

**Camil Bouchard
Vivian Labrie
Alain Noël**

Chacun sa part

**Rapport de trois membres
du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu**

Montréal

Mars 1996

Table des matières

Lettre de transmission.....	4
Remerciements.....	10
Section un: Le temps d'une réforme.....	11
1 Le Québec dans le monde et chez lui	12
2 Description du système actuel	21
3 Des objectifs à poursuivre, des choix à faire.....	29
Section deux: Un nouveau cadre de fonctionnement.....	33
4 Un système efficace, démocratique et responsable	34
5 Le contrôle des erreurs et des cas de fraude.....	48
Section trois: De l'employabilité à l'emploi.....	58
6 Le développement de l'emploi.....	59
7 Des parcours vers l'emploi et des politiques actives intégrées	80
Section quatre: La sécurité du revenu.....	122
8 Intégrer progressivement la sécurité du revenu à la fiscalité	123
9 Prévenir que des vies entières s'installent dans la pauvreté	133

10	Des jeunes adultes à former, à accueillir et à intégrer dans la communauté civique.....	149
11	Des groupes particuliers.....	167
12	Besoins spéciaux et sécurité sociale	182

Section cinq: Des décisions à prendre, un débat à poursuivre

13	Un financement équitable et sur mesure.....	194
14	Une expérience à évaluer	204

Liste des recommandations.....

211

Addendum

A.	Groupes et personnes consultées	231
B.	Contrats accordés.....	233
C.	Les auteurs.....	235

Madame Louise Harel, ministre
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité,
770, rue Sherbrooke Ouest, 4e étage
Montréal H3A 1G1

Madame,

En mai dernier madame Jeanne Blackburn nous confiait le mandat de déposer un rapport sur la réforme globale de la sécurité du revenu. C'est avec quelques jours de retard sur l'échéancier prévu que nous nous exécutons. Vous attendiez un rapport de l'ensemble du Comité externe, mais c'est le rapport de trois de ses membres que je vous transmets aujourd'hui. Il nous a été impossible, malgré tous les efforts déployés, de produire un rapport dans lequel tous les membres se seraient reconnus.

Toutefois, un grand nombre des constats et des recommandations que vous trouverez dans ce document ralliaient l'ensemble des membres. Vous pourrez, à la lecture des deux documents qui vous seront acheminés, vérifier cette affirmation. Cette convergence vous permettra d'identifier des assises sur lesquelles amorcer la réforme que votre gouvernement souhaite. Les divergences quant à elles vous indiqueront certains enjeux dont devront débattre publiquement les citoyennes et les citoyens du Québec durant les prochains mois, notamment les personnes inscrites à l'aide de dernier recours. Ces enjeux ont trait à la démocratisation du régime de la sécurité du revenu, aux approches de contrôle des irrégularités et des cas de fraude, au traitement des jeunes âgés de 18 à 25 ans, et au niveau des prestations pour ces jeunes et pour les personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi. L'unanimité ne s'est pas faite non plus autour de l'intégration progressive de la sécurité du revenu à la fiscalité.

Les signataires du présent document ont tenté de proposer une réforme de laquelle pourrait émerger un régime équitable, respecté de tous, plus simple, plus démocratique, plus enraciné localement, plus intimement lié à l'emploi et à son développement. Ils ont pris le pari d'une société généreuse envers ses plus démunis, ingénieuse dans le renouvellement de ses approches de solidarité, attachée à ses acquis, confiante dans sa capacité de mettre tout son monde à la besogne. Ils ont aussi eu constamment en tête les contraintes financières dans lequel s'inscrit ce pari et le danger de demander trop à une société en pleine mutation.

Selon nous, la réforme de la sécurité du revenu devrait viser à 1) réduire la pauvreté et en minimiser les risques de reproduction intergénérationnelle; 2) susciter et soutenir la création d'emplois stables; 3) simplifier les paramètres et l'administration du régime; 4) faciliter la participation des intervenants et des communautés; 5) combattre la stigmatisation envers les prestataires; 6) favoriser la participation des prestataires à la planification et à la mise en oeuvre de leur insertion sociale et professionnelle; 7) améliorer leurs capacités et leurs chances d'occuper un emploi; 8) assurer davantage d'équité entre prestataires et travailleurs à bas revenus; 9) prévenir les cas de non-conformité et de fraude; 10) respecter les contraintes budgétaires de l'État.

Au niveau du régime lui-même, nous recommandons de maintenir les prestations de base à leur niveau actuel et de convertir l'ensemble des mesures passives de soutien supplétif en mesures actives d'insertion à l'emploi ou de création d'emplois. Nous proposons aussi de considérer désormais la prestation de base comme une Prestation ajustée aux revenus de travail (PART), de reconduire avec modifications le programme de supplément de revenu de travail actuellement offert aux familles et de l'étendre, s'il y a lieu et seulement après évaluation rigoureuse, aux autres catégories de prestataires en commençant par les 22-24 ans. Nous recommandons le maintien de la parité de prestations entre jeunes adultes et adultes tout en soumettant une partie de la prestation à la participation du jeune adulte à un Plan d'insertion sociale et professionnelle; ce plan engage les jeunes et l'État dans une entente de réciprocité. Une des transformations les plus importantes que nous vous suggérons concerne les enfants. Nous vous recommandons la création d'une Allocation des enfants, intégrée à la fiscalité et incorporant la majorité des mesures de support financier présentement éparpillées. Cette recommandation, si elle était adoptée, pourrait grandement aider la planification budgétaire des familles, sortirait les enfants du régime de la sécurité du revenu, contribuerait de ce fait à simplifier énormément le régime et à faciliter l'intégration au travail et, à terme, pourrait améliorer le sort de milliers d'enfants de familles monoparentales. En ce qui a trait aux parents de jeunes enfants, nous vous suggérons de transformer le barème de non-disponibilité pour charge d'enfants en supplément du nourrisson étendu à toutes les familles à bas revenus. Pour ce qui est du contrôle des erreurs et des cas de fraude, nous privilégions une approche d'efficacité, de spécificité et de citoyenneté. En clair, cela veut dire que la simplification du système préviendra nombre d'erreurs et de dérives. Cela veut aussi dire que le contrôle devrait d'abord s'exercer dans le cas des dossiers les plus importants. Enfin, cela pourrait aussi signifier de lever, en partie, l'insaisissabilité des prestations de manière à rétablir une forme d'imputabilité perdue et une perception d'équité auprès de la population.

Au niveau du système, nous faisons la recommandation de fusionner les multiples points de services des réseaux des centres Travail-Québec, de la Société québécoise du développement de la main-d'oeuvre et des Centres d'Emploi du Canada dans un seul point de service local: le Centre local d'emploi (CLE). Ce centre offrirait deux services distincts: ajustement du revenu et conseil à l'emploi. Nous pensons aussi que l'amélioration du service passe par une plus grande complicité entre les Centres et les ressources locales, par une plus grande participation des usagers, de la population et des agents et conseillers à la gestion du Centre local, par un ajout de ressources humaines dans les Centres et dans les groupes communautaires partenaires. La création de comités des usagers nous semble particulièrement importante; le soutien financier à ces comités pourrait reposer sur une formule d'auto-financement. Dans cette refonte du système, les SQDM régionales ont le double rôle de veiller à la qualité des services offerts dans les CLE et de soutenir la planification et la mise en oeuvre des Plans locaux d'action pour la création d'emplois. Le ministère que vous dirigez est invité à faire preuve de clarté et de constance dans la définition des balises nationales qui guident les organisations locales. Il est également invité à poursuivre ses démarches afin de rapatrier l'ensemble des budgets et des responsabilités associés au régime d'assurance-emploi ce qui permettrait de mieux arrimer les régimes d'assurance et de soutien aux chômeurs de longue durée. Enfin, nous suggérons la création d'un Conseil du développement social et économique à partir de la fusion des nombreux Conseils existants et dont la principale mission serait de veiller aux renouvellement des politiques sociales et à leur évaluation. Nous vous suggérons de lui confier un premier dossier: l'évaluation continue et globale de la réforme de la sécurité du revenu.

Au niveau des étapes de la vie, nous pensons qu'une stratégie fondamentale pour diminuer progressivement mais significativement le taux des inscriptions à l'aide sociale repose sur la prévention. C'est pourquoi vous retrouverez dans ce document des recommandations à l'effet de faciliter l'accès aux garderies pour les tout-petits de familles à bas revenus, de prévenir les grossesses précoces et de soutenir les groupes communautaires qui offrent de l'accompagnement aux jeunes parents. L'accès à des garderies stimulantes et accueillantes, à la fois pour les enfants et leurs parents, représente une nécessité au Québec; nous sommes encore loin du compte mais nos recommandations pourraient considérablement améliorer l'état de ce dossier. Pour les jeunes adultes, nous adoptons une approche de la confiance plutôt que de la méfiance. Nous exhortons votre gouvernement à régler une fois pour toutes la question de la formation professionnelle. C'est d'une extrême urgence. Un mouvement de force en ce sens nous épargnerait l'arrivée de nombreux jeunes à l'aide sociale et renforcerait le niveau de compétence de notre main-d'oeuvre. Nous proposons aussi que soit améliorée la nature et l'intensité de l'accompagnement offert aux jeunes adultes de 18-25 ans dans les Centres locaux d'emploi. L'approche doit être rigoureuse, ferme et reposer sur la

réciprocité des obligations. Elle doit aussi appuyer les projets de ces jeunes prestataires. Nous rappelons qu'une approche punitive sévère, comme l'expulsion des jeunes de l'aide sociale en cas de défaut de conformité, n'a rien d'incitatif et menace le bien-être de ces personnes et de leurs communautés et sans doute l'intégrité même du régime. Enfin, pour les personnes plus âgées, nous proposons qu'elles puissent avoir le choix entre un supplément en raison d'âge et un test d'actif plus généreux permettant de protéger le patrimoine souvent gagné laborieusement.

Au niveau des groupes particuliers, notre document vous propose de porter une attention soutenue aux personnes qui présentent des contraintes sévères à l'emploi et aux personnes qui éprouvent des difficultés d'adaptation psycho-sociale. À cet effet, nous vous soumettons un ensemble de recommandations propres à rehausser le sentiment de dignité de ces personnes et à améliorer leurs chances de participer à la vie collective et au marché de l'emploi. Nous vous suggérons de renoncer au programme Soutien financier mais de conserver la supplémentation pour contraintes sévères à l'emploi et de garder la responsabilité de ces personnes au ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Les consultations que nous avons menées nous ont fait préférer l'option d'un soutien plus affirmé dans cette direction que celle d'un rehaussement des barèmes. Un troisième groupe a retenu notre attention: les personnes immigrées et réfugiées. Plusieurs mesures s'imposent afin de faire face à une augmentation très importante du taux d'inscription de ces personnes à l'aide sociale. Notamment, nous faisons état de l'intégration des services des CTQ auprès de ces personnes avec ceux offerts dans les bureaux de l'Immigration et des communautés culturelles. Nous proposons aussi que soient entamées des négociations avec le fédéral afin de récupérer des sommes investies par le gouvernement québécois dans des domaines de responsabilité fédérale.

Au niveau des programmes d'employabilité, nous vous invitons à un virage majeur où le système passe de la notion d'employabilité à un système de parcours vers l'emploi. Ce virage suppose que l'on accepte que l'insertion sociale et professionnelle ne dépend pas uniquement des personnes mais aussi, et lourdement, de la qualité de l'accompagnement qu'on leur offre. L'insertion dépend aussi des occasions qu'elles ont de faire leurs propres choix, de voir leurs efforts reconnus et de s'insérer dans le monde de l'emploi. Nous vous recommandons à cet effet de transformer nombre de mesures passives en mesures actives et d'intégrer l'ensemble des politiques actives s'adressant actuellement à différentes catégories de la population. Nous vous suggérons aussi de simplifier les programmes d'aide à l'emploi sous quatre grandes catégories (Orientation, Formation, Insertion, Emploi), de reconnaître le principe que tout travail mérite un salaire et d'accepter que certains parcours prennent plus de temps que d'autres. L'ensemble des recommandations traduit une préoccupation de supporter les efforts des personnes dans la

planification de leurs parcours vers l'emploi et de reconnaître formellement leurs acquis. La contribution de toutes les ressources du milieu est attendue dans cet effort, notamment autour de la création d'emplois d'utilité collective auxquels nous consacrons un chapitre entier. Vous y trouverez nombre de recommandations propres à engager les communautés locales dans un véritable défi entrepreneurial où l'équation entre les besoins de la communauté locale et l'offre des services devient la clef de la création de ces emplois utiles à la collectivité, stables correctement rémunérés, ouverts à tous mais accessibles aux chômeurs de longue durée. La réforme elle-même offrira, vous le constaterez, de nombreuses occasions de développer ces emplois qui occupent déjà une place importante dans certains domaines d'activité. Nous vous convions avec enthousiasme mais aussi avec prudence au développement de cet espace d'emploi, espérant qu'il puisse se renforcer sans ghettoiser les emplois ou les personnes et sans imposer des solutions toutes faites aux communautés.

Au niveau des besoins spéciaux, une importante recommandation a trait à l'application d'un régime d'assurance-médicaments. Ce régime permettrait, à terme, d'étendre l'aide aux travailleurs et travailleuses à bas revenus et réduirait ainsi les écarts entre les membres moins fortunés d'un même groupe social. Cette assurance, comme beaucoup d'autres suggestions de ce document, demande un effort de la part des personnes inscrites à l'aide sociale. Nous espérons qu'elles trouveront réconfort dans le fait que cet effort sera aussi supporté par l'ensemble de la population. Nous recommandons aussi très fortement et prioritairement de renoncer, en séquence, à la mesure de coupure en cas de partage du logement et au test de logement. Ces mesures contreviennent à l'autonomie et à la solidarité.

Dans un ouvrage intitulé *Théorie de la justice*, John Rawls, l'un des philosophes les plus importants de notre époque, se demande quelles règles de fonctionnement se donneraient des personnes placées en «position originelle», derrière un «voile d'ignorance». Ne sachant pas si elles seront homme ou femme, riche ou pauvre, travailleuse ou sans-emploi, instruite ou pas, capable de travailler ou sévèrement handicapée, célibataire ou en couple, parent ou non, pleine de confiance face à l'avenir ou démoralisée par des échecs répétés, jeune ou plus âgée, née au pays ou immigrante, bien entourée de parents et d'amis ou isolées socialement, ces personnes doivent concevoir une société juste. Nous aimerions convier les lecteurs de ce rapport à l'aborder dans cet esprit, en essayant sincèrement de se placer dans différentes situations et en se demandant en particulier ce que cela signifie que d'être pauvre, plus ou moins exclus, et souvent méprisé.

Nous aimerions aussi rappeler que le titre de ce rapport s'il évoque l'effort personnel à consentir pour s'assurer une sécurité invite aussi à la solidarité où chacun et chacune fait sa part pour tout le monde dans un contexte de

restrictions budgétaires qui nous oblige à la prudence et à la rigueur. La réforme de l'aide sociale nous y invite, comme une réforme souhaitée de la fiscalité pourrait aussi nous y amener.

Montréal, le 13 mars 1996

Remerciements

Nous avons beaucoup été aidés tout au long de notre mandat, de toutes sortes de façons et avec beaucoup d'à propos. Nous désirons remercier ici chaleureusement toutes les personnes, tous les groupes, tous les organismes qui ont mis la main à l'ouvrage, qui ont fait de ce mandat un peu le leur.

Nous voulons aussi remercier tous les fonctionnaires que nous avons dérangés, bousculés parfois avec nos demandes et qui nous ont constamment remis la meilleure information à leur disposition.

Nos familles, nos collègues, nos étudiants, ont dû plus souvent qu'à leur tour se débrouiller sans nous pendant les neuf mois qu'a duré ce mandat. Ils ont fait chacune et chacun leur part et ce sera maintenant à nous d'appliquer le titre du rapport à leur égard...

Pendant une bonne partie de notre mandat, nous avons eu un compagnon chaleureux et attentionné en la personne d'Yvon Leclerc, qui s'est pris de passion pour ce dossier, et qui nous a donné un grand coup de main, bien au-delà de son mandat de secrétaire du comité.

Le personnel du cabinet de la Sécurité du revenu a été d'une disponibilité sans faille à chaque fois que cela a été nécessaire dans les meilleurs comme dans les pires moments. Nous leur en sommes reconnaissants.

Enfin nous voulons dire merci à Jeanne Blackburn, qui a eu l'intuition qu'un changement de cap s'imposait quant au statut et aux conditions d'existence des personnes assistées sociales, pour l'honneur qu'elle nous a fait en nous nommant sur ce comité. Quand Louise Harel a pris la relève à la direction de la Sécurité du revenu, nous avons rencontré la même ouverture, la même volonté de faciliter notre tâche jusqu'au bout. Nous espérons avoir mérité la confiance qui nous a été faite.

Section 1 :

Le temps d'une réforme

Chapitre 1 **Le Québec, dans le monde et chez lui**

Un État-providence libéral

Comment se comparent les politiques du Québec en matière de sécurité du revenu? Sommes-nous généreux par rapport aux sociétés comparables? Nos politiques sont-elles bien pensées et efficaces? Pourrions-nous faire mieux? En avons-nous la capacité? La volonté collective?

Il y a quelques années à peine, une comparaison systématique aurait été presque impossible. On avait peu réfléchi sur les politiques sociales dans une perspective comparée, et les données étaient rares et difficilement comparables. La mondialisation des échanges économiques et la remise en cause généralisée des pratiques héritées des années 1945-1975 ont stimulé un peu partout la réflexion et le travail sur les politiques sociales, et favorisé une meilleure compréhension de ce qui rapproche et distingue les différents pays membres de l'OCDE.

En ce qui concerne les dépenses sociales, le Canada se situe en dessous de la moyenne des pays comparables, parmi ceux où les programmes sociaux demeurent relativement peu développés et peu généreux. En 1992, le Canada dépensait 16% de son produit intérieur brut pour l'ensemble des dépenses de sécurité sociale et d'assistance sociale, comparativement à 25% pour les Pays-Bas, 23% pour la Suède, et 20% pour la France, plus près du 13% de l'Allemagne et du 12% des États-Unis.¹ Au-delà des dépenses, ce qui caractérise le Canada, c'est la logique libérale qui prédomine dans la plupart des secteurs d'intervention.

Les niveaux de dépenses donnent une représentation très approximative des politiques sociales d'un pays. Ils disent fort peu, en effet, sur les grands compromis sociaux, la logique de citoyenneté et la

¹ OCDE, Comptes nationaux 1981-1993. Volume II: tableaux détaillés, Paris, OCDE, juillet 1995.

conception de la solidarité qui prévalent dans chaque pays. Pour les citoyens d'un pays, ce sont ces logiques qui importent; ceux qui ont construit l'État-providence ne se battaient pas pour des niveaux de dépenses.²

Les programmes sociaux sont-ils universels, sélectifs, basés sur des tests de revenus et d'actifs? Les prestations sont-elles déterminées par les contributions antérieures, le statut sur le marché du travail ou les besoins? L'accès aux services est-il administré par des fonctionnaires, des communautés locales ou encore des organisations syndicales ou syndicales-patronales? En répondant à des questions de ce genre, on peut identifier trois grands types d'État-providence parmi les pays de l'OCDE: le type libéral, qui autant que possible laisse jouer le marché; le type conservateur, qui met l'accent sur le maintien de l'ordre social; et le type social-démocrate, centré sur la solidarité et la citoyenneté.

Fondé sur l'idée d'une citoyenneté commune, l'État-providence social-démocrate privilégie les mesures à caractère universel, qui s'appliquent à tous indifféremment du statut social, des contributions passées ou des moyens. L'État-providence conservateur, en comparaison, garantit et prolonge les droits établis des différentes catégories de la population avec, par exemple, de multiples régimes de sécurité du revenu ou de pensions. Enfin, l'État-providence libéral laisse plus de place aux forces du marché, et en corrige les conséquences par le biais de programmes d'assurances, pour ceux qui peuvent se prémunir contre le risque, et d'assistance de dernier recours pour ceux qui en sont incapables. Aucun pays ne reproduit parfaitement l'un de ces types. Mais, dans chaque cas, on peut dégager une dominante. Le Canada, par exemple, est essentiellement libéral, avec une touche social-démocrate, visible en particulier dans son régime public et universel de soins de santé. La France et l'Allemagne se rapprochent plus du type conservateur, la Suède du modèle social-démocrate.³

Aide sociale et pauvreté

Dans la logique libérale, la lutte à la pauvreté passe d'abord par le libre-fonctionnement du marché du travail, ensuite par des assurances, privées ou publiques, et en dernier lieu par des mesures sélectives, visant spécifiquement les plus pauvres, lorsqu'ils n'ont plus d'autre recours. Ceci ne signifie pas que l'État dépense peu pour contrer la

² Gøsta Esping-Andersen, The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton, Princeton University Press, 1990, p. 21.

