familles monoparentales.**

3.4.2 L'objectif de simplification et de cohérence

À partir des informations dont nous disposons, l'objectif de simplification ne semble pas atteint par la réforme. Certes, le fait de sortir les enfants de l'aide sociale a eu pour effet de simplifier le régime. Mais il reste un cumul de dispositions qui agissent en parallèle ou de façon complémentaire dans l'ensemble du système si l'on considère à la fois la fiscalité et les transferts. Dans le but de réduire les contrôles et les coûts d'administration et afin que les parents sachent ce qui leur est versé pour leurs enfants et comprennent la portée des mesures et leur but, ne devrait-on pas simplifier et regrouper davantage certaines dispositions?

Par exemple, alors que l'objectif du gouvernement québécois est de reconnaître des coûts de subsistance minimum de 2 600 \$ dans le cas du premier enfant et de 2 400 \$ dans le cas des suivants, il semble que le gouvernement fédéral continuera de verser, à la demande du Québec, sa prestation fiscale de façon croissante selon le rang de l'enfant. De son côté, le Québec attribuera une allocation unifiée complémentaire qui sera, quant à elle, décroissante selon le rang de l'enfant. Tout en visant un résultat comparable, il apparaît que la politique de soutien financier pour les enfants y gagnerait en transparence si chacun des gouvernements en cause visait à attribuer plutôt une aide sans égard au rang de l'enfant.

Dans le même but, parce qu'il s'agit de deux dispositions parallèles servant à couvrir les frais de subsistance des enfants, n'y aurait-il pas lieu de joindre le crédit d'impôt non remboursable pour enfants à l'allocation unifiée? On pourrait accroître le volet universel de l'allocation unifiée dans le but de couvrir tel que prévu les frais de subsistance des enfants.

Le crédit non remboursable pour famille monoparentale et l'allocation pour famille monoparentale qui est proposée pourraient également être regroupés.

Enfin, un exercice similaire pourrait être réalisé, cette fois sur le plan de la fiscalité, dans le cas du programme APPORT et de la réduction d'impôt à l'égard de la famille. Il s'agit de deux mesures complémentaires qui se fondent sur le revenu de l'année courante et qui complètent généralement les revenus de travail des familles. Peut-on penser qu'une nouvelle disposition, mieux intégrée à la fiscalité que ne l'est le programme APPORT, serait en mesure d'atteindre plus sûrement les familles visées, de réduire les coûts et les contrôles administratifs et de rendre plus clairs les objectifs poursuivis?

Aussi, dans un but de cohérence et de simplicité et sous réserve de ce que prévoira le Livre blanc sur la politique familiale, le Conseil du statut de la femme recommande :

24. Que soit étudiée la pertinence de regrouper certaines mesures destinées à soutenir économiquement les familles, notamment :

- le crédit d'impôt non remboursable pour enfants et l'allocation unifiée proposée;
- le crédit d'impôt non remboursable pour famille monoparentale et l'allocation pour famille monoparentale proposée;
- le programme APPORT et la réduction d'impôt à l'égard de la famille.

25. Que soit étudiée la pertinence que la prestation fiscale pour enfants et l'allocation unifiée soient attribuées sans égard au rang de l'enfant dans la famille.

3.5 La pension alimentaire pour enfants : pour le mieux-être des enfants ou la subsistance du parent gardien?

Le projet de réforme propose que, au-delà de l'exemption permise, la pension alimentaire reçue par un adulte prestataire de l'aide sociale entraîne une réduction, dollar pour dollar, de la prestation d'aide sociale reçue, qu'il s'agisse d'une pension qui est versée au bénéfice de l'adulte ou de l'enfant. Le montant de pension alimentaire exempté s'élèverait à 100 \$ par mois en présence d'un enfant de moins de 2 ans. Il diminuerait ensuite progressivement pour atteindre 50 \$ par mois quand l'enfant est âgé de 5 ans et plus. Au-delà de ce montant, la prestation serait réduite à 100 %. Soulignons d'abord qu'une exemption pour pension alimentaire de 50 \$ par mois contribuerait très peu à l'amélioration du mieux-être de l'enfant.

On précise que le montant exempté de pension alimentaire pourrait s'ajouter à l'exemption de gains de travail permis qui est déjà prévue pour favoriser l'insertion en emploi. Cependant, les deux exemptions seraient sujettes au plafond qui s'applique déjà aux gains

de travail, sans plus. Cela ne paraît pas de nature à inciter beaucoup la prestataire qui reçoit une pension alimentaire à réaliser des petits gains d'emploi.