³ *Ibid.*, p. 74.

pauvreté. En 1992, par exemple, les États-Unis dépensaient 3,7% de leur produit intérieur brut en aide sociale, comparativement à 2,0% pour la France, 1,8% pour le Canada, 1,5% pour la Suède, et 0,9% pour la Norvège.⁴ L'atténuation de la pauvreté ne correspond toutefois pas, on s'en doute, aux montants dépensés pour l'aide sociale. Au contraire, pour les familles avec enfants, les taux de pauvreté variaient au milieu des années 1980 de 2,7% en Suède et 4,0% en France, à 20,3% aux États-Unis et 20,8% au Québec (17,0% au Canada).⁵

Les États-providence libéraux comme le Canada et les États-Unis dépensent plus pour l'aide sociale, avec moins de succès contre la pauvreté, pour deux raisons. D'abord, parce qu'ils ont plus de pauvreté au départ. Ensuite, parce qu'ils dépensent moins à d'autres postes, qui influent également sur la pauvreté. Voyons d'abord le premier facteur, le taux de pauvreté qui prévaut au départ, avant que n'interviennent les mesures redistributives.

Depuis le milieu des années 1970, presque tous les pays de l'OCDE ont connu une montée du chômage, une précarisation des emplois et des salaires et, conséquemment, une aggravation de la pauvreté. Il n'y a pas de lien simple entre ces phénomènes, mais il demeure clair que la montée du chômage et les pressions à la baisse sur les salaires et les conditions de travail ont fortement contribué à la croissance des inégalités et de la pauvreté.⁶ En Europe, le principal facteur a été la montée du chômage; aux États-Unis, où les syndicats sont plus faibles et la protection sociale moins généreuse, la détérioration des conditions de travail a été plus significative. Avant même que l'État ne redistribue les revenus, les inégalités et la pauvreté fluctuent donc en fonction de la conjoncture économique. Or, cette conjoncture n'est pas indépendante des politiques publiques: ce sont les États libéraux comme la Grande-Bretagne, les États-Unis et le Canada qui ont connu les plus fortes

4 Ian Gough, «Diverse Systems, Common Destination? A Comparative Study of Social Assistance in OECD Countries», Communication présentée au Colloque «Comparative Research on Welfare State Reforms», International Sociological Association, Research Committee 19, Université de Pavia, Italie, 14-17 septembre 1995.

5 Le taux de pauvreté est ici défini par le pourcentage de familles ayant un revenu inférieur à la moitié du revenu médian. Les données pour la France sont tirées d'une enquête sur la Lorraine. Greg J. Duncan et al., «Poverty and Social-Assistance Dynamics in the United States, Canada, and Europe», dans Katherine McFate, Roger Lawson, et William Julius Wilson (eds.), *Poverty, Inequality and the Future of Social Policy: Western States in the New World Order*, New York, Russell Sage Foundation, 1995, p. 71.

6 Katherine McFate, Timothy Smeeding et Lee Rainwater, «Markets and States: Poverty Trends and Transfer System Effectiveness in the 1980s», dans McFate, Lawson et Wilson (eds.), *Poverty, Inequality and the Future of Social Policy*, p. 33-36; Siham Zouali, «Incidences de la conjoncture sur la pauvreté et les revenus au Québec et au Canada», *Le marché du travail*, décembre 1992, p. 6-8 et 73-85.

montées du chômage et des inégalités, parce qu'ils ont accordé la priorité à la lutte à l'inflation plutôt qu'au maintien de l'emploi à un niveau élevé, et qu'ils ont misé sur la flexibilité et les bas salaires plutôt que sur la formation et le développement d'une main-d'oeuvre qualifiée.⁷ Les États libéraux dépensent plus en aide sociale et conservent de plus haut taux de pauvreté en bonne partie parce qu'ils ont choisi de laisser monter le chômage, les inégalités, et la pauvreté. Le ministère des Finances du Canada admettait récemment que les «mesures énergiques» prises pour enrayer l'inflation ont causé les récessions de 1981-1982 et de 1991, mais concluait qu'il fallait poursuivre dans la même voie pour profiter de «cette situation durement acquise», qui donne au Canada «le plus faible taux d'inflation (avec le Japon) dans le G-7».⁸

Les dépenses à l'aide sociale reflètent aussi ce que les gouvernements font ou ne font pas sur d'autres plans. Les dépenses des États-Unis, par exemple, incluent le coût de Medicaid, ce qui est logique puisqu'il s'agit d'un programme d'assurance-maladie qui ne couvre que les plus pauvres. Dans la plupart des autres pays de l'OCDE, par contre, l'assurance-maladie est universelle: les dépenses ne sont pas associées à la pauvreté et ne relèvent donc pas de l'aide sociale. Une logique semblable vaut pour plusieurs autres programmes. Dans la plupart des pays d'Europe continentale, l'ensemble des enfants de plus de 2 ou 3 ans (selon les pays) a accès à des garderies de qualité, gratuites ou peu coûteuses.⁹ Il n'y a donc pas, comme au Québec, d'exemptions ou d'exonérations comptabilisées au budget de l'aide sociale. De façon générale, plus les politiques sociales d'un pays sont universelles et généreuses, moins il est nécessaire d'adopter des mesures palliatives, visant spécifiquement les plus pauvres (aide sociale), et plus on a du succès contre la pauvreté.

La lutte à la pauvreté dépasse donc de beaucoup l'aide sociale. Prenons, encore une fois, les États-Unis, qui ont la distribution des revenus avant imposition et transferts la plus inégale des pays de l'OCDE. Après impôts et transferts, les États-Unis demeurent le pays le plus

7 Alain Noël, «Le chômage en héritage», dans Alain-G. Gagnon (dir.), Québec: État et société, Montréal, Québec/Amérique, 1994, p. 421-431; Harold L. Wilensky, «Active Labour-Market Policy: Its Content, Effectiveness, and Odd Relation to Evaluation Research», dans Colin Crouch et Anthony Heath (eds.), Social Research and Social Reform: Essays in Honour of A. H. Halsey, Oxford, Clarendon Press, 1992, p. 325-332.

8 Ministère des Finances, Programme: emploi et croissance. Un nouveau cadre de la politique économique, Ottawa, Gouvernement du Canada, octobre 1994, p. 13.

9 Sheila B. Kamerman, «Gender Role and Family Structure Changes in the Advanced Industrialized West: Implications for Social Policy», dans McFate, Lawson et Wilson (eds.), Poverty, Inequality and the Future of Social Policy, p. 243-44.

inégalitaire. Le Canada, par contre, se situe assez près des États-Unis avant impôts et transferts, mais a des politiques plus redistributives.¹⁰ Entre 1970 et 1986, le taux de pauvreté américain a augmenté, alors qu'au Canada ce taux diminuait ou demeurait stable, essentiellement parce que les Américains réduisaient les transferts pendant que les Canadiens les amélioraient.¹¹ Le développement de transferts sélectifs comme le Supplément de revenu garanti pour personnes âgées et la Prestation fiscale pour enfants, qui ne sont pas universels mais ne visent pas que les pauvres, semble avoir joué un rôle important à cet égard.¹²

Transferts, politiques actives et emploi

Le Canada se démarque donc des États-Unis en redistribuant un peu plus la richesse et en contrant un peu mieux la pauvreté. Le portrait d'ensemble demeure malgré tout celui d'une société à dominante libérale, qui mise beaucoup sur l'aide de dernier recours pour faire face à la pauvreté.

Le Canada est ainsi le seul pays de l'OCDE où les enfants peuvent carrément être ignorés par la fiscalité et les transferts. Du point de vue du gouvernement fédéral, au-delà d'un certain revenu familial, il n'y a pas de différence entre un couple sans enfant et une famille. Les résultats correspondent à la logique énoncée plus haut: proportionnellement, le Canada compte plus d'enfants vivant dans la pauvreté que les pays qui ont des allocations familiales plus universelles et plus généreuses.¹³

10 Anthony B. Atkinson, Lee Rainwater et Timothy M. Smeeding, La distribution des revenus dans les pays de l'OCDE: documentation tirée de la Luxembourg Income Study, Paris, OCDE, 1995, p. 44-54 et 93.

11 Maria J. Hanratty et Rebecca M. Blank, «Down and Out in North America: Recent Trends in Poverty Rates in the United States and Canada», Quarterly Journal of Economics, 107, 1, février 1992, p. 251-52; McFate, Smeeding et Rainwater, «Markets and States: Poverty Trends and Transfer System Effectiveness in the 1980s», p. 38-39; John Myles, «When Markets Fail: Social Welfare in Canada and the United States», Discussion Paper 68, United Nations Research Institute for Social Development, Genève, UNRISD, juin 1995, p. 12-13.

12 John Myles, «Welfare States and Inequality: Can Liberal Welfare States Compete?», Communication présentée à la Conférence on Inequality, Program on Economy, Justice and Society, University of California, Davis, mai 1995.

13 Shelley A. Phipps, «Taking Care of Our Children: Tax and Transfer Options for Canada», dans Martin D. Dooley, Ross Finnie, Shelley A. Phipps et Nancy Naylor (eds.), Family Matters: New Policies for Divorce, Lone Mothers, and Child Poverty, Toronto, C. D. Howe Institute, 1995, p. 197-213.

Nous ne dépensons pas moins que les autres en aide sociale, au contraire. On l'a vu, le Canada consacre 1,8% de son produit intérieur brut à la sécurité du revenu, ce qui le situe à peu près à mi-chemin entre les pays qui dépensent plus (comme la Nouvelle-Zélande, l'Irlande, la Grande-Bretagne et les États-Unis) et ceux qui dépensent moins (comme le Japon, la Suisse, et la Norvège, pays qui, au-delà de leurs différences, sont des pays de plein-emploi). La générosité des prestations nous place par contre plus bas dans l'échelle. Une estimation des taux de remplacement, c'est-à-dire de l'écart entre les revenus d'aide sociale et les revenus de travail de l'ouvrier moyen pour sept types de ménages, place le Canada assez bas. Quoique assez rapproché des taux d'Europe continentale (43% en France, 44% en Allemagne), le taux canadien est plus bas que ceux-ci (35%), supérieur uniquement aux taux de l'Europe du sud (25% en Espagne) et des États-Unis (17% dans l'État de New York, 27% en Floride).¹⁴

Avec des dépenses et des taux de remplacement assez semblables à ceux des pays d'Europe continentale, le Canada a une politique d'aide sociale à peu près dans la moyenne. En ce qui concerne les grandes orientations, le Canada demeure fortement attiré par le modèle libéral, qui consacre plus de ressources à l'aide sociale mais le fait de façon moins généreuse et avec moins de succès contre la pauvreté. Comparativement aux pays de l'Europe continentale, nous consacrons aussi une part importante de nos dépenses publiques au soutien du revenu (politiques passives) plutôt qu'à la formation, l'insertion et l'emploi (politiques actives). Au Canada, les mesures actives représentaient, en 1993-1994, 24% du total des dépenses pour les politiques du marché du travail, contre 34% en Allemagne, 37% en France, et 54% en Suède.¹⁵ Enfin, le Canada, et encore plus le Québec, demeurent des sociétés de chômage élevé, ce qui nous appauvrit collectivement et limite fortement nos options politiques et sociales.

Dans ce contexte, nos débats sur l'aide sociale soulèvent plus spontanément les thèmes du dernier recours, de l'incitation au travail et de la fraude que ceux de l'égalité, de la citoyenneté, de l'insertion en emploi et de la lutte à la pauvreté. Pourtant, les choses peuvent changer. Au Québec, surtout, une remise en question de ces grandes orientations semble possible.

14 Gough, «Diverse Systems, Common Destination? A Comparative Study of Social Assistance in OECD Countries». Difficiles à construire, ces taux doivent être interprétés avec prudence, entre autres parce que les salaires moyens sont plus élevés, et donc plus difficiles à remplacer, aux États-Unis et au Canada. Voir Peter Whiteford, «L'utilisation des taux de remplacement dans les comparaisons internationales des systèmes de prestations», *Revue internationale de sécurité sociale*, 48, 2, 1995, p. 13.

15 OCDE, *Perspectives de l'emploi*, Paris, OCDE, juillet 1995, p. 238-43.

Un Québec solidaire

Tout en participant de la logique de l'État-providence canadien, le Québec s'en distingue à plus d'un titre. Plus durement frappé par le chômage et la pauvreté que les autres grandes provinces canadiennes, le Québec a été, depuis plusieurs années, plus ouvert à l'intervention de l'État et aux politiques redistributives.

Le rôle joué par l'État québécois distingue le Québec au Canada et en Amérique du Nord. Petite société francophone sur un continent anglophone, dotée d'une économie de bas salaires et de chômage élevé, le Québec a misé avec succès sur l'intervention étatique pour défaire la division linguistique du travail qui défavorisait la majorité, développer de nouvelles entreprises à propriété francophone, et presque rattraper l'Ontario en termes de productivité et de salaires.¹⁶ Encore aujourd'hui, l'État conserve aux yeux des Québécois une légitimité qu'il n'a pas partout en Amérique du Nord.

Tout en développant un État moderne, les Québécois ont également créé un réseau d'institutions qui leur est propre et qui, par sa densité et sa vigueur, évoque ce que l'on retrouve dans un pays comme l'Allemagne. Le Québec dispose, par exemple, d'institutions financières privées, gouvernementales, coopératives et syndicales qui recréent en Amérique du Nord l'équivalent des banques «universelles» de l'Europe continentale. De même, avec un taux de syndicalisation comparable à celui de l'Allemagne avant l'unification, le Québec tranche sur le reste du continent. Un État interventionniste et des syndicats forts ont, à leur tour, amené le patronat à s'organiser, rendant possible la concertation dans les entreprises, dans les régions, et au niveau national. Enfin, le secteur associatif et communautaire apparaît tout aussi vigoureux, de plus en plus capable de prendre sa place dans la vie économique et dans l'arène politique, à côté du patronat et des syndicats. Nulle part en Amérique du Nord ne retrouve-t-on des conditions aussi propices au développement d'une approche concertée en faveur de l'emploi et de la solidarité.

L'opinion publique québécoise reflète bien ces tendances. Études après études ont confirmé le caractère distinct de la société québécoise en Amérique du Nord. Pour l'essentiel, on peut parler de trois grandes régions idéologiques sur le continent: le Sud américain, plus conservateur, le reste des États-Unis et le Canada, plutôt modérés, et le Québec, qui apparaît comme la société la plus libérale et la plus

¹⁶ Noël, «Le chômage en héritage», p. 407-442.

égalitaire de l'Amérique du Nord. Les Québécois sont systématiquement moins autoritaires, plus égalitaires, plus favorables à l'intervention de l'État, plus sympathiques aux syndicats, et plus féministes que leurs voisins du reste du Canada et des États-Unis.¹⁷ Et il ne s'agit pas uniquement d'une question de langue ou de culture. Sur la promotion de l'égalité pour les femmes et les homosexuels, par exemple, les répondants qui, au Canada, se rapprochent le plus de l'opinion plus favorable des francophones québécois sont les anglophones québécois.¹⁸ Cet effet de société transparaît clairement dans la situation des femmes québécoises. Que ce soit sur le plan de l'organisation, des institutions ou des attitudes publiques envers le mouvement féministe, le Québec constitue un espace social distinct, qui ressemble plus, au moins en ce qui concerne les attitudes, à la Suède et à la Norvège qu'au reste du Canada ou aux États-Unis.¹⁹

C'est en référence à ses valeurs que le Québec a développé, dans les années 1960 et 1970, une approche de l'aide sociale plus ambitieuse, plus universelle et mieux intégrée que celle définie dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada. Cette approche s'est souvent heurtée aux contraintes posées par les règles du RAPC, qui ne permettaient pas aisément de financer des initiatives débordant l'aide aux plus pauvres, comme les garderies, les services aux personnes handicapées, ou le programme APPORT.²⁰ Faut-il rappeler que c'est un différend concernant les politiques sociales et la sécurité du revenu qui est à l'origine du premier d'une série d'échecs constitutionnels, à Victoria en 1971?

Malgré tout, le Québec a développé graduellement un système de sécurité du revenu relativement inclusif et intégré. En 1978, le gouvernement du Québec détachait la Direction générale de l'aide sociale du ministère des Affaires sociales, pour l'intégrer au ministère de la Main-d'oeuvre et ainsi rapprocher la sécurité du revenu et les politiques du marché du travail. Perdue dans les années 1980, cette intégration est en voie d'être rétablie. Elle s'inscrit sans aucun doute en

17 Douglas Baer, Edward Grabb et William Johnston, «National Character, Regional Culture, and the Values of Canadians and Americans», Revue canadienne de sociologie et d'anthropologie, 30, 1, février 1993, p. 13-36.

18 Richard Johnston et André Blais, «Meech Lake and Mass Politics: The Distinct Society Clause», Analyse de politiques, 14, Supplément, septembre 1988, p. S32.

19 Wallace Clement et John Myles, Relations of Ruling: Class and Gender in Postindustrial Societies, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1994, p. 211-37.

20 Yves Vaillancourt, Le Régime d'assistance publique du Canada: perspective québécoise, Thèse de doctorat en science politique, Université de Montréal, février 1992, p. 308 et 348-52.

continuité avec une longue tradition, et en harmonie avec une société qui favorise une plus grande intégration.

En décembre 1994, plus de 80% des Canadiens supportaient l'idée d'accorder plus de subventions aux programmes spéciaux de formation reliés au travail, un meilleur soutien salarial aux familles à faibles revenus avec des enfants, un supplément salarial aux petits salariés, et davantage de ressources aux garderies. Aucune partie du Canada ne supportait ces réformes «de façon plus constante» que le Québec.²¹

²¹ Angus Reid Group, Réforme de la sécurité sociale, phase III, Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, décembre 1994, p. 17.

Chapitre 2 **Description du système actuel**

Des barèmes modérés, mais des inscriptions en hausse

De l'année financière 1988-89 à l'année financière 1995-96, les dépenses de sécurité du revenu du gouvernement du Québec ont augmenté de 76%, passant de 2,3 à 4,0 milliards de dollars. Cette hausse n'est pas attribuable à une générosité excessive du régime, mais plutôt à une augmentation dramatique du nombre de personnes inscrites.

Durant cette période, en effet, la prestation moyenne par ménage a très peu augmenté, suivant à peine l'évolution du coût de la vie. De fait, cette hausse est presque totalement attribuable à la croissance des dépenses d'assistance-maladie, croissance qui a par ailleurs été plus modeste à l'aide sociale que celle enregistrée chez les assureurs privés. On a déjà vu qu'en comparaison avec les autres pays de l'OCDE, le Canada n'offrait pas une aide particulièrement généreuse. Or, les barèmes appliqués au Québec se situent à mi-chemin entre ceux plus élevés de l'Ontario et de la Colombie-Britannique et ceux de l'Alberta et du Nouveau-Brunswick. Même avec la baisse importante des barèmes appliqués par le gouvernement ontarien en 1995, le Québec présente encore des barèmes inférieurs à ceux de l'Ontario.

Le nombre de personnes à l'aide sociale a par contre beaucoup augmenté, passant de moins de 600 000 à plus de 800 000 de 1990 à 1990. Si on exclut l'augmentation normale due au déplacement démographique, cette hausse s'explique presque totalement par l'évolution de la situation économique et par les changements apportés à l'assurance-chômage par le gouvernement fédéral. Une étude complétée par Pierre Fortin pour le compte du Comité externe estime que trois quarts de la hausse des inscriptions s'expliquent par la détérioration de la situation de l'emploi consécutive à la récession de 1990-1993 et à la faible reprise de 1994-1995. L'autre quart devrait être dû aux restrictions répétées apportées à l'assurance-chômage. Encore une fois, c'est le manque d'emploi et la pauvreté, et non pas la générosité des barèmes de l'aide sociale qui ont fait grossir les rangs des prestataires et grimper les coûts.

Une plus grande diversité de prestataires

La hausse des inscriptions se traduit forcément par une plus grande diversité chez les personnes recevant de l'aide. Fait essentiel, il s'agit de plus en plus de personnes en mesure de travailler et se retrouvant sans emploi. Alors qu'à peine plus du tiers des chefs de ménages inscrits à l'aide sociale étaient en mesure de travailler au début des années 1970, c'était le cas de quatre ménages sur cinq en 1995. Parmi eux, on compte beaucoup de jeunes de 18-30 ans, des chefs de familles monoparentales, mais aussi de plus en plus de personnes nées hors du Canada. Bien que plus scolarisées que l'ensemble des personnes à la sécurité du revenu, les personnes nées hors du Canada éprouvent plus de difficultés à trouver un emploi.

La structure du régime en 1995 (avant la loi 115)

En 1995-96, le régime québécois de sécurité du revenu aura soutenu en moyenne 480 000 ménages prestataires comprenant plus de 800 000 personnes, au coût estimatif de 4 milliards de dollars.

Le régime comporte cinq programmes principaux de sécurité du revenu:

- 1) *Actions positives pour le travail et l'emploi* (APTE), pour les personnes en mesure de travailler (370 000 ménages, 2 781 M\$);
- 2) *Soutien financier* pour les personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi (110 000 ménages, au coût de 838 M\$);
- 3) *Assistance-maladie*, qui assure des services pharmaceutiques (médicaments), optométriques et dentaires aux prestataires (323 M\$);
- 4) *Aide aux parents pour leurs revenus de travail* (APPORT), conçu comme un supplément aux revenus des travailleurs pauvres qui ont charge de famille (35 000 ménages, 60 M\$);
- 5) *Allocation de maternité* qui offre une compensation financière aux travailleuses salariées qui doivent s'absenter du travail pour cause de grossesse (8 M\$);

Le régime comporte aussi des programmes d'exonération et d'aide financière pour un enfant en service de garde, et de contribution des adultes hébergés dans le réseau des services de santé et services sociaux du Québec.

L'admissibilité

Un ménage est admissible à l'un ou à l'autre des deux premiers programmes s'il passe un test de revenu, un test d'actif et, dans le cas d'un jeune adulte, un test de contribution parentale. S'il est admissible, il a droit à une *prestation de base* et à des *prestations spéciales*. Un ménage peut aussi être admissible au programme APPORT s'il a des enfants et des revenus de travail. APPORT supplémente alors les revenus de travail.

La prestation de base

La prestation de base d'un ménage est égale au déficit de ses ressources évaluées sur ses besoins essentiels reconnus. Les prestations québécoises d'aide sociale ont été dessinées pour couvrir les besoins de subsistance (besoins essentiels) à partir des «dépenses essentielles effectuées par les 10% des ménages de travailleurs et travailleuses les plus pauvres».

Au départ, la grille distingue les catégories de base selon trois critères:

- 1) les contraintes à l'emploi (programmes Soutien financier et APTE);
- 2) le nombre d'adultes;
- 3) le nombre d'enfants.

Parmi les personnes du programme APTE au travail, on distingue aussi quatre barèmes définis en fonction d'un critère additionnel: la participation aux mesures de préparation et d'intégration à l'emploi du ministère de la Sécurité du revenu. Ces quatre barèmes sont:

- 1) *non-participation* (202 000 adultes, ou 45 % des personnes aptes), pour les personnes qui ne désirent pas s'engager dans une mesure de préparation et d'intégration à l'emploi;
- 2) *non-disponibilité* (143 000 adultes ou 32 % des personnes aptes) pour une personne exemptée de participer à une mesure, en raison 1) de grossesse ou d'enfant à charge de moins de 6 ans (52% des personnes non disponibles); 2) d'âge supérieur à 54 ans

(35 % des personnes non disponibles); 3) de contraintes temporaires (10 % des personnes non disponibles).

- 3) *disponibilité* (50 000 adultes, ou 11 % des personnes aptes) pour une personne qui désire s'engager dans une mesure, mais ne s'en est pas encore fait offrir une ;
- 4) *participation* (49 000 adultes, ou 11 % des personnes aptes au travail) pour une personne engagée dans une mesure;

Les deux membres d'un couple de prestataires ne sont pas nécessairement dans la même catégorie ; par exemple, l'un peut être participant, l'autre non disponible, ce qui donne naissance à une batterie de barèmes dits mixtes.

Les barèmes de base au 1er janvier 1996

- 1) le barème de base d'une personne seule au programme Soutien financier est de 689 \$ par mois;
- 2) le barème d'une personne seule apte au travail non-participante est de 500 \$ par mois;
- 3) la présence d'un conjoint ajoute entre 275 \$ et 388 \$ à la prestation de personne seule;
- 4) chacun des deux premiers enfants ajoute 125 \$ à la prestation, les suivants, 4 \$ chacun, le reste des besoins étant couvert dans les programmes d'allocations familiales;
- 5) le statut monoparental ajoute 125 \$ à la prestation de personne seule non-participante (en plus du ou des 125 \$ pour enfants);
- 6) par comparaison au statut de personne non-participante, le statut de personne non-disponible ajoute 100 \$ pour une personne seule et 75 \$ pour un couple;
- 7) par comparaison au statut de personne non-participante, le statut de personne participante ajoute 150 \$ pour une personne seule et 75 \$ pour un couple.

Le besoin spécifique en logement

Un cinquième critère peut modifier le montant de la prestation de base maximale: le besoin spécifique en logement. La modification peut prendre trois formes:

- 1) le test de logement, qui réduit la prestation mensuelle de la différence entre le coût réel du logement et un coût minimum, variable selon la composition et la taille du ménage, la réduction ne pouvant cependant dépasser 100 \$ (récupération de 28 M\$ en 1994-95);
- 2) le partage du logement qui réduit la prestation mensuelle de 104\$ si le ménage prestataire partage son logement avec d'autres personnes (récupération de 127 M\$ en 1994-95);
- 3) l'allocation au logement qui augmente la prestation mensuelle des prestataires qui ont des enfants à charge et dont le coût de logement est élevé, l'augmentation ne pouvant cependant dépasser 90 \$ (coût de 68 M\$ en 1994-95).

Certains prestataires de l'aide sociale bénéficient de loyers modiques s'ils ont accès à un logement dans un HLM.

Les prestations spéciales

En plus des prestations de base, des prestations spéciales sont versées pour défrayer le coût de biens et de services relatifs à la santé, au logement, au développement de l'employabilité et à diverses situations particulières. En 1994-95, ces montants représentaient une somme de 440 M \$ et se répartissaient comme suit:

- 1) Programme d'assistance-maladie

. médicaments	205 M\$
. services dentaires	67 M\$
. services optométriques et autres	28M\$

TOTAL 300 M\$

2) Autres prestations relatives à la santé

. transport pour fins médicales	14 M\$
. grossesse, diabète, et autres	9 M\$
. lunettes et lentilles	5 M\$
. autres	6 M\$

TOTAL 34 M\$

3) Allocation de logement 68 M\$

4) Développement de l'employabilité

. frais de garde
. coût des études

TOTAL 24 M\$

5) Prestations diverses

. frais scolaires (enfants)	9 M\$
. frais funéraires, sinistres et autres	3 M\$

Ces prestations spéciales représentaient en 1994-1995 une dépense annuelle moyenne de 536 \$ par prestataire (enfants compris).

Les mesures de préparation et d'intégration à l'emploi

Ces mesures sont de deux types: développement de l'employabilité et aide à l'emploi.

1) Développement de l'employabilité :

La participation à une mesure de développement de l'employabilité donne droit à un supplément de 150 \$ (personne seule) ou de 75 \$ (couple). Ces suppléments sont intégrés à la prestation mensuelle de base. Les participants ont aussi accès, en plus des prestations spéciales habituelles, à des prestations spéciales complémentaires servant à défrayer le coût des études et des services de garde, s'il y a lieu.

Au cours de l'année financière 1994-95 on a dénombré 122 000 participations à des mesures de développement de l'employabilité. Ces

participations se répartissaient entre les mesures de formation, de préparation et des mesures d'activités communautaires.

2) *Aide à l'emploi:*

Le programme PAIE (Programme d'aide à l'intégration à l'emploi) est le programme de plus important d'aide à l'emploi. Ce programme subventionne pendant une période maximale de six mois des emplois dans les entreprises, les municipalités ou les organismes à but non lucratif qui permettent à des prestataires de quitter la sécurité du revenu, tout en conservant pendant la période de subvention leur accès à l'assistance-maladie. En 1994-95, on comptait 27 000 participants au programme PAIE. Le programme des Services externes de main d'oeuvre (SÉMO) fournit à des clientèles identifiées l'encadrement nécessaire à des parcours intégrés vers l'emploi pour près de 10 000 participants. Un programme de soutien à l'emploi autonome offert en collaboration avec la SQDM permet également aux personnes qui en démontrent le potentiel de développer leur propre emploi dans le cadre d'un projet entrepreneurial.

L'ensemble de ces mesures de développement à l'employabilité et d'aide à l'emploi ont coûté environ 232 millions de dollars en 1994-1995.

Le programme APPORT

Le programme d'aide aux parents pour le retour au travail (APPORT) supplémente le revenu d'emploi des travailleurs qui gagnent jusqu'à 26 000 \$ par année et qui ont des enfants à charge (35 000 ménages, coût de 60 M\$ en 1995-96). L'objectif du programme est de rendre le travail financièrement intéressant pour des personnes à bas revenus qui ont charge de famille. Il remplit cet objectif en faisant en sorte que le revenu de travail au salaire minimum (ou un peu au-delà) supplémenté par la prestation APPORT, se démarque suffisamment du revenu de base accordé aux familles par l'aide sociale. Le programme APPORT donne aussi accès, à certaines conditions, à une allocation pour le logement.

L'aide financière du programme APPORT est versée sous forme d'acomptes mensuels basés sur une estimation du revenu de travail à venir et sur les frais de garde encourus. Cette manière de procéder exige en fin d'année une conciliation avec le revenu effectivement reçu et peut donner lieu à un versement de sous-payés ou à une récupération de trop-payés.

En raison de sa complexité et du risque de devoir rembourser des trop-payés, le programme APPORT avait un taux de participation assez faible au début des années 1990. Après amendements, il a connu un nouvel essor durant les deux dernières années, sa clientèle étant passée de 23 000 ménages en 1993 à 35 000 en 1995.

Les modifications apportées par la loi 115

Au titre des prestations de base, la loi 115 votée en décembre 1995 supprime la catégorie "disponibilité" et réduit de 30 \$ les barèmes mensuels de la catégorie "participation", à partir du 1er avril 1996. La loi réduit à zéro les avoirs liquides au test d'actif. Cette loi prévoit appliquer les normes du travail aux mesures d'intégration. Elle transfère au ministre de la Santé et des services sociaux le programme d'assistance-maladie. Plusieurs dispositions sont également prévues au titre des recouvrements, des échanges de renseignements, des délais de paiement et des demandes de révision.

Chapitre 3 **Des objectifs à poursuivre, des choix à faire**

Des valeurs

La sécurité du revenu est une garantie que les citoyennes et les citoyens se donnent. Cette garantie veut que peu importe les accidents et les étapes de la vie, les crises économiques et sociales, on s'assure que toutes et tous, adultes comme enfants, disposent des revenus minimum pour combler leurs besoins de subsistance dans la dignité.

Le Comité envisage une réforme fondée sur la reconnaissance du travail rémunéré comme la voie privilégiée vers l'intégration sociale et économique des personnes. Il rappelle aussi des valeurs sans lesquelles la réforme risquerait de ne pas susciter l'adhésion de toute la population: solidarité entre les personnes et les générations, équité entre les groupes sociaux, compassion envers les plus démunis, responsabilisation des personnes et des communautés dans la recherche et la mise en oeuvre de solutions, rigueur et efficacité administrative, participation démocratique aux débats et aux diverses étapes de mise en oeuvre des changements.

Des constats

L'examen du régime actuel a conduit le Comité aux constats suivants. Le régime actuel n'a pas que des défauts. Comparées aux prestations des provinces canadiennes, les prestations québécoises ne sont pas dans l'ensemble les plus généreuses, mais pas les moins généreuses non plus; elles offrent une forme de sécurité très modeste mais réelle. Le souci de rencontrer les besoins particuliers de personnes aux prises avec des problèmes de santé et d'adaptation y est fortement présent. Le régime fait aussi preuve d'une préoccupation à répondre rapidement aux situations de dénuement des gens. Il s'appuie sur un bon service de recherche; ses administrateurs sont constamment à l'affût d'alternatives et acceptent d'innover.

Cependant, le régime a ses problèmes. Premièrement, même s'il protège les personnes d'une pauvreté encore plus grande, le régime ne

contribue pas vraiment à les en sortir et à les ramener sur la marché du travail. À certains égards, il est même désincitatif pour celles et ceux qui occupent des emplois à bas revenus. Deuxièmement, le régime échoue à contrer l'exclusion et la stigmatisation; de fait, il contribue sans doute, malgré les efforts des derniers mois, à la renforcer. Troisièmement, le système en place laisse peu d'occasions aux personnes aidées de prendre part aux décisions qui les concernent: il n'encourage pas l'exercice de la citoyenneté responsable et de la démocratie. Quatrièmement, le régime est complexe et centralisé. Les agents sont débordés par l'afflu de nouvelles clientèles et encombrés par la réglementation: la qualité des services en souffre.

Des objectifs

Devant ces constats, et suivant le mandat qu'on lui a confié, le Comité affirme qu'il est fondamental de reconnaître que c'est une responsabilité collective de se soutenir tant dans le revenu que dans l'emploi et d'agir en conséquence. Dans cet esprit, la réforme de la sécurité du revenu devrait viser les objectifs suivants:

- 1) réduire la pauvreté et les inégalités sociales et, ce faisant, le besoin de recourir à l'aide sociale;
- 2) intégrer les politiques et stratégies s'adressant à l'emploi, au chômage et à la sécurité du revenu;
- 3) minimiser les risques d'une reproduction intergénérationnelle de la pauvreté;
- 4) simplifier les paramètres et l'administration du régime;
- 5) faciliter la participation des intervenants et des communautés;
- 6) déstigmatiser les personnes inscrites à la sécurité du revenu;
- 7) favoriser la participation de ces personnes à la planification et à la mise en oeuvre de leur insertion sociale et professionnelle;
- 8) améliorer leurs capacités et leurs chances d'occuper un emploi;
- 9) assurer une meilleure continuité dans la couverture des personnes inscrites à la sécurité du revenu et des travailleurs à bas revenus;

- 10) réduire les erreurs et les cas de fraude;
- 11) susciter et soutenir la création d'emplois stables;
- 12) respecter les contraintes budgétaires de l'État.

Des priorités

Ces objectifs ont guidé le travail du Comité. Certains sont plus faciles que d'autres à atteindre. Par ailleurs, la poursuite d'un objectif peut parfois mener à se confronter à un autre. Ainsi, la volonté de déstigmatiser les personnes inscrites à l'aide sociale rencontre des difficultés d'ordre budgétaire qui réduisent considérablement les options ou modalités requises pour concrétiser cet objectif. Aussi, il nous est apparu nécessaire d'identifier un certain nombre de priorités qui inspireront l'ensemble des recommandations. Les membres du Comité sont unanimes à identifier les priorités suivantes:

- Un régime plus simple et plus équitable;
- Un régime plus ouvert à la contribution de ses intervenants, des requérants et des communautés;
- Un régime plus préventif auprès des jeunes enfants et des jeunes adultes;
- Un régime qui mise sur un effort collectif dans la création d'emplois.

Un débat public à faire

Au coeur même de l'exercice qui nous a mené au présent rapport se pose la question du projet de société que l'on veut se donner.

- Quelle place voulons-nous donner à la sécurité du revenu et à l'emploi?
- Quel est le niveau et la nature de l'aide que l'on accepte de se donner et sous quelles conditions?
- Quelle place voulons-nous donner à l'exercice de la citoyenneté et de la démocratie?

- Quel rôle attribuons-nous au travail dans nos vies et dans nos efforts d'insertion sociale?
- Quel type de partenariat sommes-nous prêts à adopter et selon quelles principes?
- Quels poids voulons-nous accorder à la responsabilité individuelle, à la responsabilité collective, à la solidarité dans l'aménagement d'un tel régime?
- Quel est le niveau d'effort équitable que l'on peut attendre des différents groupes sociaux?

Ces questions et d'autres tout aussi fondamentales suscitent des débats. Les membres du Comité n'y ont pas échappé. La société québécoise ne peut et ne doit pas non plus y échapper. Comme les membres du Comité externe en ont fait l'expérience, l'unanimité complète est sans doute hors de portée, mais le débat est, pensons-nous, rigoureusement amorcé. Le Comité a entendu des centaines de personnes durant son mandat. De toute évidence, il va falloir le poursuivre le débat et inviter les communautés à faire leur choix. C'est pourquoi les signataires de ce rapport recommandent

1. que la ministre de l'Emploi et de la Solidarité tienne une série de consultations publiques qui permettront aux citoyennes et aux citoyens du Québec de faire connaître leurs réactions au contenu de ce rapport.

Section 2 :

Un nouveau cadre de fonctionnement

Chapitre 4 **Un système , efficace, démocratique et responsable**

Des problèmes à régler

Dans un système de gestion, l'organisation des services donne la couleur aux services eux-mêmes. En optant pour des teintes d'efficacité, de démocratie et de responsabilité, le système proposé inscrit au coeur même du fonctionnement quotidien l'atteinte des objectifs visés par la réforme. Des marges de manoeuvre accrues de part et d'autre du guichet devraient permettre de contourner un grand nombre d'irritants associés à la situation présente et d'en régler d'autres plus facilement.

Il faudra toutefois régler d'abord les problèmes. L'ensemble des observations recueillies au cours du mandat du Comité externe ajouté aux évaluations faites par le ministère de la Sécurité du revenu auprès de ses propres agents et gestionnaires dresse une liste assez importante de lacunes de fonctionnement du système actuel de gestion de l'aide de dernier recours.

Du point de vue de la cohérence administrative:

- centralisation excessive des décisions de gestion et de fonctionnement à Québec;
- forte instabilité des priorités ministérielles;
- abdication de certains ministères vis-à-vis de la pauvreté;
- approche sectorielle et unidimensionnelle aux problèmes que vivent les personnes et, notamment, séparation de la question économique des dimensions de la santé et du bien-être;
- fonctionnement étanche de deux réseaux parallèles de soutien financier et d'insertion à l'emploi, celui des Centres d'emploi du Canada (CEC) et celui des CTQ;

- fonctionnement parallèle du réseau de la Société québécoise du développement de la main d'oeuvre (SQDM) et du réseau des CTQ;

Du point de vue du personnel des CTQ:

- accablement des agents submergés de dossiers et de demandes et se sentant incapables de répondre aux attentes simultanées, souvent incompatibles, des usagers et du ministère;
- bureaucratie paperassière et complexe difficile à décoder même pour les agents chargés d'accompagner les usagers;
- ambiguïté du rôle des agents des CTQ qui doivent à la fois assumer des rôles de contrôle et d'accompagnement;
- isolement des agents, écartés d'un réseau communautaire d'appuis et de ressources.

Du point de vue des usagers:

- stigmatisation des usagers des Centres Travail-Québec (CTQ) et insuffisance du soutien et de l'implication communautaire autour d'eux et elles;
- sentiment d'impuissance des usagers écartés des décisions concernant les programmes et souvent écartés de l'évaluation de leur dossier et de la solution à leurs propres problèmes.

Une organisation locale plus complice et plus cohérente

Pour arriver à solutionner ces problèmes, la réforme proposée table sur une dynamique et des processus qui font une place plus grande à l'interaction entre les usagers, les agents et les communautés et entre les autres réseaux de service. Elle suppose une harmonisation des services de support et des philosophies qui les sous-tendent. Elle implique de donner plus de place aux usagers dans les processus décisionnels, plus de marge de manoeuvre aux agents, plus de pouvoirs et de responsabilités aux organisations locales. En même temps, elle doit aussi compter sur des orientations ministérielles claires et un leadership affirmé.

L'affirmation d'un tel leadership ministériel n'a rien d'incompatible avec une emprise plus importante des communautés locales sur la

gestion. Au contraire, des balises nationales plus claires faciliteraient cette emprise locale laquelle favoriserait à son tour une administration plus complice, plus ouverte et plus synergétique.

La capacité d'une organisation à multiplier les occasions où la contribution de ses membres est attendue et indispensable augmente la probabilité que les membres s'y identifient et y contribuent. Cela rejoint les termes mêmes de la démocratie, et favorise l'émergence d'une communauté d'intérêts, de buts et de valeurs. Une telle capacité est plus facile à réaliser au niveau d'un petit territoire. Par ailleurs, la proximité des instances responsables et imputables permet davantage d'accès aux pouvoirs, facilite le décodage et la compréhension des règles et des modes de fonctionnement et diminue le sentiment d'impuissance ressenti par et devant la bureaucratie.

Enfin, une gestion plus locale permet de mettre à profit la connaissance que les intervenants ont des ressources, des opportunités, des réseaux d'information dans leur environnement. On peut alors compter sur une valeur ajoutée émanant de l'interaction des acteurs locaux du monde des affaires, de l'éducation, de la santé et des services sociaux, de la sécurité du revenu, de l'emploi, du loisir et des groupes communautaires. On peut aussi miser plus rapidement sur les forces et les atouts locaux que ne le fait la gestion à distance.