Cette proposition représente, certes, un progrès par rapport à la situation actuelle et elle peut sembler fondée dans le cas d'une pension alimentaire versée au seul bénéficiaire d'une prestataire adulte, par exemple. Cependant, elle paraît poser problème lorsque appliquée à la pension alimentaire versée pour l'enfant.

En effet, comment expliquer que, au-delà de la partie exemptée, la pension alimentaire versée pour l'enfant puisse réduire la prestation d'aide sociale reçue par la mère? La pension a été versée pour assurer la subsistance de l'enfant alors que la prestation d'aide sociale doit désormais tenir compte des seuls besoins de la mère. Réduire la prestation d'aide sociale de la mère en fonction de la pension alimentaire attribuée pour l'enfant reviendrait donc à faire servir l'argent versé pour l'enfant à la subsistance de la mère.

De plus, compte tenu de la défiscalisation des pensions alimentaires pour enfants, le parent qui paie la pension ne pourra plus en vertu des nouvelles règles se prévaloir d'une exemption à l'égard de la pension alimentaire qu'il aura versée pour son enfant. Cette pension alimentaire aura donc déjà été imposée dans les mains du parent payeur. On peut se demander si l'imposer à nouveau, cette fois sur la prestation reçue par le parent gardien, n'équivaudrait pas à taxer deux fois le même revenu.

Que se passera-t-il dans le cas du parent gardien en emploi? L'allocation unifiée tiendra-t-elle compte de la pension alimentaire reçue pour l'enfant? Si c'est le cas, il semblerait logique que la même règle s'applique dans le cas du parent prestataire.

De façon générale, nous pensons que le parent qui n'a pas la garde de son enfant doit être incité à respecter son obligation alimentaire à l'égard de son enfant et que, conséquemment, on doit faire en sorte que la pension contribue à accroître le bien-être de l'enfant. Les sommes provenant de la défiscalisation des pensions alimentaires pourraient être utilisées à cette fin. Aussi, sous réserve de ce que prévoira le Livre blanc sur la politique familiale, **le Conseil du statut de la femme recommande :**

- 26. Que le revenu de pension alimentaire exempté dans le cas d'un ou d'une prestataire de l'aide sociale soit établi à un niveau suffisant et que cette exemption s'ajoute sans restriction à l'exemption pour gains de travail déjà prévue afin que le ou la prestataire qui touche une pension alimentaire puisse, comme les autres prestataires, tirer avantage de gains d'emploi complémentaires.**
- 27. Que la pension alimentaire pour enfants ne soit pas considérée comme un revenu déductible de la prestation d'aide sociale, mais que, au-delà du montant exempté, elle soit plutôt comptée dans le revenu servant à établir l'allocation unifiée, s'il en est ainsi pour les parents qui ne sont pas prestataires.**

CONCLUSION

Le document de consultation établit des constats pertinents et il recentre l'intervention gouvernementale en matière d'accès à l'autonomie économique des prestataires de la sécurité du revenu autour de l'élaboration de parcours personnalisés menant à l'emploi. L'esprit qui anime la réforme nous apparaît intéressant à plusieurs égards.

Les femmes constituent la moitié de l'effectif à l'aide sociale et presque toutes seront touchées par la réforme proposée. Le projet est certes de taille et il pose des défis d'importance. Le CSF appuie nombre des points d'ancrage de la réforme tout en s'interrogeant sur plusieurs propositions avancées au Livre vert.

Sans être neuve, l'idée de base de la réforme, soit les parcours personnalisés et adaptés aux besoins des prestataires, demeure fort intéressante. Mais elle ne connaîtra le succès que si elle est accompagnée des conditions nécessaires à sa réussite, notamment :

- la reconnaissance de l'hétérogénéité des clientèles, de leurs besoins et des services à leur offrir, particulièrement dans le cas des familles monoparentales;
- une préparation adéquate pour assurer le passage d'une culture de contrôle à une culture d'accompagnement chez tous les intervenants concernés;
- une reprise de l'emploi qui corresponde aux attentes sur lesquelles est fondée la réforme;
- des barèmes qui répondent aux besoins de base et qui évitent une détérioration de la situation des prestataires.

Sur ce dernier point, le Conseil constate que le Québec est à la croisée des chemins et que toute nouvelle baisse des prestations risque de faire échouer les efforts et les moyens mis en place pour sortir les prestataires de l'aide sociale. Il y a un nécessaire équilibre à maintenir entre les mesures d'encouragement au travail rémunéré et les ressources indispensables pour vivre décemment.