Le Centre local d'emploi et le Plan local d'action collective pour l'emploi

Dans ce contexte d'un rôle plus important alloué aux communautés locales, le Comité externe recommande:

1. que des Centres locaux d'emploi (CLE) soient formés à partir de la fusion des 138 centres Travail-Québec, des 86 Centres d'Emploi du Canada et des 48 points de services de la Société québécoise de développement de la main d'oeuvre²²; ces Centres locaux relèveront administrativement de la SQDM régionale laquelle sera chargée de traduire localement les grandes orientations de la SQDM nationale en matière d'emploi et de développement de la main d'oeuvre;

²² Le nouveau réseau pourrait s'ajuster selon les cas aux territoires des MRC, municipalités, et arrondissements urbains ou regroupements reconnus de quartiers dans les grandes villes, et comporter selon les cas des services communs ou des succursales.

2. que les services des Centres locaux d'emploi (CLE) soient accessibles à toute personne, travailleuse, étudiante, chômeuse de courte ou longue durée, sans chèque, en recherche d'emploi ou en démarche de préparation à l'emploi;
3. que chaque Centre local d'emploi se dote d'un Conseil des partenaires locaux pour l'emploi qui veillera à la bonne administration du Centre et aura pour principale mission la définition et la mise en oeuvre d'un Plan local d'action pour l'emploi (PLACE) révisé annuellement.

Le Conseil des partenaires serait formé du directeur du Centre, de représentants des usagers²³ et du personnel, et de représentants du milieu élus dans des collèges électoraux représentant les entreprises, les syndicats, les groupes communautaires, les institutions parapubliques et la communauté locale en général selon une formule qui a fait ses preuves au niveau du développement local.

Le Plan local d'action collective pour l'emploi (PLACE) aura pour objectifs principaux:

- d'assurer un diagnostic de l'économie et du marché de l'emploi;
- d'évaluer les forces et les ressources locales;
- d'analyser les succès et les échecs dans le développement de l'économie locale;
- d'énoncer des stratégies d'action;
- d'identifier et de décrire les moyens d'action et
- d'établir le budget de développement et de mise en oeuvre des stratégies et les moyens d'action²⁴.

Beaucoup de représentations ont été faites au Comité externe pendant son mandat à l'effet de distinguer les fonctions d'ajustement du revenu, plus associées aux contrôles et les fonctions de conseil en emploi, davantage associées à une pratique de relation d'aide.

Le Comité recommande donc que chaque CLE offre:

²³ Voir les dispositions prévues plus loin dans ce chapitre sur les mécanismes de représentation et de révision, et voir, sur la formation de comités d'usagers, le chapitre portant les «parcours vers l'emploi».

²⁴ Les ententes, contrats, protocoles de collaboration en matière de formation et de développement de la main d'oeuvre sont du ressort de la SQDM régionale. Elle utilise à cette fin les Fonds dont elle est responsable en matière de développement de la main d'oeuvre, de soutien aux entreprises et de soutien aux collectivités; elle peut en confier la réalisation à des CLE.

4. un *service d'ajustement du revenu* auquel s'adresseront les personnes afin d'établir ou corriger le niveau d'aide auquel elles ont droit en vertu du nouveau régime de la sécurité du revenu; ce service, assuré par des *agents* de la sécurité du revenu, accueillera les chômeurs et les prestataires des la sécurité du revenu, les étudiants sous le régime des prêts et bourses, les travailleurs à faibles revenus, les parents en quête d'une reconnaissance d'admissibilité à l'exonération pour frais de garde de même que tout citoyen dont la situation autorise une forme de soutien financier (ex: épuisement des prestations d'assurance-emploi, perte d'un conjoint, traumatisme, sortie d'une institution, faillite, etc.);²⁵
5. un *service d'orientation, de formation et d'insertion à l'emploi* dont la mission sera de guider, de soutenir les personnes qui se seront engagées dans un parcours vers l'emploi; ces services seront assurés par des *conseillers*. Ces conseillers assumeront trois fonctions, soit 1) établir un Contrat d'insertion sociale et professionnelle (CISP) avec les personnes, 2) assumer un rôle de courtier capable d'identifier les ressources pertinentes et de mettre les personnes en contact avec ces ressources et 3) contracter des ententes de services avec ces ressources.

Conformément à l'objectif d'intégration et de dé-stigmatisation que le Comité externe s'est fixé, les services du CLE devraient être offerts indistinctement à toute personne, peu importe la sévérité de ses contraintes à l'emploi, peu importe son degré de formation ou de préparation à l'emploi.

Simplifier la bureaucratie et aider à la décoder

Les formulaires sont au coeur de la transaction entre les personnes et l'État. Ils reflètent les règles du système en les concrétisant en cases à cocher, montants à inscrire, informations à fournir. Remplir et signer un formulaire est bien plus qu'un simple acte d'écriture. C'est un acte d'obéissance, de conformité à un cadre établi, à une marche à suivre, autrement dit à une démarche. C'est donc aussi un acte de citoyenneté.

²⁵ Tout en reconnaissant que les personnes sont responsables de leurs transitions, on admettra aussi que la communauté doit leur porter secours. L'État offre des services pour supporter et compléter cette activité autonome.

Dans notre vision de la réforme, un formulaire devient central: la déclaration annuelle de revenus pour tous les citoyens. Il fournit le test de revenu nécessaire pour déterminer l'accès à de nombreux programmes dont les prêts et bourses, l'Allocation des enfants (AIDE) et la Prestation ajustée aux revenus de travail (PART). Une demande faite au service d'ajustement du revenu du CLE permet de réviser ces allocations quand le besoin s'en fait sentir; dans ces cas, la disponibilité de la déclaration de l'année précédente permet de simplifier la procédure.

En même temps, le fait de déclarer annuellement ses revenus permet aux personnes de mieux connaître l'état de leur revenu annuel, une fonction qui a beaucoup fait défaut dans la présentation de l'aide de dernier recours et qui a conduit à des conceptions erronées de la part des personnes et du système quant à la nature et à la quantité de l'aide. Ceci dit, malgré les importants efforts de simplification du formulaire courant consentis par le ministère du Revenu, il faut admettre que beaucoup de gens ont besoin d'aide pour remplir leur déclaration de revenus. Dans le cas des personnes à faible revenu, on pourrait associer cette fonction d'aide à des activités d'éducation économique et d'aide à la gestion des finances personnelles, étant donné que les informations à traiter sont les mêmes. Le Comité recommande donc:

6. de systématiser l'exercice de consolidation du revenu annuel entre les citoyens et citoyennes québécois et l'État en requérant désormais de chacun une déclaration annuelle de revenus.

En conséquence,

- il devient nécessaire de rehausser le soutien financier aux groupes communautaires et d'éducation populaire locaux qui fournissent des services d'éducation et à consultation économique.

Reconnaître l'analphabétisme et faciliter la vie de tout le monde

La grande complexité de la loi 37 et de ses règlements a produit un système de gestion très peu «user-friendly», où le document écrit domine. Or, Statistique Canada évalue à près de 900 000 le nombre d'adultes au Québec qui éprouvent des problèmes d'analphabétisme soit complet soit fonctionnel. Analphabétisme et pauvreté étant très liés, on peut supposer qu'une proportion importante des personnes fréquentant les bureaux du CTQ vit un irritant majeur qui se reflète souvent par des situations explosives de part et d'autre du guichet.

Les membres du Comité externe proposent:

7. la formation de tout le personnel de première ligne à reconnaître et respecter les différences de compétence en lecture, écriture et calcul chez les personnes avec qui il est en contact et à en tenir compte dans sa pratique;

On pourrait aussi limiter l'usage des systèmes téléphoniques de réponses à choix multiple et leur préférer un accueil téléphonique par une réceptionniste bien informée, ce qui aurait l'avantage de maintenir l'emploi. L'instauration d'un numéro 800 bien publicisé où on peut obtenir toutes les informations utiles sur la loi, le système, sans être identifié à un dossier en particulier faciliterait sûrement aussi les démarches des personnes.

Les signataires de ce document souhaitent aussi:

- la mise en place au niveau ministériel de comités paritaires de fonctionnaires, d'usagers du système et d'experts en alphabétisation et en éducation populaire pour valider les parcours bureaucratiques et pour améliorer la gestion à mesure que les problèmes se présenteront;
- dans un but de convivialité nécessaire à la résolution des tensions et à l'appropriation culturelle, on pourrait tenir périodiquement des rencontres entre les fonctionnaires locaux et les usagers des services où les uns et les autres pourraient se côtoyer et s'expliquer les difficultés qu'ils rencontrent sans être en relation d'obligation les uns par rapport aux autres.

Prévoir des mécanismes d'arbitrage, d'appel et de révision

Le principe de représentation suppose que, même avec un bon système et des intervenants bien intentionnés, des différences d'intérêts ou d'interprétation se manifesteront inévitablement. Différents mécanismes d'appel internes à l'administration existent déjà et pourraient être améliorés. De tels mécanismes risquent toutefois d'être trop formels et trop difficiles d'accès pour des personnes qui ont besoin d'un recours rapide ou plus simplement d'un appui ponctuel, et ils ne donnent pas de voix aux usagers.²⁶ Les signataires du présent rapport

²⁶ Andrew Savage, "Le développement de l'employabilité des prestataires de la sécurité du revenu", *Nouvelles pratiques sociales*, 6, 2, automne 1993, p. 138.

pensent qu'il faut appuyer le développement de *Comités d'usagers* au sein même du réseau. Ces Comités d'usagers devraient avoir une présence dans le réseau tout comme les syndicats ont une présence dans l'entreprise ou les associations étudiantes ont une présence dans les établissements d'enseignement. L'institutionnalisation des conflits et leur régulation par la voie de la représentation est un outil indispensable de la démocratie.

Il s'agit ici de donner une voix aux usagers, de protéger leurs droits et d'assurer l'équité du processus. Mais, il s'agit aussi de mettre à l'essai une nouvelle façon de gérer le système d'aide sociale au niveau local. On peut faire le pari que l'ouverture à la représentation devrait s'avérer une meilleure façon de gérer. Les recherches récentes sur les syndicats montrent comment les entreprises améliorent leur gestion lorsque les travailleurs acquièrent une voix au chapitre, appuyée sur une organisation collective constituée et reconnue.²⁷ D'où la recommandation à l'effet:

8. que chaque Centre local d'emploi compte un Comité d'usagers et que ce comité représente tant les usagers du Service d'ajustement du revenu que ceux du Service d'orientation, de formation et d'insertion à l'emploi.

Les comités d'usagers proposés:

- offrirait des services de conseil et d'appui, de présentation et de résolution des griefs, et de représentation, participerait aux exercices d'évaluation du système local et pourraient aussi servir de base pour différentes activités sociales et communautaires.
- seraient représentés au Conseil des partenaires locaux pour l'emploi et, sur une base fédérative, à la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre, aux niveaux régional et national.
- pourraient être en partie auto-financés par une déduction à la source de 1\$ par mois par ménage. Une partie du financement de la représentation serait également assumée par la création d'emplois d'utilité collective à des fins de représentation. Ce financement gouvernemental se justifie non seulement parce que les Comités d'usagers seraient utiles à la gestion du

²⁷ Richard B. Freeman et James L. Medoff, Pourquoi les syndicats? Une réponse américaine, Paris, Economica, 1987.

système, mais aussi parce qu'ils offriraient des services à des personnes ne recevant pas de sécurité du revenu qui, de ce fait, seraient non cotisantes.

Étant donné la mission proposée pour ces Comités d'usagers et les ressources déjà en place et dont la vocation s'apparente à certains rôles que l'on voudrait voir assumés par ces comités, il faudra que:

- cette inscription de la représentation des usagers dans le système soit planifiée et négociée avec les divers regroupements québécois qui assurent présentement la représentation des droits des personnes assistées sociales;
- soit discuté avec ces interlocuteurs l'arrimage de ces nouveaux dispositifs avec les structures de représentation et de défense de droits que les gens se sont eux-mêmes donnés;
- des discussions soient entreprises rapidement avec les mêmes regroupements en vue de mettre au point la formule de financement à la source.

Revaloriser et recentrer le travail des conseillers

En distinguant les services d'ajustement du revenu des services de conseil à l'emploi, des fonctionnaires seront spécifiquement affectés au contrôle et à la gestion du revenu à titre d'agents. De ceux-là, on s'attend à ce qu'ils fassent preuve de rigueur, de compassion et de discernement. D'autres seront réaffectés à des tâches de conseillers, et auront à développer avec les personnes une relation qui se rapproche davantage de la relation d'aide. Un tel changement est impossible si on ne procède pas à une évaluation réaliste du temps que nécessite un accompagnement correct ainsi que du nombre de dossiers qu'un conseiller peut suivre. En période de réforme et d'implantation d'un nouveau système, la réduction des effectifs ne nous paraît pas un réel moyen d'économie. De plus, ce changement de cap nécessitera du support et de la formation. D'où les lignes de conduite suivantes:

- retenir pour les fonctions de conseiller les agents d'aide financière qui apprécient les contacts de première ligne et qui se sentent à l'aise avec un concept de relation partenariale avec les personnes;
- développer avec le milieu et la SQDM une formation appropriée aux fonctions accrues de conseil et donner cette

formation au futur personnel de première ligne dans les six mois qui précéderont la mise en route de la réforme puis de façon périodique ou selon les besoins;

- associer les travailleurs des centres d'emploi à la gestion de leur centre;
- paier chaque personne en contrat d'insertion avec un conseiller principal;
- donner une plus grande marge de manoeuvre aux conseillers en clarifiant leur priorité à l'accompagnement;
- fournir aux conseillers un support spécialisé en matière de relation d'aide ou d'information technique et leur fournir des occasions de faire le point sur les difficultés qu'ils rencontrent;
- reconnaître dans l'emploi du temps des conseillers l'obligation qu'ils auront de maintenir des liens serrés avec les ressources locales;
- confier aux ressources communautaires, dans le cadre d'emplois d'utilité collective, une part plus importante de l'accompagnement des personnes dans leur démarche d'insertion pour laisser plus de temps aux conseillers dans leurs rôles de courtier orienteur²⁸;

Le membres du comité recommandent aussi:

9. que le nombre de *conseillers* soit augmenté de manière à réduire la charge de travail à un rapport maximal de 200 dossiers par conseiller²⁹.

²⁸ Dans la mesure où on reconnaîtra l'impossibilité pour un conseiller de suivre adéquatement le cheminement de 350 personnes, on comprendra qu'il faut ou bien multiplier le nombre de ces postes, ou compter plutôt sur l'apport accru des ressources communautaires locales. La première hypothèse est extrêmement onéreuse et sans doute moins efficace, les communications entre les usagers et les ressources locales non professionnelles étant probablement plus aisées. Il existe de nombreux exemples de ces organismes ou groupes capables d'assurer un suivi efficace et convivial.

²⁹ Les opérations d'ajustement du revenu permettant un ratio plus élevé, les coûts globaux de gestion ne seront pas proportionnellement plus élevés. Par ailleurs les propositions d'intégration de la sécurité du revenu à la fiscalité faites par les signataires devraient permettre des économies de gestion encore plus grandes de ce côté.

Au niveau régional, confier la coordination à la SQDM

La Société québécoise de développement de la main d'oeuvre (SQDM) est devenue depuis peu le lieu de coordination d'une politique de mesures actives dans le développement de l'emploi. Elle est présente dans 12 des 16 régions socio-économiques du Québec et compte 48 points de services. Cet effort de régionalisation est au coeur de la politique de développement entreprise par la SQDM. Cette politique favorise la prise de décisions concrètes en région et au niveau local quant aux stratégies, aux moyens et aux clientèles. Elle veut mettre à contribution tous les leviers microéconomiques possibles et encourager la participation active de tous les partenaires socio-économiques concernés.

Cette philosophie locale et multisectorielle s'accorde parfaitement avec l'approche que le Comité externe favorise dans la réforme de la sécurité du revenu. En confiant la responsabilité régionale de la réforme à la SQDM, le Comité souhaite que désormais tous les secteurs de l'administration publique se sentent imputables vis-à-vis de l'accès de la population au revenu et à l'emploi. De fait, la SQDM a déjà pour double fonction d'assurer le développement d'un régime d'apprentissage et de formation professionnelle et d'un ensemble de mesures actives d'emploi. L'évolution récente de sa structure organisationnelle la confirme comme interlocuteur privilégié en matière d'emploi.

Tout en étant conscient de l'importance de la transition que cela suppose, le Comité externe recommande donc que:

10. chaque SQDM régionale fusionne ses points de services aux Centres locaux d'emploi à créer et qu'elle assume désormais la coordination générale et la gestion de l'ensemble des dispositifs relatifs à la sécurité du revenu et à l'emploi sur son territoire.

En conséquence, les SQDM régionales auront un rôle clé à jouer dans la mise en place du nouveau système. Il leur reviendra:

- de veiller à la mise en fonction des Centres locaux d'emploi avec leurs Conseils de partenaires pour l'emploi sur leur territoire;
- de s'assurer de la qualité des services dans les Centres locaux d'emploi;

- de tenir compte des Plans locaux d'action collective pour l'emploi (PLACE) dans leurs orientations prioritaires;
- d'assurer une concertation soutenue entre les différents acteurs régionaux des ministères, principalement du Revenu, de l'Éducation, de la Santé et des services sociaux, des Relations avec les citoyens, et bien sûr de l'Emploi et de la Solidarité;
- de déployer tous les efforts possibles pour soutenir le développement d'entreprises d'insertion à l'emploi et d'entreprises d'utilité collective.

Ce faisant, les responsables et le personnel des SQDM hériteront de la responsabilité non négligeable de servir de point de jonction avec les citoyens les plus appauvris et marginalisés de leur société. En transférant les responsabilités de la sécurité du revenu à la SQDM, la présente réforme transfère aussi des milliers de personnes qui éprouvent des difficultés majeures à satisfaire aux exigences de l'emploi. Un bon nombre de ces personnes, sans présenter des contraintes sévères à l'emploi, vivent des problèmes d'adaptation sérieux. Ces personnes ne doivent pas être laissées pour compte dans une approche où l'insertion à l'emploi deviendrait l'unique obsession de la «machine». Ceci appelle une approche adaptée que nous décrivons dans le chapitre qui concerne ces personnes.

Une organisation nationale où la sécurité du revenu est l'affaire de tous

Les objectifs de simplification, de déstigmatisation et de responsabilisation personnelle et collective que nous nous sommes fixés nous ont conduit à dessiner une réforme qui fera progressivement disparaître le statut de prestataires et les catégories qui y étaient rattachées. Fondamentalement, la présente réforme propose de remplacer une approche d'aide de dernier recours réservée quasi exclusivement à un groupe de citoyens sans emploi par une approche qui associe davantage la sécurité du revenu et l'emploi pour l'ensemble de la population.

Pour y arriver, on devra donc compter sur la contribution de ministères et d'entités administratives qui, jusqu'à maintenant avaient joué un rôle relativement mineur par rapport à l'aide de dernier recours. Cela, pensons-nous, aidera à reconnaître et à construire une responsabilité collective et une solidarité autour de la question de la sécurité du

revenu plutôt que de la condamner à fluctuer perpétuellement au gré des modulations de l'économie mais en marge de celle-ci.

L'éducation, la santé et les services sociaux, le revenu, la fiscalité, l'emploi sont tous des secteurs qui sont appelés à contribuer au remplacement de l'actuel régime et au développement du nouveau. Dans cette perspective, le Comité externe recommande:

- 11.de reconnaître désormais à la SQDM nationale la triple responsabilité de la formation professionnelle, du développement de l'emploi dans les régions et de l'accompagnement des personnes en quête d'un revenu d'emploi. Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité devient donc responsable de l'établissement des normes nationales en matière de supplémentation du revenu. Il devra le faire en assumant un leadership clair, fiable, inspirant et ouvert.
- 12.de développer une collaboration étroite entre la SQDM et le ministère de l'Éducation afin d'améliorer considérablement les services en matière de formation professionnelle;
- 13.de transférer graduellement au ministère du Revenu la responsabilité d'assurer la gestion financière de l'ensemble des ajustements aux revenus des personnes et ménages admissibles à une forme ou l'autre de sécurité du revenu, en étroite collaboration avec les services de première ligne assurés dans le réseaux des Centres locaux d'emploi.

Une partie des fonctions assumées par l'actuel ministère de la Sécurité du revenu, appelé à disparaître dans sa forme actuelle, seront ainsi transférées soit vers le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et vers le réseau SQDM, soit vers le ministère du Revenu. D'autres fonctions existantes ou à créer relèvent davantage du ministre délégué aux Relations avec les citoyens.

Le Comité externe recommande:

- 14.de concentrer autour du ministre délégué aux Relations avec les citoyens le développement et de la surveillance des politiques sociales concernant les citoyens, la famille, les groupes d'intérêt et les étapes de la vie.³⁰

³⁰ Lors de ses travaux, le Comité externe a envisagé de regrouper les organismes suivants sous ce ministère créé depuis: Office des personnes handicapées du Québec, Office des services de garde, Secrétariat à la famille, Secrétariat à la jeunesse, Secrétariat à l'action communautaire autonome, Secrétariat à la condition féminine, Curatelle publique,

15. de rapatrier les Conseils existants (Conseil permanent de la jeunesse, Conseil de la santé et des services sociaux, Conseil de la famille, Conseil du statut de la femme) sous un même nouveau *Conseil du développement économique et social* et de loger ce nouveau conseil au Conseil exécutif.

Ce Conseil élargi aura pour mission d'élaborer des propositions en matière de politiques sociales et économiques et d'assurer un suivi de leurs applications. Un de ses mandats sera donc d'évaluer la mise en oeuvre de la réforme (voir le chapitre sur l'évaluation) .

Une activité citoyenne garante de la démocratie

Enfin même les meilleurs systèmes de gestion nécessitent le regard externe de ceux et celles qu'on peut appeler les usagers et qui comprennent les situations sous un tout autre angle parce que ce sont eux et elles qui les vivent. Comme en témoignent les multiples travaux du service de recherche du ministère de la Sécurité du revenu, beaucoup de progrès ont été accomplis au cours des ans dans la compréhension des problèmes et l'adaptation du système grâce au travail persévérant des groupes de défenses de droits des personnes assistées sociales et de leurs alliés.

Les signataires du présent document ont tenu à inscrire dans le système plusieurs moyens d'intensifier la participation démocratique et les activités de représentations, notamment par la mise en place de comités d'usagers dans les centres locaux d'emploi, par leur présence aux Conseils de partenaires locaux pour l'emploi, aux instances régionales et nationales, de même que dans des activités ciblées de formation, d'évaluation et d'ajustement du système.

Chapitre 5 **Le contrôle des erreurs et des cas de fraude**

Quelle opinion publique?

Dans le débat sur la sécurité du revenu, aucune question ne soulève autant de passions que celle des irrégularités et de la fraude. Si l'on se fie aux opinions exprimées sur certaines lignes ouvertes, dans les conversations ou même dans les congrès politiques, l'image publique des prestataires, et partant du régime de la sécurité du revenu, est très négative. On utilise facilement les mots «paresseux», «profiteurs», «fraudeurs», et on imagine les personnes assistées sociales vivant confortablement aux dépens de la société et ne faisant pas d'efforts pour trouver du travail. Les abus, et la fraude en particulier, seraient endémiques et mineraient tout le système.

De tels préjugés sont indéniablement répandus. Les prestataires de la sécurité du revenu vivent d'ailleurs durement ces préjugés, auxquels ils sont confrontés sur une base quotidienne. Ils se sentent honteux, coincés, dévalorisés; plusieurs finissent par intégrer le modèle projeté par les préjugés et par perdre leur estime de soi et leurs moyens.³¹ Sur le marché du travail, beaucoup se sentent perdants d'avance, sachant qu'un séjour à l'aide sociale est très mal vu: «Si j'avais été en prison, pendant deux ans, ça n'aurait pas été pire!»³²

Il faut pourtant se garder de conclure trop rapidement, sur une base impressionniste. L'opinion publique n'est pas aussi hostile et méfiante qu'on le pense face aux assistés sociaux et au régime de la sécurité du revenu. Un sondage réalisé en décembre 1994 pour le ministère de la Sécurité du revenu indique un jugement plus positif et nuancé que ce que laisse croire un certain discours public.

31 Marc-André Deniger, Le B.S. mythes et réalités: guide de conscientisation, Ottawa, Conseil canadien de développement social et Front commun des personnes assistées sociales, novembre 1992, p. 36.

32 Cité dans Nicole Lemieux, L'image des prestataires de l'aide de dernier recours, ou c'est pas parce qu'on est BS qu'on aime le baloné, Québec, Ministère de la Sécurité du revenu, janvier 1995, p. 28.

D'abord, une majorité de Québécois pense que les assistés sociaux sont intéressés à travailler (62% sont *fortement en accord* ou *assez en accord* avec cette affirmation). Une majorité a également une bonne opinion des capacités des assistés sociaux à travailler: on pense qu'ils sont aussi qualifiés que les autres travailleurs pour certains emplois (83%), qu'ils sont aussi capables de garder un emploi (84%), et qu'ils font en général de bons travailleurs (57%). On pense en même temps qu'une proportion assez élevée de prestataires fraude (63%), mais l'opinion est pratiquement aussi pessimiste en ce qui concerne la fraude envers le ministère du Revenu (57%). En ce qui concerne les causes du recours à l'aide sociale, les gens sont partagés: parmi ceux qui expriment une opinion (il y a 19% d'abstention), environ la moitié pense que les prestataires sont des personnes malchanceuses (39%), les autres considérant plutôt qu'ils ne font rien pour s'en sortir (42%). L'ambivalence des gens apparaît encore plus clairement lorsqu'on aborde les raisons du travail au noir: une majorité pense que c'est une question de survie pour les assistés sociaux (53%), mais presque autant considèrent qu'il s'agit bien de fraude et non de débrouillardise (51%).³³

L'ambivalence

En majorité, donc, les Québécois considèrent les prestataires de la sécurité du revenu comme des personnes intéressées à travailler, capables de le faire et potentiellement dévouées; en même temps, ils les considèrent souvent comme des personnes qui ne cherchent pas à s'en sortir et comme des fraudeurs (qui fraudent pour survivre, mais qui fraudent quand même). Il s'agit bien sûr de l'opinion de toute une population, et on doit s'attendre à certaines incohérences. Dans l'ensemble, cependant, il s'agit moins d'incohérences que d'ambivalence. Les Québécois, comme les citoyens des autres démocraties avancées, sont ambivalents face à l'aide sociale.

Cette ambivalence tient au fait que l'aide sociale pose en contradiction deux grandes valeurs, fondamentales pour toutes les sociétés libérales. D'une part, les démocraties contemporaines s'engagent toutes à assurer un revenu minimum, mais pas inconditionnel, à chacun; aucun citoyen ne devrait être laissé dans le dénuement total. D'autre part, on s'attend à ce que tous ceux qui le peuvent travaillent, non seulement pour contribuer à produire la richesse collective, mais aussi parce que le travail confère l'égalité, l'autonomie et l'indépendance nécessaires

³³ Nicole Lemieux, Faits saillants des sondages sur l'image des prestataires de l'aide de dernier recours, Québec, Ministère de la Sécurité du revenu, février 1995, p. 3-4

pour assumer pleinement le rôle de citoyen.³⁴ Ainsi, les Québécois sont prêts à être solidaire avec les démunis, et ils le font sans arrière-pensée mais, en même temps, ils s'inquiètent du fait que des gens qui en seraient capables ne travaillent pas. D'où l'hésitation constante, que l'on retrouve dans les conversations comme dans les sondages, entre le désir d'être généreux et la méfiance face aux personnes qui, estime-t-on, devraient travailler.

Cette ambivalence est inhérente à tout système d'aide basé sur les besoins. Elle appelle une réponse, mais elle n'indique pas nécessairement un désir de remise en question de tout le système. Plusieurs fois annoncée, la crise de légitimité de l'Etat-providence et de l'aide sociale ne s'est jamais matérialisée, ni au Québec, ni ailleurs dans les pays de l'OCDE. Ce qui ressort de l'ensemble des analyses de l'opinion publique dans ces pays, c'est la popularité presque inébranlable de l'Etat-providence et des grandes politiques sociales. Si le retrait de l'Etat pose un défi majeur aux politiciens, c'est justement parce qu'en majorité les gens souhaitent maintenir les programmes sociaux existants, et même les améliorer.³⁵

Mais cet appui n'est pas inconditionnel. Une étude récente, sans doute la meilleure sur le sujet, montre que les Américains appuient solidement leurs programmes sociaux, même ceux qui s'adressent aux plus pauvres, mais que cet appui varie en fonction de quatre grands facteurs: l'intérêt personnel, l'orientation politique, la perception que le programme est bien géré et efficace, et la perception qu'il aide ceux qui en ont véritablement besoin.³⁶ Particulièrement significatifs, ces deux derniers facteurs expliquent l'importance de la question de la non-conformité et des contrôles.

Bien définir les termes

Avant de prendre la mesure des erreurs et de la fraude, il convient de bien définir les termes. Ce que l'on appelle de la fraude, ce n'est bien souvent que des problèmes de conformité, ou même des erreurs. La

34 Alain Noël, «The Politics of Workfare», dans Adil Sayeed (ed.), Workfare: Does It Work? Is It Fair?, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1995, p. 51-52.

35 Ceci explique pourquoi ceux qui veulent remettre en question les grands programmes sociaux le font rarement directement; ils coupent non pas pour détruire, mais pour «sauver» l'Etat-providence d'une crise toujours appréhendée. Paul Pierson, «The New Politics of the Welfare State», World Politics, 48, 2, janvier 1996, p. 177.

36 Fay Lomax Cook et Edith J. Barrett, Support for the American Welfare State: The Views of Congress and the Public, New York, Columbia University Press, 1992, p. 190-200 et 222-26.

fraude, en effet, implique une tentative délibérée de tromper l'administration publique, en cachant des informations ou en donnant des informations incorrectes, afin de recevoir des prestations auxquelles on n'a pas droit. Lorsque les renseignements sont erronés ou incomplets, sans intention délibérée de violer la loi, on parle plutôt d'erreurs ou de non-conformité.³⁷

Dans un système aussi complexe que celui de la Sécurité du revenu, les erreurs sont inévitables. Une étude auprès des prestataires révèle que la plupart ne comprennent pas toutes les modalités d'établissement de la prestation et s'estiment incapables de déterminer si leur prestation est inférieure ou supérieure à ce qu'elle devrait être.³⁸ Les agents des centres Travail-Québec eux-mêmes ont de la difficulté à s'y retrouver. Débordés et confrontés à un système particulièrement complexe, ils consacrent la plus grande part de leur temps à administrer l'aide financière, et font nécessairement des erreurs.³⁹

Les données

De mai 1990 à septembre 1994, la Direction de l'audit qualité du ministère de la Sécurité du revenu a vérifié 4387 dossiers dans différentes régions du Québec. Sur le nombre, 3557 ne comportaient aucune erreur à incidence monétaire (81%), 70 contenaient des erreurs administratives défavorisant le prestataire (1,6%), 140 impliquaient des trop-payés associés à des erreurs administratives (3,2%), et 640 comportaient des montants sur-évalués, compte tenu de la situation réelle du prestataire (14,6%).⁴⁰ Reporté sur l'ensemble des dossiers, ce taux de 15 % impliquerait des trop-payés de l'ordre de \$250 millions par année.⁴¹

37 Yrène Gagné et Marie-Renée Roy, Revue de la littérature sur l'efficacité des mesures de contrôle, Québec, Ministère de la Sécurité du revenu, février 1995, p. 3.

38 SOM Inc., Rapport des groupes de discussion sur les besoins essentiels des ménages à faibles revenus, Québec, Ministère de la Sécurité du revenu, décembre 1994, p. 25.

39 Le Conseil national du bien-être social estime que le Québec a le régime de sécurité du revenu le plus complexe au Canada: Réforme du bien-être social, Ottawa, Conseil national du bien-être social, été 1992, p. 18. Sur les tâches des agents, voir: Syndicat des fonctionnaires municipaux de Montréal et Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec, Résultat de l'étude «Surcharge de travail»: Agents d'aide socio-économique et personnel administratif, Québec, SFPQ, janvier 1992.

40 20 dossiers se trouvaient dans plus d'une catégorie. Direction de l'audit-qualité, Analyse de données de la banque de non-conformité réelle, Québec, Ministère de la Sécurité du revenu, juillet 1995, p. 2.

41 Gagné et Roy, Revue de la littérature sur l'efficacité des mesures de contrôle, p. 29.

Quelques comparaisons

Le nombre de dossiers et les montants en jeu sont importants. Mais avant de tirer des conclusions sur les mesures à prendre, il faut mettre les choses en perspective. Précisons tout d'abord que ce taux de 15% correspond assez bien à ce que l'on trouve pour d'autres programmes, et pour d'autres provinces ou pays.⁴² Il ne faut pas s'étonner d'une telle concordance: la gestion de programmes aussi complexes, destinés à de vastes clientèles, implique nécessairement des erreurs et des abus. Un contrôle parfait représenterait une tâche monumentale, dont les coûts dépasseraient de loin les économies engendrées.⁴³

Comment la situation se compare-t-elle à celle qui prévaut dans le domaine fiscal? Le dernier rapport du Vérificateur général du Québec fait état d'un manque à gagner en revenus fiscaux de 1,35 milliard de dollars par année, ce qui est cinq fois plus important que les trop-payés à la Sécurité du revenu. Non seulement le montant est-il considérable, mais il est récupérable. Les vérifications au bureau des déclarations d'impôts des particuliers, par exemple, rapportent de 1000 à 2000 dollars par jour-personne.⁴⁴

En comparaison, les contrôles à la Sécurité du revenu sont difficiles et, compte tenu des montants impliqués, forcément moins rentables.⁴⁵ Les preuves peuvent aussi être difficiles à établir. L'identification d'une situation irrégulière permet de rectifier un dossier, mais elle ne permet pas toujours de réclamer les trop-payés.⁴⁶ Ainsi, une enquête récente dans l'industrie du taxi à Montréal a conduit à l'annulation de 205

42 *Ibid.*, p. 5-6; Ministry of Community and Social Services, La gestion de l'aide sociale en Ontario: problèmes et solutions, Toronto, Ontario Community and Social Services, octobre 1994, p. 4.

43 Amitai Etzioni, «The Fight Against Fraud and Abuse: Analyzing Constituent Support», dans Etzioni (ed.), A Responsive Society: Collected Essays on Guiding Deliberate Social Change, San Francisco, Jossey-Bass, 1991, p. 238-39.

44 Vérificateur général du Québec, Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1994-1995, Québec, Vérificateur général du Québec, décembre 1995, p. 328-330; Presse canadienne, «Les percepteurs du fisc québécois rapportent 1000\$ de l'heure», *La Presse*, 13 janvier 1996, p. F4.

45 James Iain Gow, Alain Noël et Patrick Villeneuve, «Les contrôles à l'aide sociale: l'expérience québécoise des visites à domicile», Analyse de politiques, 21, 1, mars 1995, p. 31-52.

46 Enrico Sabatini, Ken Menzies et Fred Evers, «Welfare Fraud: Cohabitation and the Need Hypothesis», Revue canadienne de criminologie, 34, 2, avril 1992, p. 190.

dossiers mais ne permettra de réclamer des trop-payés que dans 12 cas.⁴⁷ Par ailleurs, même lorsque des trop-payés sont identifiés, la récupération des sommes se heurte à la faible capacité de payer des personnes en cause. Le ministère de la Sécurité du revenu ne recouvre que 0,64 dollar pour chaque dollar de créance, et estime que le coût moyen d'encaissement par dollar est de 0,28 dollar.⁴⁸

80% des trop-payés liés à 3% des ménages

Si l'on se fie aux données de la Direction de l'audit qualité du ministère de la Sécurité du revenu, on constate que presque 8 cas de non-conformité sur 10 concernent des montants de moins de 10 000 dollars; ces cas représentent moins de 20% des montants en trop-payés. En contrepartie, un peu plus de 80% des montants en cause sont associés à des trop-payés de plus de 10 000 dollars. Si on reporte ces cas de non-conformité de plus de 10 000 dollars sur l'ensemble des prestataires (en utilisant la proportion de 14,6% de dossiers non-conformes), on peut voir que l'essentiel des montants en non-conformité (80%) est le fait d'à peine plus de 3% des ménages à l'aide sociale. Plus du quart des montants en cause (26,2% du total) provient de trop-payés de plus de 50 000 dollars, trop-payés qui concernent moins de la moitié de un pour cent des ménages à l'aide sociale (0,44%).⁴⁹

Derrière le 14,6% de non-conformité, il y a donc un grand nombre de petites irrégularités et un petit nombre de gros cas, dont l'incidence financière est beaucoup plus déterminante. Bien que les données soient insuffisantes pour donner des proportions exactes, il est probable que ces derniers cas concernent surtout des questions de vie maritale ou de revenus non déclarés qui durent depuis plusieurs années.⁵⁰ Ce sont surtout ces cas majeurs qui relèvent clairement de la fraude (fausse déclaration). Pour la grande majorité des trop-payés enregistrés au

47 Konrad Yakabuski, «Fraude majeure à l'aide sociale: il a été établi que 205 chauffeurs de taxi touchaient des prestations illégalement», Le Devoir, 8 février 1996, p. A3.

48 Vérificateur général du Québec, Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1994-1995, p. 258-59.

49 Direction de l'audit-qualité, Analyse de données de la banque de non-conformité réelle, p. 7.

50 Les questions de vie maritale et de revenus de travail représentent respectivement 65% et 21% du total des trop-payés. *Ibid.*, p. 5. Voir aussi Alain Boisvert et Yrène Gagné, Etude sur les caractéristiques des débiteurs de l'aide de dernier recours, Québec, Ministère de la Sécurité du revenu, juin 1995, p. 48.

ministère (82%), on parle plutôt de non-conformité, puisqu'une fausse déclaration n'a pas été établie.⁵¹

Un système plus simple, de meilleurs contrôles

Ce qui précède ne vise pas à minimiser l'importance de la non-conformité ou à nier la nécessité de contrôles rigoureux. Le problème de la non-conformité est réel et il préoccupe à juste titre les gens qui se soucient d'une administration rigoureuse et équitable des fonds publics.

Mais il faut bien prendre la mesure du phénomène afin d'appliquer les correctifs appropriés. Dans le passé, des mesures de contrôle pénalisantes, stigmatisantes et peu efficaces, comme les visites à domicile systématiques, ont été adoptées sans tenir compte de la nature réelle du problème et sans évaluer la rentabilité des interventions, dans le but surtout de donner l'impression que le gouvernement était rigoureux et déterminé à agir.⁵²

Dans cette optique, il semble important de prévenir les erreurs et les abus, de bien cibler les interventions, et d'éviter d'accabler et de dénigrer la majorité des personnes qui respectent la loi. En tenant compte de ces considérations et de l'expérience accumulée en matière de contrôles à l'étranger et au Québec, le Comité externe recommande:

1. de simplifier autant que possible la loi, les règlements et les procédures de la sécurité du revenu, afin que les agents, les prestataires et la population en général comprennent facilement les règles du jeu et puissent les respecter.
2. de donner aux agents du Service d'ajustement du revenu une formation suffisante en techniques d'entrevue, en gestion de dossiers et en assurance-conformité; de consacrer les ressources nécessaires à la bonne administration des dossiers au départ; et de minimiser le roulement du personnel et l'utilisation du personnel précaire dans ces fonctions.

A l'heure actuelle, les agents sont tout simplement incapables de gérer adéquatement leurs dossiers, parce que la loi est trop complexe, parce

⁵¹ La proportion de 82% exclut les trop-payés associés à de l'aide conditionnelle, versée en attente d'une prestation de l'assurance-chômage, de la CSST ou de la SAAQ; Boisvert et Gagné, *Etude sur les caractéristiques des débiteurs de l'aide de dernier recours*, p. 41-43.

⁵² Gow, Noël et Villeneuve, «Les contrôles à l'aide sociale: l'expérience québécoise des visites à domicile», p. 31-52.

qu'ils ont une charge de travail trop lourde, et parce que le personnel est trop instable. Une stratégie de conformité sérieuse doit commencer par la simplification et par l'investissement dans les ressources humaines. Il faut également faire attention de ne pas fausser les attentes en privilégiant la correction des erreurs plutôt que la construction de dossiers conformes au départ. En 1986, par exemple, les visites à domicile ont été instaurées alors même que le ministère manquait de personnel et accumulait «de longs retards...dans le traitement des demandes».⁵³

Le Comité externe recommande également:

3. de fonder les activités de vérification et d'enquête sur l'identification des personnes à risque, en évitant de définir le risque de façon trop large .

Toutes les études sur les contrôles insistent sur l'importance de bien cibler les stratégies de vérification. Les contrôles généralisés et aléatoires ne sont ni équitables, ni efficaces, ni rentables. Mais il ne suffit pas d'évoquer le ciblage; encore faut-il qu'il soit bien effectué. Au début des années 1990, le ministère de la Sécurité du revenu prétendait cibler les «clientèles à risque» en retenant les personnes seules aptes au travail, les familles monoparentales et quelques autres groupes; bref, la quasi totalité des prestataires!⁵⁴ Un ciblage sérieux devrait concerner une minorité de prestataires.

Enfin, le Comité externe recommande:

4. d'améliorer les échanges de renseignements entre le ministère de la Sécurité du revenu et d'autres ministères ou organismes du gouvernement du Québec et de gouvernements voisins, et avec certaines banques de données privées.