Pour que cette nouvelle réforme donne enfin les fruits espérés, il faudra non seulement lui donner le temps de les produire, mais également lui fournir tous les moyens pour atteindre ses objectifs. Il s'agit là d'un investissement dont le Québec ne peut plus se passer.

LISTE DES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME

1. Que la politique active du marché du travail, dans laquelle doivent s'insérer les mesures visant les prestataires de la sécurité du revenu, mette résolument un accent sur le développement de l'emploi.
2. Que le développement de l'emploi se fasse sans réserver des emplois exclusivement aux prestataires de la sécurité du revenu afin de ne pas stigmatiser cette main-d'oeuvre et de ne pas dévaloriser leurs emplois et les biens ou services qu'ils produisent.
3. Que le développement de l'économie sociale ou que le développement économique communautaire soient encouragés, et cela, sans substitution d'emploi et en conservant une préoccupation d'avoir une qualité des emplois ainsi qu'une qualité des biens ou services socialement utiles produits.
4. Qu'il n'y ait pas, tout au moins pour les trois premières années de l'implantation de la réforme, d'obligation faite aux prestataires de s'inscrire dans un parcours individualisé; qu'une évaluation de la situation soit faite après une période normale de rodage afin de vérifier si la demande de participation à des mesures ne dépasse pas l'offre et de voir s'il y a nécessité de stimuler la participation des prestataires.
5. Qu'en regard de cibles jugées prioritaires, l'on mette en priorité le développement de l'expertise des conseillers pour ces catégories de personnes ayant des problématiques particulières, afin de mieux soutenir leur démarche d'accession à l'autonomie au lieu de les obliger à s'inscrire à un parcours sous peine de perdre une partie des prestations.
6. Qu'on n'impose pas de règles trop rigides pour la participation à des mesures (par exemple, les délais d'attente obligatoire d'un certain nombre de mois pour participer à des mesures) qui ont pour effet d'augmenter les durées au régime et de décourager les personnes qui désirent s'insérer rapidement dans une démarche active.
7. Que l'on prévoie des mesures visant à réduire les effets de l'irrégularité du versement des montants de prêts et bourses pour les prestataires désirant retourner aux études et admissibles aux prêts et bourses.
8. Que l'accès à la scolarisation et à la formation qualifiante soit accru et que le nombre de places disponibles soit augmenté.
9. Que, dans le cas des responsables de famille monoparentale et plus particulièrement des mères seules avec des enfants d'âge préscolaire, l'on favorise des parcours qui incorporent une progressivité dans la démarche sans perte de protection sociale, entre autres, en favorisant des activités choisies, non nécessairement rémunérées, mais avec garde d'enfants défrayée pour briser l'isolement ou, encore, un retour aux études à temps partiel ou un mode de participation à l'emploi adapté, etc.

10. Que l'on développe les places en services de garde régis, incluant en milieu scolaire, qui tiendraient compte des besoins en modes de garde variés répondant aux réalités du marché du travail (horaires atypiques) ou à celles des différents milieux (distances à parcourir, disponibilité de transport, milieu rural ou urbain).
11. Que les organismes communautaires reçoivent l'appui financier nécessaire pour jouer un rôle dans lequel ils ont fait leurs preuves sur le plan de l'insertion socioprofessionnelle ou de l'intégration en emploi, notamment les groupes spécialisés auprès des femmes qui ont développé une expertise spécifique et reconnue; toutefois, il faut que les services public et parapublic continuent d'assumer les responsabilités qui leur sont dévolues sans tout faire reposer sur le communautaire (éducation par la voie des commissions scolaires et services sociaux par celle des CLSC, par exemple).
12. Que les structures de partenariat local (conseils de partenaires, comités d'usagers ou autres) prévoient une place statutaire et équitable pour la représentation des femmes (représentation paritaire des femmes et représentation des groupes de femmes).
13. Que les usagers soient représentés comme membres de plein droit et donc partenaires aussi au sein des conseils locaux de partenaires.
14. Qu'aucune coupure additionnelle n'intervienne et que le gouvernement s'assure que la garantie minimale de ressources permet de répondre aux besoins de base des prestataires et de leurs enfants et empêche toute détérioration de leur situation.
15. Qu'une attention particulière soit apportée à l'estimation des besoins minimums des familles monoparentales, notamment à l'égard des coûts engendrés par le logement et les vêtements, étant donné que l'enfant, comparé à l'adulte, a un apport productif limité et requiert une grande disponibilité de la part du parent seul.
16. Que les prestataires de 55 ans et plus puissent conserver le supplément de 100 \$ qui est associé à la présence d'une contrainte temporaire à l'emploi étant donné leur possibilité limitée de compléter leur prestation par des gains de travail permis.
17. Que les critères d'entrée à l'aide sociale de même que les conditions de participation aux mesures laissent une marge de manoeuvre aux prestataires de façon qu'ils puissent adopter une attitude proactive au regard de leur intégration au marché du travail.
18. Que, dès que la situation budgétaire le permettra, la règle de partage du logement soit abolie pour les prestataires de l'aide sociale.
19. Que la période de vie commune menant à la reconnaissance des conjoints de fait dans le régime d'aide sociale demeure de douze mois comme le prévoit actuellement la loi.