Les études sur la question confirment l'efficacité, la rentabilité et le caractère relativement inoffensif des échanges informatiques de renseignements. Cependant, des précautions s'imposent pour assurer la protection stricte des données personnelles. Dans le passé, les fichiers de renseignements personnels du gouvernement du Québec n'ont pas toujours été adéquatement protégés. Le ministère de la Sécurité du revenu, en particulier, a été mis en cause dans des affaires de bris de

⁵³ Protecteur du citoyen, Rapport annuel 1986, Québec, Protecteur du citoyen, 1987, p. 37-38.

⁵⁴ Gow, Noël et Villeneuve, «Les contrôles à l'aide sociale: l'expérience québécoise des visites à domicile», p. 47-48.

confidentialité et même de trafic d'informations.⁵⁵ Avant d'aller de l'avant avec des échanges de données plus poussés, le ministère de la Sécurité du revenu devra donc adopter des normes strictes et fournir des garanties satisfaisant aux exigences de la Commission d'accès à l'information et du Vérificateur général.

Un équilibre à maintenir

Il importe de convaincre les Québécois de la valeur et de l'intégrité de leur système de sécurité du revenu. Comme dans tout système complexe et de grande envergure, il y a bien sûr des erreurs et des abus. Les taux de non-conformité de la sécurité du revenu sont cependant comparables à ce que l'on retrouve ailleurs, à l'extérieur du Québec et dans d'autres programmes gouvernementaux.

Des efforts doivent être faits pour améliorer le système, notamment en le simplifiant, en investissant dans les ressources humaines, en identifiant mieux les personnes à risque, et en améliorant les échanges de renseignements. Mais il faut garder à l'esprit que la meilleure stratégie de conformité ne réduira toujours que fort peu les dépenses d'aide sociale.⁵⁶ Il ne faut pas perdre de vue non plus le fait que la non-conformité n'est pas à sens unique. Faut-il rappeler que le programme APPORT rejoint moins du tiers de sa clientèle potentielle?⁵⁷ Enfin, il faut toujours veiller à maintenir un équilibre entre la recherche de la conformité, le respect des droits des prestataires, et le maintien d'une relation saine entre le gouvernement et les citoyens, quel que soit leur statut sur le marché du travail.

En 1994, les journaux ont fait état de conflits impliquant le ministère du Revenu, la SAAQ et la CSST. Tous ces conflits, comme ceux concernant les visites à domicile de la Sécurité du revenu, avaient un élément en commun: une administration publique qui adoptait une attitude hostile et abusive envers des citoyens considérés en bloc comme des «fraudeurs en puissance».⁵⁸ Ces conflits nous rappellent que notre société, fondée autant sur la solidarité que sur la responsabilité personnelle, ne peut tolérer que la rigueur administrative

55 Michel Venne, *Vie privée et démocratie à l'ère de l'informatique*, Québec, IQRC, 1994, p. 35-48.

56 David H. Greenberg et Douglas A. Wolf, «Is Wage Matching Worth All the Trouble?», *Public Welfare*, 43, 1, hiver 1985, p. 20.

57 Ministère de la Sécurité du revenu, *Rapport annuel 1994-1995*, Québec, Publications du Québec, 1995, p. 14.

58 Alain Noël, «Quebec Report: Big Brother», *Canada Watch*, avril 1994.

dégénère en harcèlement et en arbitraire. Les citoyens ne peuvent pas davantage être définis comme des «fraudeurs en puissance» que les gens en santé peuvent être assimilés à des malades qui s'ignorent, pour reprendre la savoureuse expression de Jules Romain. Cette règle vaut autant pour la Sécurité du revenu que pour les autres programmes gouvernementaux, qui doivent être administrés dans la rigueur et l'équité mais aussi dans le respect envers les citoyens qui y ont recours.

Section 3 :

De l'employabilité à l'emploi

Chapitre 6 **Le développement de l'emploi**

La meilleure façon de réduire les coûts en sécurité du revenu et les coûts sociaux à long terme consiste à créer de l'emploi. C'est aussi la meilleure façon de maintenir associés revenu et effort, un prérequis majeur des consensus sociaux en matière de solidarité. L'échec relatif des mesures de développement de l'employabilité le démontre: il ne suffit pas d'inciter les gens à travailler, encore faut-il que des emplois soient disponibles.

L'idée de création d'emploi était présente dans les mesures d'employabilité offertes par la loi 37. Toutefois l'objectif d'intégration au travail de ces mesures reposait presque entièrement sur les épaules des personnes. Le recours à des stratégies de mises à niveau strictement individuelles a négligé le formidable potentiel des communautés. Le développement de l'emploi est une responsabilité collective qui appelle de nouvelles stratégies.

Ces stratégies doivent reposer sur une politique de l'emploi qui doit cependant reconnaître l'intermittence actuelle de l'offre et de la demande sur le marché du travail et qui doit, conséquemment, favoriser un meilleur partage du travail et des revenus disponibles.

Des mesures nationales pour favoriser le développement et l'accès à l'emploi

Nous devons avoir le courage d'une option pour l'emploi. Bien que son mandat n'ait pas été de formuler une politique pour l'emploi et que les discussions qui conduiront à une telle politique doivent se poursuivre avec les partenaires sociaux et économiques, le Comité externe a identifié les leviers suivants dont certains trouvent un écho dans les autres chapitres de ce rapport:

- préférer une politique monétaire compatible avec un objectif de création d'emplois;

- positionner le salaire minimum à 47% du salaire moyen dans l'industrie québécoise, ce qui permettrait dans les circonstances actuelles de le hausser jusqu'à 7,00\$ l'heure;
- favoriser des ententes de partage du temps de travail associées à la création de nouveaux postes;
- favoriser la mise en place de postes d'insertion dans les entreprises;
- faciliter la comptabilité et la gestion des petits employeurs;
- envisager de remplacer les subventions aux entreprises par des déductions de charges sociales pendant les premiers mois de la création d'un emploi et par des bons d'emploi remis aux travailleuses et travailleurs prêts à s'intégrer au marché du travail de manière à donner à ces derniers un réel pouvoir de négociation;
- préférer les subventions aux emplois créés aux subventions sur l'investissement.

Le recours au temps supplémentaire en période de manque d'emploi est désastreux

Contrairement à d'autres pays industrialisés comme l'Allemagne ou le Japon, le temps de travail chez nous s'est massé sur un nombre moindre de travailleurs. Cela est désastreux, notamment pour les jeunes qui n'arrivent pas à intégrer le marché du travail. Cette forme d'exclusion a priori est inacceptable tout comme le chômage de longue durée. À long terme un tel clivage devient très coûteux pour les finances publiques. C'est pourquoi des mesures sont requises pour solidariser les deux facettes d'une même réalité que son l'emploi et son absence.

Les signataires de ce document recommande:

1. que les dispositions de la Loi sur les normes du travail soient révisées de manière à ne pas encourager le recours au temps supplémentaire et à décourager le travail précaire;
2. que tous les salaires soient assujettis sans limite salariale supérieure à la cotisation employé et employeur à l'assurance-

chômage, qu'en contrepartie, les taux soient diminués légèrement; que les sommes supplémentaires ainsi perçues servent sous forme de paiements de transferts à soutenir les dépassements conjoncturels en sécurité du revenu et à développer l'emploi.

Poursuivre les efforts en direction de l'équité salariale et de l'équité en emploi

Il n'y a aucune raison non plus pour que l'accès à l'emploi et au revenu soit l'objet d'une quelconque discrimination entre les hommes et les femmes. Or ces dernières ne gagnent présentement en moyenne que les deux-tiers du salaire moyen des hommes et sont ainsi assignées avec leurs dépendants à une plus grande pauvreté. Nous devons nous appliquer au cours des prochaines années à poursuivre nos efforts de correction de ces disparités, tant sur le plan législatif que dans les pratiques courantes.

Une collaboration totale du fédéral

On alléguera que la question de l'assurance-chômage relève des compétences du gouvernement fédéral. Les guerres de juridiction entre les deux niveaux de gouvernement font perdre énormément de temps et d'argent aux travailleurs tout en introduisant des effets pervers qui ne sont que trop bien connus. Il est inadmissible que des politiques reliées au chômage aient pour objectif, avoué ou non, de transférer des clientèles dans les plus brefs délais d'une juridiction à l'autre. Les contribuables, eux, n'oublient pas que leur portefeuille est unique et savent que les politiques relatives au chômage et à l'aide sociale sont intimement liées. Leur objectif commun doit être le service public, soit la sécurité du revenu en période de manque d'emploi et l'intégration la plus rapide possible des personnes au marché du travail, et non le transfert des clientèles d'une zone de marge à une autre.

Le Comité propose ailleurs dans ce rapport le rapatriement pur et simple par le Québec de toutes les compétences en matière d'emploi, de chômage et de sécurité du revenu. En attendant, l'intérêt premier des citoyens et citoyennes appelle une collaboration de tous les instants des gouvernements fédéraux et provinciaux.

À contre-courant de la décroissance

Il faudra également résoudre les contradictions inhérentes au fait de développer l'emploi, une nécessité du point de vue social, alors que le courant qui s'impose dans l'économie est celui de la décroissance. Les grandes entreprises invoquent l'impératif de compétitivité dans un marché mondialisé, et le secteur public, la dette nationale, pour justifier d'importantes mises à pied. Ces pertes d'emploi hypothèquent à leur tour le milieu environnant, et entraînent d'autres pertes d'emploi qui, d'un point de vue d'utilité collective, diminuent d'autant les économies envisagées.

Toutes ces manoeuvres rendent difficile l'adhésion à des alternatives qui peuvent ressembler, vu le contexte, à des stratégies à rabais où on couvre une crise par une apparence de solution. Au cours des prochaines années, il n'y aura pas vraiment moyen d'échapper à ces dilemmes qui vont requérir beaucoup de jugement et d'ingéniosité des partenaires. Tant que l'alliance du social et de l'économique ne sera pas réalisée, nous devons apprendre à dépasser tant bien que mal ces contradictions d'où la nécessité de réaligner constamment les choix et les compromis de l'heure sur des objectifs à moyen et long terme clairs et acceptables.

Les responsabilités locales en matière de développement de l'emploi

Si des mesures macro-économiques et législatives peuvent créer les conditions favorables au développement de l'emploi, il n'en reste pas moins que c'est au niveau local que la débrouillardise et la créativité sont requises pour explorer les avenues qui s'imposent, d'où la nécessité de soutenir la concertation locale en matière de développement de l'emploi.

Une dynamique locale déjà présente à soutenir

On a assisté depuis le début des années 1980 à un extraordinaire effort de développement local. En milieu rural, cet effort s'est organisé autour des Services d'aide au développement des collectivités et des Services d'aide aux entreprises. En milieu urbain, il s'est beaucoup développé autour des Corporations de développement économique et des Corporations de développement économique communautaire (CDEC).

Les Conseils régionaux de concertation et de développement jouent aussi un rôle important. Cette concertation pour un développement local et régional planifié selon des objectifs stratégiques réunit les principaux acteurs: les entreprises, les syndicats, le milieu organisé, les élus et l'administration publique. Cette énergie déployée à résoudre ensemble et localement des problèmes vécus localement doit être appuyée et plusieurs des recommandations du présent rapport vont dans ce sens.

Aider les promoteurs au lieu de prendre leur place

Par son attachement à la promotion d'une réponse locale à des besoins locaux, cette concertation stratégique devient un levier de première importance pour le développement d'une économie davantage solidaire à deux conditions:

- qu'il y ait des promoteurs disposés à créer les emplois;
- qu'il y ait une volonté réelle de la part des interlocuteurs gouvernementaux de fournir au niveau local les marges de manoeuvre nécessaires pour développer ces emplois.

Les expériences de développement d'emploi réussies confirment toutes ce simple fait: *ce sont des personnes branchées sur des réseaux efficaces qui créent des emplois*. Un peu sur le principe de la *corvée*, on obtient des résultats quand les moyens et les informations des uns et des autres arrivent à se connecter promptement et dans une certaine convivialité autour d'un bon organisateur qui accepte de porter le projet à terme.

Les structures ne créent pas d'emploi. Elles sont utiles quand elles viennent en appui et nuisent énormément quand elles cherchent à se substituer à l'initiative locale. L'enjeu principal ne réside pas tant dans l'augmentation des ressources et de l'implication gouvernementale que dans l'apprentissage de nouvelles façons de faire qui respectent la dynamique de l'initiative locale.

Une autre façon de faire qui s'appuie sur l'expertise et la disponibilité des acteurs locaux

Un *premier volet* dans la transformation des façons de faire vise les ressources humaines affectées au développement de l'emploi. C'est pourquoi le comité recommande:

3. que soit consolidée l'expertise terrain déjà à l'oeuvre par une politique du développement local qui reconnaîtra et financera de façon durable les instances locales de développement économique et communautaire (CDEC, CDC, CDE, SADC, etc.);
4. que la formation du personnel des CLE et de la SQDM suite à la réforme soit l'occasion de partages d'expertise substantiels avec les acteurs du développement local qui pourront inclure des stages dans les instances locales et des échanges de personnel de manière à permettre les transferts de savoir ainsi que le développement de la confiance réciproque;
5. que le personnel des CLE et de la SQDM ait la latitude nécessaire aux niveaux local et régional pour réagir positivement à des besoins conjoncturels tant au niveau des normes que des possibilités de financement.

Faire confiance au milieu et oser le petit risque local

Un *deuxième volet* vise les normes reliées à l'application des programmes et de leur financement.

Toute approche entrepreneuriale implique une certaine gestion des risques. Cette gestion partagée du risque a été acquise par les années passées lors des négociations visant à amener de grandes entreprises à choisir de s'installer au Québec. Toutefois, quand les promoteurs sont locaux et les projets, de petite envergure, le réflexe de prudence l'emporte souvent sur toute autre considération, comme si le risque était plus grand dans leur cas. Conséquence: on se retrouve avec des programmes de développement local tellement normés qu'ils en deviennent inutilisables.

Pourtant l'argument du plus grand nombre d'emplois en jeu avec la grande entreprise ne résiste pas à l'analyse si on l'aligne aux impératifs de décroissance auxquels sont soumises ces entreprises dans le contexte de mondialisation invoqué plus tôt: pour devenir compétitifs, nous devons être aussi très solides et très appuyés sur le plan local. La prudence gouvernementale, toujours nécessaire, devra s'arrimer davantage avec la nécessité de tester les idées, de faire confiance au milieu, de répondre aux crises qui se développent, de donner suite rapidement aux occasions qui se présentent, et de rendre le risque acceptable aux personnes qui osent l'entreprise locale.

Le Comité favorise donc:

6. une approche de gestion qui disposera d'enveloppes gérées localement et expérimentalement en fonction des besoins et des conjonctures et qui pourra privilégier nettement cette approche aux programmes normés actuels, qui réservera en contrepartie un pourcentage des fonds pour le développement des projets, leur analyse soignée et leur évaluation, et qui tiendra compte dans ses décisions de l'effet d'entraînement (projets dérivés, formation par l'action des ressources locales) de projets prometteurs bien supportés.

C'est notamment le sens indiqué par l'évolution des comités patronaux et syndicaux d'adaptation de la main d'oeuvre, connus sous le nom de CAMO. On y a fait preuve de beaucoup de créativité au cours des dernières années pour supporter dans leur phase de réorientation les travailleurs mis à pied lors de pertes massives d'emploi dans les industries. Cette opération a donné lieu à la naissance de nouveaux services, de nouvelles entreprises.⁵⁹

Ces approches très ciblées ne suffisent plus quand c'est toute une collectivité qui fait face au manque d'emploi. C'est pourquoi ces programmes ont eu par la suite des volets axés sur des collectivités entières. C'est pourquoi aussi les CDEC de Montréal ont réclamé et obtenu de la SQDM l'accès à des fonds dénormés, les Fonds d'adaptation de la main d'oeuvre (FAMO). Ces fonds permettent d'offrir des services à toutes les personnes en recherche d'emploi qui désirent s'en prévaloir. Ils permettent aussi une réponse plus souple, plus rapide, plus efficace aux besoins locaux.

Le Comité externe est d'avis que:

- des fonds de type FAMO devraient être disponibles aux organismes de développement économique communautaire dans toutes les régions où ils existent et non seulement à Montréal;

Compte-tenu que les pertes d'emplois dans les grandes entreprises et le secteur public libèrent sur le marché du travail une main-d'oeuvre

⁵⁹ À Sorel, par exemple, le Conseil central des syndicats nationaux a mené une large opération suite à la mise à pied de travailleurs dans les chantiers navals, donnant lieu à un programme de mise à jour des compétences, l'Atelier des chômeurs, au démarrage d'une coopérative de travail, la Coopérative Aide Plus, en partenariat avec le CLSC. Dans le cas des Forges de Sorel, un CAMO a évité la fermeture de l'entreprise, les travailleurs ayant trouvé avec l'employeur une stratégie de relance pour l'entreprise.

qualifiée potentiellement plus prompte à saisir les opportunités d'emplois que les chômeurs de longue durée, les pertes d'emplois massives dans un milieu devraient accroître les fonds FAMO disponibles pour l'ensemble de la population.

Mieux cibler les fonds de développement

Le développement d'économies locales plus solidaires demande une révision des pratiques gouvernementales en matière de support à l'entrepreneursip.

Si le gouvernement et les collectivités locales ont beaucoup privilégié l'initiative au cours des dernières années, il y aurait intérêt à mieux cibler les nombreuses formules financières d'appui aux projets (Fonds décentralisés de création d'emploi, Fonds Innovatech, Fonds d'aide aux entreprises, Plan Paillé) demandent à être mieux ciblées. Quelques constatations s'imposent:

- les subventions importantes aux entreprises ne garantissent pas la création et le maintien de l'emploi (comme le cas de Hyundai l'a démontré à Bromont);
- les subventions aux entreprises pour la création d'emplois ne garantissent ni l'embauche de clientèles ciblées comme les chômeurs, les femmes ou les jeunes, ni la qualité des conditions de travail;
- les fonds les plus importants et les plus intéressants ne sont pas toujours raccordés à une problématique de réponse aux besoins des collectivités en matière de développement de l'emploi;
- la création d'emploi au niveau des très petites entreprises (1 ou 2 emplois ou même une fraction d'emploi) est souvent hors norme, dans des secteurs à concurrence forte ou non-admissibles aux subventions, et les formalités tellement lourdes que plusieurs employeurs se tournent vers l'économie informelle plutôt que de s'y astreindre.

Réorganiser le financement autour de l'emploi créé

Compte tenu de l'état des finances publiques et de la nécessité de s'assurer que les investissements gouvernementaux servent prioritairement aux besoins les plus importants, les membres du Comité externe recommandent:

7. qu'en matière de support financier aux entreprises, le gouvernement harmonise ses disponibilités avec les efforts locaux en matière de développement de l'emploi et qu'il concentre son effort de subvention sur les entreprises qui acceptent de participer au mouvement local pour l'emploi et qui peuvent démontrer qu'elles embauchent effectivement des personnes qui doivent davantage être aidées à s'intégrer au marché du travail;
8. que le gouvernement se garantisse un retour sur ses investissements dans l'entreprise privée, soit en privilégiant les prêts aux subventions directes, soit par une formule de remise d'une partie des sommes reçues dans des fonds de capital de risque et de création d'emploi, soit par une contribution à l'entrepreneurship d'utilité collective, ou par une autre méthode à établir reconnaissant les contraintes circonstancielles inhérentes au maintien et à la création de l'emploi plutôt que les besoins en capital;

Il serait également important:

- que les institutions financières, grandes gagnantes des périodes de récession et de la lutte au déficit, soient invitées à participer au développement local de l'emploi en participant davantage à la gestion des risques, ce qui est leur raison d'existence, notamment en accroissant leur support aux promoteurs sans emploi ou peu fortunés;
- qu'on enrichisse davantage le spectre des formules participatives de financement dans la lignée des alternatives syndicales comme le Fonds de solidarité de la FTQ ou le nouveau Fondation de la CSN, et des réponses locales multipartites, d'importance variable, des SOLIDE aux cercles d'emprunt.⁶⁰

Ces responsabilités étant assurées dans les secteurs public et privé, on peut alors commencer à parler d'entrepreneurship d'utilité collective.

⁶⁰ Mandag Mornen Strategic Forum, Partnership for New Social Development, Document préparé pour le Sommet mondial sur le développement social, Copenhague, mars 1995.

L'entrepreneurship d'utilité collective

Les emplois dits d'utilité collective sont à l'ordre du jour des différents forums socio-économiques comme moyens de création d'emploi et d'élargissement du marché du travail.

On les retrouve à la rencontre d'un certain nombre de raisonnements d'origine variée. On songe notamment à les créer pour:

- mettre des personnes en mouvement vers l'emploi,
- mettre en place des alternatives à l'institutionnalisation,
- répondre à des besoins constatés dans la communauté,
- favoriser l'empowerment des communautés,
- prospecter et développer de nouveaux gisements d'emploi et promouvoir l'entrepreneurship communautaire,
- lutter contre le travail au noir
- développer l'investissement public dans les secteurs d'emploi occupés par les femmes.

Ces emplois sont encore beaucoup objet de débat car ils se situent dans des zones intermédiaires, en marge du secteur privé ou public. Le nom qu'on leur donne varie selon les contextes de même que le type d'économie auquel on les rattache. On a parlé d'économie sociale, d'économie solidaire, d'emplois de solidarité, de travaux d'utilité collective, d'emplois d'utilité collective, de tiers secteur. Bref, voici un domaine en pleine quête d'identité. Nous utiliserons ici le terme d'*entrepreneurship d'utilité collective* pour désigner le mouvement d'initiative qui conduit à la création de ces emplois et nous parlerons d'*économie solidaire* pour qualifier le type d'économie auquel ils devraient contribuer.

Des points de repère pour identifier les emplois d'utilité collective

Les éléments de définition suivants seraient satisfaisants du point de vue du Comité externe pour qualifier les emplois d'utilité collective:

- on aboutit dans tous les cas à une formule de réponse durable à un besoin durable par un emploi durable;
- les emplois se situent dans des secteurs non développés par l'économie de marché;
- les emplois se situent dans des secteurs non développés par l'économie publique;
- les emplois ne créent ni substitution d'emploi ni concurrence déloyale;
- ils répondent à un besoin local;
- ils répondent à des besoins de la collectivité;
- ils impliquent une forme d'entrepreneurship;
- ils sont gérés par des organismes à but non lucratif, par des coopératives ou par des municipalités associées à des organismes du milieu (par exemple Villes et villages en santé);
- on s'efforce d'y fournir des conditions de travail correctes incluant des temps de formation et les nouveaux employeurs offrant ces emplois reçoivent eux-aussi du support au niveau de la gestion et de la formation;
- les emplois sont de vrais emplois assujettis aux normes minimales du travail⁶¹;
- les projets doivent être subventionnés en tout ou en partie parce que la capacité de payer le produit ou le service à sa juste valeur n'est pas présente. Ces produits et services sont offerts prioritairement à ceux qui en ont le plus besoin⁶²;
- ce support financier se fait pour une période déterminée mais potentiellement récurrente. On suppose qu'après un temps de développement subventionné, les emplois en question rejoindront l'économie de marché ou l'économie publique.

61 La part publique des salaires garantit au moins le salaire minimum et tient compte des forces de la démocratie et du marché

62 On pourrait adopter ici le principe du triangle solidaire: une partie développe et fournit le produit ou le service, une autre l'acquiert selon sa capacité de payer, une troisième, la partie publique, comble la différence, en relation avec le marché.

On pourrait craindre que les emplois d'utilité collective condamnent les travailleuses et travailleurs à des emplois bas de gamme et mal payés. Pierre Paquette, Secrétaire général de la Confédération des syndicats nationaux, offre d'autres perspectives en rappelant que le statut de salarié peut primer stratégiquement sur le salaire parce qu'il donne accès aux droits inscrits dans les lois du travail, notamment au droit d'association. Par ailleurs des emplois de qualité ont été développés au départ sur une base d'utilité collective, par exemple dans les garderies sans but lucratif.⁶³ Pour que le statut de travailleur prenne tout son sens, ces nouveaux emplois doivent être plus que des emplois d'insertion et être le plus possible accessibles sans restrictions liées au statut.⁶⁴ Nous y reviendrons plus loin.

Les zones de développement et d'application du concept d'emplois d'utilité collective

Les zones de développement des emplois d'utilité collective n'ont pas encore été toutes recensées. Mais, une synthèse des énoncés sur le sujet donnerait pour l'heure la liste suivante:

- des réponses préventives pour améliorer la santé, la sécurité, l'environnement, la cohésion sociale, pour lutter contre la pauvreté, contre le décrochage, contre l'exclusion;
- des services domestiques liés à un taux moindre d'institutionnalisation;
- des services d'accompagnement et d'aide aux transitions de la vie;
- des services palliant aux besoins et au manque de temps et de disponibilité des travailleuses et des travailleurs, ce qui intègre dans l'économie formelle des tâches traditionnellement assumées de façon informelle (garderie, cuisine collective, entretien, réparations, couture);

⁶³ Pierre Paquette, Un Québec pour l'emploi, Montréal, Éditions Saint-Martin, 1995, p. 122-123.

⁶⁴ Voir à ce sujet Aubry, F. et Charest, J. (1995). Développer l'économie solidaire: éléments d'orientation, p. 31.

- des travaux d'aménagement et d'infrastructures améliorant la qualité de vie ou les attraits d'une communauté, d'une localité, d'une région;
- des services de support à la défense des droits, à l'éducation civique, économique, démocratique, à la construction de la solidarité⁶⁵;
- des contributions artistiques pour donner accès au beau⁶⁶;
- toute autre initiative estimée utile par la communauté.

Dix mille emplois à normaliser au ministère de la Santé et des services sociaux

Dans son évaluation de l'apport des organismes communautaires au réseau de la santé et des services sociaux⁶⁷, Jean-Pierre Bélanger, du MSSS, a fait les constatations suivantes: les 2 374 organismes communautaires admissibles à des subventions du Service de soutien aux organismes communautaires (SSOC), et donc «actifs dans un domaine pertinent pour le MSSS», avaient à leur emploi en 1994 10 107 employés réguliers et 14 871 employés occasionnels, pour un équivalent temps plein entre 8 354 et 9 810 travailleurs selon le critère utilisé. C'était presque l'équivalent des effectifs des CLSC qui comptent 16 000 employés évalués à 11 000 équivalent temps plein. Plusieurs de ces employés occasionnels étaient embauchés dans le cadre de mesures de type EXTRA ne leur donnant pas un vrai statut d'emploi ou dans le cadre de mesures de type PAIE leur donnant un statut d'emploi très temporaire. On voit à la lumière de ces chiffres l'importance de la contribution sociale de ce secteur de même que la nécessité d'en régulariser les conditions d'emploi.

65 Comment faire la part des choses entre les emplois d'utilité collective et les emplois communautaires déjà existants et financés en tant qu'emplois et non en tant que «mesures» par l'un ou l'autre Ministère? Une politique de l'éducation populaire autonome et de l'action communautaire pourrait aborder la question dans son ampleur.

66 En attendant une véritable politique des métiers artistiques.

67 Jean-Pierre Bélanger. Les organismes communautaires du réseau: un secteur de l'économie sociale à consolider et à développer. Document de travail (1ère version), Québec, MSSS, 1995, p. 4-5.

La réforme: une occasion de créer des emplois

La réforme que nous proposons ouvre à son tour des possibilités de création d'emplois:

- un meilleur accès aux garderies pourrait conduire à la création de 2400 emplois d'aide-éducatrices;
- le soutien nécessaire aux écoles primaires et secondaires en milieu appauvri, associé à l'urgence d'impliquer davantage les parents de faible revenu dans le milieu scolaire où évoluent leurs jeunes pour prévenir le décrochage, démontre la rentabilité sociale immédiate d'un programme de création d'emplois de soutien aux enseignants en collaboration avec les autorités scolaires et les syndicats d'enseignants⁶⁸. Il suffirait qu'on considère un ratio d'une personne pour 200 enfants et jeunes en milieu appauvri pour créer 1100 nouveaux emplois à l'échelle du Québec;
- de même la réorientation des CTQ en Centres locaux d'emploi ne sera viable que si le milieu peut appuyer de façon considérable les efforts des conseillers des centres locaux, qui agiront davantage en tant que guides du parcours des gens qu'en tant que dispensateurs de services. Les fonctions d'orientation, de formation, d'insertion et d'accès à l'emploi existantes vont devoir être développées et certainement au moins doublées à court terme. Cela ouvrirait la porte à 2250 emplois dans les organismes communautaires associés à cette mission;
- une intensification des efforts d'éducation économique déjà consentis s'avérera également nécessaire pour aider les personnes à préserver à leur avantage la mince marge de manoeuvre financière que leur fournit la sécurité du revenu. Plusieurs centaines de postes pourraient ainsi être créés (par exemple un emploi pour chaque mille adultes à la sécurité du

⁶⁸ Une expérience menée à l'école Cardinal-Roy à Québec a démontré que le taux de décrochage avait chuté à zéro dans des groupes du secondaire en cheminement particulier pendant la période où l'enseignant avait été pairé avec un technicien en éducation spécialisée, prévenant d'autant des gestions plus lourdes en centre d'accueil ou autrement. Ce taux est redevenu ce qu'il était avant dans les mois qui ont suivi l'abandon du programme.

revenu équivaldrait à 550 emplois) au niveau du suivi budgétaire, de la promotion de formules de crédit solidaire pour faire échec au crédit facile à haut taux d'intérêt, de l'éducation à la consommation.

- De plus, des arrimages budgétaires interministériels pourraient générer suffisamment de budget pour assurer le développement d'emplois dans des secteurs où la demande est déjà forte, comme dans le cas des services de maintien à domicile.

Le Comité des infrastructures sociales

Enfin le Comité des infrastructures sociales issu de la Marche des femmes contre la pauvreté s'apprête à remettre son rapport au gouvernement. Ce rapport doit faire état d'un plan sur cinq ans d'un programme d'investissement administré par les régions, pour «des services et des entreprises destinés aux communautés locales et gérés par les gens de ces communautés». Selon le Ministère de la Sécurité du revenu⁶⁹, ce programme «ouvre un très large éventail de secteurs allant de la sécurité dans les lieux publics, l'aide aux personnes en perte d'autonomie ou aux élèves dans leurs tâches scolaires, mais également dans les domaine des entreprises, comme la fabrication de produits à partir de matières recyclées.»

Développer l'entrepreneurship d'utilité collective: une stratégie prioritaire du développement de l'emploi et de la solidarité

Ce dossier ayant ses penseurs et ses acteurs tant dans le milieu qu'aux Ministères de la Santé et des Services sociaux, de l'Emploi et de la Solidarité, de même qu'à la SQDM, le Comité externe juge qu'il n'a pas à s'accaparer la question et à formuler des recommandations exclusives.

Voici tout de même l'éclairage que le Comité désire apporter au titre d'une réforme de la sécurité du revenu.:

Premièrement, les membres du Comité externe pensent que:

9. le ministère de l'Emploi et de la Solidarité devrait assumer le leadership du développement des emplois d'utilité collective et

⁶⁹ Vincent Marissal. «Création d'emploi. Québec passe le relais aux régions», *Le Soleil*, 19/1/94, p. A6.

s'assurer, dans cette démarche, de la collaboration des nombreux ministères dont les missions les désignent comme partenaires privilégiés de ce chantier.

Les emplois d'utilité collective, même s'ils doivent contribuer pour une part grandissante des efforts d'intégration au travail des personnes sans-emploi et requérant de l'aide dernier recours, ne doivent pas devenir un espace perçu comme un ghetto d'emplois pour les mal-pris.

À ce titre, les membres du Comité sont d'avis que:

10. le ministère de l'Emploi et de la Solidarité devrait prévoir la transformation graduelle d'une partie de ses budgets de transferts aux personnes en budgets de programmes d'emplois d'utilité collective. Même si ces emplois doivent être ouverts à tout le monde, il serait logique de s'assurer qu'ils intègrent un bon nombre de personnes en situation de chômage de courte ou longue durée;
11. les gestionnaires du ministère de l'Emploi et de la Solidarité devraient résister à toute tentation de normer trop rapidement la création de ces emplois dans des domaines d'activité qui ne correspondraient pas aux besoins particuliers des régions, ce qui contreviendrait à l'esprit même du développement local et menacerait de toute façon la viabilité de ces emplois.

Encore une fois, les communautés locales connaissent bien leurs besoins. Ainsi sur demande du Comité externe, deux organismes, le Carrefour de relance de l'économie et de l'emploi du centre de Québec (CRÉECQ) et la MRC de Pabok, ont tenté d'identifier avec leurs partenaires une centaine d'emplois d'utilité collective qui pourraient être créés sur leur territoire.

Le groupe de réflexion du CRÉECQ a identifié quatre secteurs prioritaires pour les quartiers centraux de Québec: l'environnement (recyclage, récupération, compostage), les services aux personnes (entretien et gardiennage, accueil et accompagnement, hébergement promoteur d'autonomie, soutien aux enfants du primaire), les services aux organismes du milieu (comptabilité et gestion) et la production et la vente de produits et de services spécialisés (solidarité internationale). Il a reçu 70 suggestions différentes pouvant créer chacune quelques emplois de la part de 23 organismes, institutions ou entreprises, qui ont proposé également des pistes de financement et de mise en oeuvre.

La MRC de Pabok a opté quant à elle pour l'amélioration de la qualité de vie des aînés, les garderies, la mise en valeur des rivières à saumon, et la réalisation d'un circuit de motoneige trans-gaspésien, quatre orientations adaptées à ce milieu rural en grand déficit d'emploi.⁷⁰

Ces emplois ne devront toutefois pas servir à occuper inutilement des personnes, à les forcer à un travail de seconde zone ou à les tenir loin du marché de l'emploi. Ils ne devront pas distraire l'économie de marché de ses obligations de créer et maintenir l'emploi, déqualifier les emplois dans la fonction publique ou donner à des organismes promoteurs le loisir de servir de prête-nom à des entreprises non admissibles.

L'entrepreneurship d'utilité collective: pas donné à tout le monde

Ceux et celles qui se sont efforcés de créer ce type d'emploi donnent tous les mêmes avertissements:

- il faut beaucoup de temps et de patience pour créer des emplois dans des secteurs encore en définition;
- il n'est pas facile de se remettre au travail dans le cadre d'un emploi faiblement salarié après un long séjour à l'aide sociale;
- il n'existe pas de formule magique;
- l'État comme la société sont réticents à en assumer le financement.

En même temps, la créativité déployée dans ce domaine force l'admiration. Que ce soit dans le domaine du maintien à domicile, du recyclage, des services de proximité, des nouveaux services, l'entrepreneurship communautaire est en plein développement; on rivalise d'ingéniosité dans les CLSC, les CDEC, les CDC, les organismes communautaires, les municipalités, pour mettre en place de tels emplois, en utilisant tous les moyens possibles.

⁷⁰ Anim'action, État d'une réflexion faite par des gens du milieu sur un système renouvelé de la Sécurité du revenu pour les quartiers centraux de Québec, Québec, Carrefour de relance de l'économie et de l'emploi du centre de Québec, novembre 1995. MRC de Pabok, Réforme de la Sécurité du revenu: recommandations de la MRC de Pabok, Chandler, MRC de Pabok, décembre 1995.

Accepter la récurrence dans le financement des emplois d'utilité collective

En raison de la définition même de ces emplois et de la zone marginale qu'ils exploitent, nous devons nous habituer à une certaine forme de récurrence dans le support à la création de ces emplois d'utilité collective. Cela pourrait se faire, en assumant le risque concomitant, par le déplacement d'une partie des budgets prévus pour la sécurité du revenu vers des budgets de sécurité des emplois, quitte alors à assurer ces emplois à des personnes sans emploi qui auraient eu besoin de toutes façons de la sécurité du revenu.

On pourrait comprendre cette récurrence comme un période minimale où le financement est assuré. Cette période pourrait varier selon les projets tout en maintenant une tension optimale au niveau de l'autofinancement. À cet égard, afin de prévenir que ces emplois ne deviennent d'autres portes tournantes qui ramènent les personnes au point de départ après quelques mois, le Comité externe recommande que:

13. les emplois d'utilité collective créés soient assurés d'un financement pour une période de deux à trois ans et qu' après cette période, les emplois créés soient évalués en vue d'y mettre fin (gisement épuisé, évaluation négative), de les diriger vers l'économie de marché (gisement devenu rentable) ou de les rediriger vers l'économie publique (financement permanent devenu acceptable, la preuve du besoin et de sa priorité étant faite);
14. le mode de financement repose, comme décrit ailleurs, sur une contribution mixte du gouvernement (souvent à partir de postes budgétaires existants), des usagers ou acheteurs de services ou d'une communauté ou organisation locale;

Il nous faudra aussi développer des formules qui tiennent compte à la fois de la dimension entrepreneuriale des projets et de leur valeur d'utilité collective. La dimension entrepreneuriale impose de bien développer les études de besoins, les montages financiers et la part d'autofinancement, ainsi que de soutenir correctement les phases de démarrage. La valeur ajoutée, en particulier la valeur d'utilité collective, doit être considérée par ailleurs dans le calcul des bénéfices.

Des fonds de développement gérés et évalués localement

La formule de financement la plus intéressante nous paraît celle de Fonds régionaux de création d'emplois d'utilité collective rattachés soit au Centre local d'emploi, soit à la SQDM régionale et/ou au CRCD.

Dans le but de rencontrer les exigences de développement et de constance dans la création et le maintien des emplois d'utilité collective, le Comité externe recommande de:

15. mettre à la disposition des régions des sommes au moins aussi importantes que celles dont ont disposé au cours des dernières années les Fonds décentralisés de création d'emploi⁷¹, plus les sommes servant au financement des mesures de sécurité du revenu et d'insertion qui seraient reconverties en emplois d'utilité collective, plus les sommes que différents ministères (MSSS, MSR, MES, SQDM, Secrétariat au développement des régions) entendent dépenser en emplois d'utilité collective au cours des prochaines années.
16. d'assurer aux organismes du milieu toute la collaboration nécessaire, y compris le financement, le transfert d'expertise et la formation adéquate, afin de leur permettre d'assumer ces nouveaux défis.

Cette formule aurait l'avantage de donner des marges de manoeuvre aux régions, tout en adaptant les critères entrepreneuriaux nécessaires pour de tels investissements à la culture communautaire. La formule d'un Fonds permettrait aussi d'accepter des projets de reconversion de «mesures» comme des projets neufs, en tenant compte de ressources fixées d'avance, qui pourraient être déterminées en compensant positivement les collectivités plus défavorisées, et qui pourraient être bonifiées année après année dans les régions qui auraient du succès avec leurs projets. Avec des comités décisionnels issus du partenariat régional, une allocation de préparation aux projets prometteurs, des exigences entrepreneuriales et formatives, des évaluations et un

⁷¹ À devoir choisir entre les FDCE actuels et ces nouveaux Fonds régionaux de création d'emplois d'utilité collective, on pourrait choisir les emplois d'utilité collective, mieux ciblés en matière de création d'emploi que les FDCE actuels qui sont carrément du domaine des subventions à l'entreprise, que le patronat lui-même remet en question. On pourrait préférer des mesures plus concrètes de formation et d'intégration à l'emploi dans le cas des entreprises et décider d'investir davantage dans le secteur d'utilité collective, par ailleurs moins sensible à la compétition et à la mondialisation.

accompagnement des projets, on aurait de sérieuses garanties de qualité.

Assumer les soubresauts d'un secteur en développement

Enfin, il semble inévitable, dans une zone où se rencontrent économie formelle, informelle et publique, où nécessairement les distinctions sont mouvantes, d'avoir à vivre plus d'un débat, au fur et à mesure que les efforts de création d'emploi interagiront avec le marché du travail et avec la capacité de dépenser de l'État.

Les citoyens auront à se faire une opinion sur les emplois dont ils et elles ont vraiment besoin. La société devra décider d'en assumer les coûts, en tenant compte toutefois aussi du coût de s'en priver et des coûts du chômage que leur disparition occasionnerait. La destination finale des emplois créés (vers le secteur privé, public ou communautaire) ne sera pas toujours évidente. Des effets pervers imprévus apparaîtront, de même que des tournants inespérés.

Ce sera probablement aussi en partie par les emplois d'utilité collective que se clarifieront les enjeux qui pointent à l'horizon du vingt et unième siècle sur l'avenir du travail et de l'activité. Pour passer de sa naissance à sa maturité, ce secteur traversera sans doute des crises développementales. Mais c'est ce que nous voulons, semble-t-il: du développement.

Un bénéfice de taille au développement de l'emploi: la réduction du déficit

La principale résistance à l'attitude proactive exposée dans ce chapitre viendra probablement des partisans d'une réduction rapide du déficit qui craindront qu'une implication plus grande de l'État dans le développement de l'emploi provoque une hausse fatale des dépenses publiques. Le comité est d'accord que le déficit doit être réduit. Il n'est pas acceptable que 40% de l'effort fiscal des Québécoises et Québécois serve uniquement à payer les intérêts sur la dette⁷². C'est le moyen de réduire ce déficit qui doit être examiné attentivement.

⁷² Jim Stanford. «The Economics of Debt and the Remaking of Canada», *Studies in Political Economy*, 48, 1995, p. 113-135.

Réduire le déficit en s'endettant ou en se développant?

Les mesures de restrictions budgétaires adoptées par la Nouvelle-Zélande, exemple abondamment cité durant les dernières années, auraient conduit en réalité à une hausse de sa dette nationale plutôt qu'à sa réduction⁷³. Chaque réduction de 1 milliard \$ dans les dépenses publiques fait perdre entre 20 000 et 30 000 emplois et concentre le fardeau fiscal sur moins d'épaules⁷⁴.