20. Que, règle générale, l'adulte, partie à une union de fait, ne se voit pas imputer la responsabilité financière des enfants de son ou sa partenaire, sauf s'il s'agit de ses propres enfants et que, dans le cas précis de l'allocation unifiée, le revenu du conjoint de fait ne soit pas considéré.
21. Que les améliorations qu'il apparaît souhaitable d'apporter en faveur des familles à faible revenu soient financées par l'ensemble des contribuables et non à partir de ponctions effectuées dans les budgets déjà affectés aux familles avec enfants.
22. Que le système fiscal et de transferts soutienne les femmes dans leur démarche vers l'autonomie économique et qu'une attention particulière soit apportée à l'équilibre à réaliser entre les dispositions universelles et celles basées sur le revenu familial de sorte que les femmes ne soient pas dissuadées de la formation et de l'emploi.
23. Que le système fiscal et de transferts reconnaisse pleinement les charges des familles monoparentales.
24. Que soit étudiée la pertinence de regrouper certaines mesures destinées à soutenir économiquement les familles, notamment :
 - le crédit d'impôt non remboursable pour enfants et l'allocation unifiée proposée;
 - le crédit d'impôt non remboursable pour famille monoparentale et l'allocation pour famille monoparentale proposée;
 - le programme APPORT et la réduction d'impôt à l'égard de la famille.
25. Que soit étudiée la pertinence que la prestation fiscale pour enfants et l'allocation unifiée soient attribuées sans égard au rang de l'enfant dans la famille.
26. Que le revenu de pension alimentaire exempté dans le cas d'un ou d'une prestataire de l'aide sociale soit établi à un niveau suffisant et que cette exemption s'ajoute sans restriction à l'exemption pour gains de travail déjà prévue afin que le ou la prestataire qui touche une pension alimentaire puisse, comme les autres prestataires, tirer avantage de gains d'emploi complémentaires.
27. Que la pension alimentaire pour enfants ne soit pas considérée comme un revenu déductible de la prestation d'aide sociale, mais que, au-delà du montant exempté, elle soit plutôt comptée dans le revenu servant à établir l'allocation unifiée, s'il en est ainsi pour les parents qui ne sont pas prestataires.

BIBLIOGRAPHIE

BOUCHARD, Camil, Vivian LABRIE et Alain NOËL. *Chacun sa part — Rapport de trois membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu*, Montréal, mars 1996, 236 p.

CONSEIL DE LA SANTÉ ET DU BIEN-ÊTRE. *L'harmonisation des politiques de lutte contre l'exclusion*, avis au ministre de la Santé et des Services sociaux, Québec, 1996, 79 p.

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *L'économie sociale et les femmes : garder l'oeil ouvert*, rédaction : Chantal Martel, le Conseil, Québec, février 1996, 37 p.

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Mémoire du Conseil du statut de la femme présenté à la Commission des affaires sociales sur le document Pour une politique de sécurité du revenu du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu*, recherche et rédaction : Francine Lepage, le Conseil, Québec, 1988, 57 p.

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Mémoire présenté à la Commission du budget et de l'administration lors de la consultation générale sur le financement des services publics au Québec*, avis du Conseil du statut de la femme, recherche et rédaction : Francine Lepage, le Conseil, Québec, février 1993, 11 p.

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL. *Profil de la pauvreté — 1994*, rapport du Conseil national du bien-être social, printemps 1996, 97 p.

COX, Wendy. «Partage des tâches : l'inégalité persiste», dans *La Presse*, 28 décembre 1995, p. A-7.

DUSSAULT, Ginette et Lise POULIN-SIMON. *Recherche sur le concept des services intégrés d'aide à l'emploi*, YWCA du Canada, mars 1994, 79 p.

FORTIN, Pierre et Francine SÉGUIN. *Pour un régime équitable axé sur l'emploi*, Comité externe sur la réforme de la sécurité du revenu, mars 1996, 137 p.

GAGNON, Mona-Josée. *Le travail une mutation en forme de paradoxes*, Institut québécois de recherche sur la culture (IQRC), 1996, 146 p.

GUYON, Louise. *Derrière les apparences — Santé et conditions de vie des femmes*, ministère de la Santé et des Services sociaux, Québec, novembre 1996, 350 p.

MARISSAL, Vincent. «Réforme de l'aide sociale : un modèle théorique plus optimiste que la réalité», dans *Le Soleil*, 14 décembre 1996, p. A-30.

MINISTÈRE DE LA MAIN-D'OEUVRE ET DE LA SÉCURITÉ DU REVENU. *Méthodologie de détermination des seuils de revenu minimum au Québec*, recherche et rédaction : Denis Fugère et Pierre Lanctôt, Direction des politiques, Québec, 1985, 189 p.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU. *Expérimentation du programme d'encadrement personnalisé de la clientèle non participante — Phase II — Évaluation d'impact*, recherche et rédaction : Céline Sylvestre, collaboration : Pierre Lanctôt, Direction de l'évaluation et de la statistique, Québec, février 1993, 43 p.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU. *Les effets des mesures de développement de l'employabilité et d'intégration à l'emploi*, Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, Québec, 17 septembre 1996, 5 p.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU. *Profil des familles monoparentales, aptes au travail, à l'aide de dernier recours* (profil n° 5), recherche et rédaction : Pierre Lanctôt et Claire Rousseau, Québec, juin 1995, 27 p.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU. *Profil des femmes inscrites à l'aide de dernier recours*, (profil n° 7), recherche et rédaction : Louise Motard, Québec, octobre 1995, 63 p.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU. *Profil des personnes de 55 ans ou plus, aptes au travail, à l'aide de dernier recours* (profil n° 4), recherche et rédaction : Pierre Lanctôt et Michel Lecarpentier, Québec, juin 1995, 31 p.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU. *Rapport statistique — Prestataires de l'aide sociale — Programme APTE et Soutien financier — septembre 1996* (parution trimestrielle), Québec, 18 décembre 1996, 26 p.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU. *Synthèse des études d'évaluation en matière de développement de l'employabilité et d'intégration en emploi — Études du ministère de la Sécurité du revenu*, recherche et rédaction : Céline Sylvestre, Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique, Québec, octobre 1994, 63 p.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU. *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi — La réforme de la sécurité du revenu*, document de consultation, Québec, 1996, 94 p.

MOREL, Sylvie. «France et États-Unis : les politiques d'«insertion» et de «workfare» en matière d'assistance sociale», dans *Interventions économiques*, n° 27, printemps 1996, p. 47-75.

MULLALY, Robert. «Pourquoi le travail obligatoire n'est-il pas efficace?», dans *Perception*, vol. 18, n° 3-4, 1995, p. 15 et p. 18-20.

NOËL, Alain. *La contrepartie dans l'aide sociale au Québec*, Département de science politique de l'Université de Montréal (texte inédit soumis à la *Revue française des affaires sociales*), 17 juillet 1996, 27 p.

OLOMAN, Mab. «La saga de la promesse fédérale en matière de garde d'enfants», dans *Vision*, automne 1996, n° 22, p. 1-2.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES. *Projet de déclarations : Propositions — Projet de programme d'action, quatrième conférence mondiale sur les femmes*, (Béijing (Chine), 4 au 15 septembre 1995), 25 mai 1995, p. 105-115.

PRATTE, André. «Les papas québécois consacrent moins de temps à leurs enfants», dans *La Presse*, 5 septembre 1996, p. A1-2.

SAINT-JEAN, Lise. «La pauvreté des femmes : la monoparentalité féminine», *Les nouveaux visages de la pauvreté*, sous la direction de Madeleine Gauthier, Institut québécois de recherche sur la culture (IQRC), Québec, 1987, p. 19-44.

SOMMET SUR L'ÉCONOMIE ET L'EMPLOI. *Communiqué n° 27 - 5. Politique familiale : un effort majeur de réallocation des ressources financières*, Montréal, le jeudi 31 octobre 1996.

STATISTIQUE CANADA. *Moyennes annuelles de la population active — 1995*, n° 71-220-XPB au catalogue, février 1996, p. B-47, B-63 et B-65.

VAN SCHENDEL, Vincent. «Le développement économique communautaire à l'heure de la dualisation économique et sociale», dans *Les pratiques de développement économique communautaire (DÉC) au Québec — Conjoncture et convergences*, Les Actes du colloque, Université de Montréal, 14 et 15 juin 1996.