Une stratégie proactive plutôt que réductive pourrait au contraire contribuer à réduire le déficit national en assainissant le climat social et en augmentant l'activité productive. Le déficit du Canada pourrait apparemment être éliminé si on ramenait le taux de chômage autour des 6%⁷⁵. Une étude prétend qu'il est possible d'éliminer le déficit budgétaire québécois par une stratégie de croissance et une politique monétaire de réduction des taux d'intérêt qui ramènerait le taux de chômage à 9%⁷⁶. Dans une autre étude, on estime que chaque réduction de 1% du taux de chômage pourrait ajouter 5,16 milliards de dollars en revenus fiscaux au gouvernement canadien tout en épargnant 1,24 milliards de dollars en dépenses sociales⁷⁷, ce qui correspond respectivement à environ 1 milliard \$ et 250 millions \$ à l'échelle du Québec.

La question se pose.

⁷³ Murray Dobbin, In Defence of Public Services. Preserving the Dream of a Just Society. Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives, 1995.

⁷⁴ L'alternative budgétaire pour le gouvernement fédérale en 1995, Ottawa, Centre Canadien de politiques alternatives/Coalition Chances pour la justice sociale, 1995.

⁷⁵ Murray Dobbin, *op. cit.*, p. 10.

⁷⁶ Pierre-Yves Crémieux, Pierre Fortin et Marc Van Audenrode. L'évolution macroéconomique et la question budgétaire au Québec. Québec, Conseil de la Santé et du Bien-être, 1994, p. 59-60.

⁷⁷ Murray Dobbin, *op. cit.*, p. 10.

Chapitre 7 **Des parcours vers l'emploi et des politiques actives intégrées**

Dix ans d'innovations

Depuis dix ans, aucune province du Canada n'a innové autant que le Québec pour passer d'un système d'aide sociale axé strictement sur le soutien du revenu à un système favorisant l'intégration au marché du travail.⁷⁸ Une foule de mesures ont été introduites pour permettre aux prestataires:

- de compléter des études secondaires et, pour les responsables de familles monoparentales, de poursuivre des études post-secondaires (Rattrapage scolaire, Retour aux études pour les chefs de famille monoparentale).
- de préparer et de mener une recherche active d'emploi; d'acquérir une formation ou une expérience de travail par diverses formules de participation ou de stage en milieu de travail (RADE, EXTRA, SMT, SEMO).
- de travailler dans le cadre d'emplois subventionnés, dans le secteur public, privé ou communautaire (PAIE, Soutien à l'emploi autonome, CIT, Impact jeunesse).

Pour encourager la participation à ces différentes mesures, des barèmes plus élevés reconnaissent la disponibilité et la participation, et des prestations spéciales compensent les participants pour les frais encourus (frais de garde, frais liés aux études, frais de recherche d'emploi).

⁷⁸ Rapport du Comité sur la lutte à la pauvreté, La pauvreté au Québec: État de la situation, problématique et exemples d'interventions possibles de lutte à la pauvreté, Québec, Ministère de la Sécurité du revenu, septembre 1994, p. 107-108; Thomas J. Courchene, Social Canada in the Millennium: Reform Imperatives and Restructuring Principles, Toronto, C.D. Howe Institute, 1994, p. 247.

À ces mesures, s'ajoute notamment le programme APPORT, qui améliore les revenus des travailleurs qui ont des enfants et dont les salaires sont peu élevés. Ce programme, dont nous traiterons plus en détails au chapitre sur la sécurité du revenu, est largement reconnu comme une innovation porteuse d'enseignement, en dépit de sa portée encore limitée et de sa complexité.⁷⁹

Un impact majeur

Du point de vue de la participation, toutes ces mesures ont certainement un impact majeur. En juin 1995, près de 50 000 personnes participaient aux différentes mesures de formation et d'employabilité, et plus de 11 000 travaillaient dans le cadre d'un programme PAIE. Presque 50 000 personnes étaient également disponibles, c'est-à-dire qu'elles souhaitaient participer à une mesure, mais que l'on ne pouvait pas leur offrir une place.⁸⁰

Pourtant, les résultats des différentes mesures semblent plutôt mitigés. Les objectifs d'intégration au marché du travail et de sortie de l'aide sont loin d'être toujours atteints, et les prestataires terminent souvent leur participation encore plus découragés qu'auparavant.⁸¹ Les différentes évaluations réalisées par le ministère de la Sécurité du revenu sont claires à cet égard. Globalement, les mesures d'employabilité ont un impact positif mais modeste sur l'intégration en emploi, mais cet impact varie beaucoup d'une mesure à l'autre, et il s'accompagne d'effets non désirés significatifs, incluant la prolongation du séjour à l'aide sociale. Plus précisément:

- pour l'ensemble des mesures, 25 % des personnes participantes étaient en emploi 19 mois après la fin de la participation, contre 17 % pour les personnes non participantes, pour un effet net de 8 % sur l'intégration en emploi.

79 Conseil national du bien-être social, Document de travail sur la sécurité sociale; No 3: Le soutien du revenu pour les familles avec enfants, Ottawa, Conseil national du bien-être social, 1995; Patrick Grady, "Income Security Reform and the Concept of a Guaranteed Annual Income", in Patrick Grady, Robert Howse, and Judith Maxwell (eds.), Redefining Social Security, Kingston, School of Policy Studies, Queen's University, 1995, p. 76.

80 Ministère de la Sécurité du revenu, Rapport statistique mensuel: Programmes de la Sécurité du revenu, juin 1995, Québec, Ministère de la Sécurité du revenu, 1995, p. 13, 39 et 57.

81 SOM inc., Les effets non désirés relatifs à la demande de participation aux mesures: la demande de participation, Québec, Ministère de la Sécurité du revenu, octobre 1993, p. 20.

- parmi celles qui travaillent, les personnes participantes ont plus souvent quitté l'aide sociale, grâce à des revenus de travail suffisants (57 % de sortie de l'aide chez les personnes participantes ayant obtenu un emploi, contre 48 % chez les non participants en emploi). De façon générale, la participation débouche sur des emplois plus permanents que la non participation.
- par contre, une part de l'effet positif des mesures s'explique par le fait que les personnes participantes ont plus de chance que les non participantes d'obtenir un emploi subventionné, dans le cadre d'un Programme de développement de l'emploi (PDE) ou d'un programme PAIE (18 % des personnes participantes ont eu au moins un emploi subventionné, contre 8% pour les non participantes).
- les mesures profitent davantage aux prestataires qui font face à des barrières plus importantes sur le marché du travail. En d'autres mots, les mesures font une différence plus grande pour les femmes, les personnes ayant des enfants à charge, les personnes de 45 ans et plus et les personnes ayant plus de huit ans à l'aide sociale.
- la très grande majorité des personnes en emploi (participantes ou non) s'avère satisfaite ou très satisfaite de son emploi.⁸²

Bref, les programmes d'employabilité aident un nombre modeste de personnes participantes à se trouver un emploi et à sortir de l'aide sociale, et ceci semble particulièrement vrai pour les personnes faisant face à des barrières importantes sur le marché du travail. Mais ces programmes ont également des effets négatifs, effets qui expliquent largement leur mauvaise réputation.

⁸² Françoise Tarte (avec la collaboration de Alain Boisvert), Relance auprès des prestataires de la sécurité du revenu ayant participé à un programme de développement de l'employabilité ou d'intégration en emploi; deuxième volet, Québec, Ministère de la Sécurité du revenu, février 1994. Une étude plus récente, sur une période de onze mois, confirme l'essentiel de ces résultats. Voir Roger Lapierre et Claudine Beaulieu (avec la collaboration de Françoise Tarte), Relance 1994 auprès des prestataires de la sécurité du revenu ayant participé à un programme de développement de l'employabilité ou d'intégration en emploi, Québec, Ministère de la Sécurité du revenu, mars 1995.

Des limites importantes

On ne peut conclure que les mesures actuelles d'employabilité sont satisfaisantes parce qu'elles ont un effet positif sur l'intégration en emploi. Même modeste, un effet positif vaut mieux que rien disait souvent le ministre André Bourbeau, titulaire de la Sécurité du revenu de 1988 à 1994.⁸³ Cette conclusion ne tient pas si les effets négatifs sont plus importants que les gains. C'est le cas ici.

Un système complexe a été créé, qui semble répondre plus à des impératifs bureaucratiques qu'aux besoins de formation et d'intégration au marché du travail des prestataires de la Sécurité du revenu. “Le principal facteur qui vient perturber” l'offre de mesures, conclut une étude du ministère, “tient au contenu et à l'interprétation des directives, instructions et attentes concernant cet aspect de l'intervention.” “Il apparaît clairement pour tous les intervenants rencontrés dans le réseau”, poursuit cette étude, “qu'on vise principalement à minimiser le nombre de prestataires disponibles et leur durée à ce barème et à maximiser le nombre de participations.”⁸⁴ Bref, les objectifs de gestion des barèmes priment sur l'intégration en emploi. Géré en fonction de ces objectifs, le système:

- ne répond pas à la demande. Parmi les 443 214 adultes inscrits au programme APTE en juin 1995, seulement un sur dix (45 775) participait à une mesure. Pour chaque participant, il y avait un adulte disponible qui attendait une place (46 080).⁸⁵
- n'offre à peu près rien à ceux qui ne participent pas, qu'ils soient non disponibles (à cause de contraintes reconnues), disponibles (en attente d'une mesure), ou non participant (en recherche d'emploi par exemple).
- conduit peu de gens vers l'emploi, les personnes participantes ayant un taux de succès à peine supérieur à celui des non participantes.
- décourage la majorité de personnes qui participent de bonne foi et répondent aux attentes sans pour autant obtenir un emploi,

83 André Bourbeau, “Une réforme de la sécurité du revenu qui a fait ses preuves”, Le Devoir, 25 juin 1995, p. A11.

84 Jacqueline Desrosiers, Les effets non désirés relatifs à la participation aux mesures: l'offre de mesures, Québec, Ministère de la Sécurité du revenu, octobre 1993, p. 43.

85 Ministère de la Sécurité du revenu, Rapport statistique mensuel, p. 14.

ou même une simple reconnaissance de leur démarche. Plus de la moitié des personnes n'ont eu aucun emploi dans les 19 mois ayant suivi leur participation à une mesure, et 75 % des participants n'en avaient pas 19 mois après la fin de leur participation. Une étude du ministère constate que “cette espèce de retour à la case départ est vécue très difficilement” par les participants.

- met l'accent sur le volume d'activité et la réduction du nombre de personnes recevant le barème des disponibles, plutôt que sur les résultats en termes d'intégration au marché du travail. Ces normes amènent les centres Travail-Québec à privilégier les personnes ayant le plus de facilité à se trouver un emploi, au détriment de celles qui bénéficieraient le plus des mesures. Les personnes les plus susceptibles de sortir rapidement de l'aide sociale prolongent ainsi leur séjour, alors que celles qui font face aux barrières les plus importantes se retrouvent sans support.
- manque de transparence. Les prestataires et les différents partenaires du ministère ont de la difficulté à comprendre et à tirer parti d'un système complexe dont les composantes sont multiples et les critères mal précisés. Les centres Travail-Québec semblent souvent fonctionner de façon arbitraire, au détriment de l'équité et des droits des prestataires, qui n'ont pas tous droit à la même information et au même sérieux dans l'identification des besoins.⁸⁶
- ne permet pas aux prestataires de prendre en main leur situation et de définir leur parcours en fonction de leurs intérêts, de leurs aspirations et de leurs projets. Les personnes sont peu informées, souvent confuses face à un processus complexe répondant à des attentes bureaucratiques sans rapport avec leurs besoins, et presque jamais entendues.⁸⁷
- dirige les personnes vers la formation en institution sans tenir compte du fait qu'elles ont souvent eu des difficultés dans le système scolaire et ont besoin de soutien, ou bénéficieraient peut-être plus de formes alternatives d'apprentissage.

⁸⁶ Desrosiers, Les effets non désirés relatifs à la participation aux mesures: l'offre de mesures, 1993.

⁸⁷ Céline Sylvestre, Synthèse des résultats des études d'évaluation en matière de développement de l'employabilité et d'intégration à l'emploi, Québec, Ministère de la Sécurité du revenu, octobre 1994, p. 17-22.

- crée des passerelles vers l'emploi sans objectifs précis, sans formation véritable, et sans débouchés clairs.
- crée des emplois sans accorder aux personnes un salaire véritable, le statut de salarié et la protection de la Loi sur les normes de travail.
- a des effets de substitution, en déplaçant un emploi qui aurait été créé de toute façon. Ainsi, si PAIE n'avait pas existé, la moitié des postes PAIE dans le secteur privé auraient été comblés par l'entreprise.⁸⁸ Devrait-on réellement subventionner des emplois chez Zellers, La Baie, Canadian Tire, Pizza Hut ou Saint-Hubert?⁸⁹ Ne devrait-on pas au moins exiger des garanties en retour?
- tient peu compte de l'utilité collective et sociale des mesures et des emplois créés. Impose peu de contraintes aux différents partenaires qui ne considèrent souvent les mesures que comme des façons de financer leurs activités ou de remplacer des postes réguliers.
- met l'accent sur les incitations financières et les contrôles alors que la formation et la recherche d'emploi reposent aussi sur les motivations intrinsèques des individus, motivations qui ne font certainement pas défaut à tous (dans de très nombreux cas, comme en font foi les statistiques du ministère, ce sont les occasions et les emplois qui manquent, pas la volonté de participer ou de travailler).
- pose le problème en termes d'employabilité individuelle, alors qu'il s'agit d'un problème de manque global d'emplois et de barrières à l'emploi dans l'ensemble de l'économie.

Ce diagnostic ne devrait pas nous amener à conclure qu'il faut abandonner toute démarche de formation et d'intégration au marché du travail. Même les groupes de défense des assistés sociaux, aussi critiques soient-ils du système actuel, hésitent à tirer une telle conclusion. Plusieurs pensent encore qu'il faut utiliser l'argent investi

88 Monique Tremblay, Evaluation des expériences acquises par les prestataires participant aux programmes PAIE, PSMT et EXTRA: le point de vue des employeurs, Québec, Ministère de la Sécurité du revenu, 1992.

89 Elisabeth B. Reynolds, "Subsidized Employment Programs and Welfare Reform: The Quebec Experience", in Adil Sayeed (ed.), Workfare: Does it Work? Is it Fair?, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1995, p. 119.

pour aider les personnes à acquérir une formation, des expériences de travail ou un emploi. De même, dans un contexte économique et budgétaire difficile, de nombreux organismes communautaires dépendent de ces mesures pour maintenir leurs activités.

Reconstruire sur la base de principes plus justes

Il faut plutôt repenser le système, sur la base de principes plus justes et plus adéquats. Les membres du Comité externe considèrent qu'il faut:

- abandonner la notion d'employabilité et parler plutôt de parcours vers l'emploi.
- mettre la personne au centre du processus et construire des parcours cohérents et continus, qui soient déterminés sur une base volontaire.
- faire en sorte que toute personne admise à la sécurité du revenu, incluant les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi, ait accès à un minimum de services d'accompagnement et d'encadrement, et que ces mêmes services soient également accessibles, sur demande, à celles qui ne sont pas à la sécurité du revenu (étudiants cherchant de l'information sur le marché du travail, jeunes arrivant sur le marché, immigrants, personnes effectuant un retour au travail salarié, prestataires de l'assurance-chômage, travailleurs souhaitant changer d'emploi, etc.).
- intégrer les mesures actuelles à la formation, aux politiques actives et aux emplois standards, qui s'adressent à l'ensemble des citoyens.
- réaliser cette intégration sur le plan local et régional à partir du Centre local d'emploi et de la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre de la région.
- simplifier le système, harmoniser les normes et les attentes bureaucratiques aux objectifs énoncés, et garantir une information claire et un traitement équitable aux personnes.
- travailler en partenariat avec le secteur public, le secteur privé et le secteur communautaire, et le faire à partir de règles exigeantes mais claires, qui soient justes envers les personnes et

les organisations et qui cherchent à promouvoir l'utilité collective.

- associer les mesures au marché du travail, et reconnaître que tout travail mérite une reconnaissance, un salaire, et une protection légale normale.

Chacun de ces principes implique une réorganisation significative du système actuel et une remise en question de plusieurs pratiques. Un nouveau système ne peut que naître graduellement, sur la base d'expérimentations nationales, régionales et locales. Il est quand même possible de faire un certain nombre de recommandations, afin de donner un contenu aux orientations proposées.

De l'employabilité aux parcours vers l'emploi

Commençons par un fait simple. Selon une étude du Conseil national du bien-être social, 61 % des prestataires de l'assistance sociale en âge de travailler ont occupé au moins un emploi au cours des trois dernières années.⁹⁰ Une forte majorité des adultes inscrits au programme APTE a donc déjà fait la preuve de son "employabilité". Le problème, évidemment, vient de ce que les emplois dont il est question ici sont souvent précaires et mal payés. Ils ne permettent pas toujours de sortir de la pauvreté et ne préviennent pas les recours à l'aide sociale.

Comme base d'intervention auprès des personnes en mesure de travailler la notion d'employabilité est insatisfaisante parce que ces personnes sont presque toutes "employables". Nous proposons plutôt de parler de parcours vers l'emploi, pour souligner le fait qu'à travers différents trajets, et en dépit des obstacles qui se posent, chacun cherche une voie vers l'emploi et l'autonomie financière. Il s'agit en même temps de reconnaître clairement la nature sociale d'un problème qui ne saurait être réduit au manque de capacités ou à la mauvaise volonté des personnes en cause.

L'article 1 de la loi française sur le revenu minimum d'insertion (RMI) stipule que "l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté représente un impératif national". La société française reconnaît ainsi que l'insertion représente une obligation non

⁹⁰ Conseil national du bien-être social, Choisir de travailler: incitatifs et désincitatifs, Ottawa, Conseil national du bien-être social, automne 1993, p. 9.

seulement pour les prestataires, mais aussi pour la collectivité, qui doit proposer des options, aussi limitées soient-elles, aux sans-emplois.⁹¹

Évidemment, parler de parcours vers l'emploi pose un défi, et il est inévitable que pour plusieurs personnes ces parcours demeureront très longs ou même sans fin, sans débouché. Malgré tout, pour les individus concernés comme pour la société, il vaut mieux voir plus grand que plus petit, même si les résultats ne sont pas assurés. “C'est l'honneur...d'une démocratie”, écrit le sociologue français Robert Castel, “de ne pas se résigner à l'abandon complet d'un nombre croissant de ses membres dont le seul crime est d'être 'inemployables'”⁹²

Le Comité externe recommande donc:

1. que le gouvernement québécois reconnaisse la dimension éminemment collective et sociale de l'insertion sociale et professionnelle, et qu'il s'engage à offrir des options réalistes et à appuyer les démarches des personnes dans leur parcours vers l'emploi.

Mettre la personne au centre du processus

La gestion des mesures d'employabilité s'est faite avec peu d'égards pour les personnes. Faute de temps et de ressources, et compte tenu de directives privilégiant des objectifs plus quantitatifs que qualitatifs, les agents ont souvent mal informé les participants et mal identifié leurs besoins. Ils n'ont pas suffisamment permis à ceux-ci de faire des choix et de définir des projets, et ils n'ont pas pu assurer d'accompagnement, ni pendant, ni après la participation.

C'est le prestataire, et non un agent préoccupé par des attentes opérationnelles, qui doit définir son propre parcours vers l'emploi. Pour apprendre, pour prendre de l'expérience, pour s'intégrer en emploi ou pour devenir autonome financièrement, il faut clarifier ses intérêts, faire des choix et définir des projets. Une telle démarche est presque impossible actuellement. Des ressources doivent être dégagées afin de permettre à des conseillers dont ce serait la mission principale d'assurer un accueil, une orientation et un accompagnement adéquats.

⁹¹ Robert Castel, “La dynamique des processus de marginalisation: de la vulnérabilité à la désaffiliation”, *Cahiers de recherche sociologique*, 22, 1994, p. 23.

⁹² Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995, p. 432.

Plus encore, il faut passer d'une culture de contrôle et d'arbitraire à une culture de service, d'accompagnement et d'équité. A défaut de tels changements, il est illusoire et malhonnête de demander aux prestataires de faire des démarches qui apparaissent souvent arbitraires et peu pertinentes.

Trois principes de fonctionnement devraient aider à mettre la personne au centre du processus: le principe du parcours vers l'emploi; le principe de la démarche personnelle et volontaire; et le principe de la représentation.

Le **principe du parcours vers l'emploi** implique que chaque démarche de formation, d'acquisition d'expérience ou d'emploi doit s'intégrer à l'intérieur d'un parcours personnel bien défini, mis sur papier et périodiquement réévalué, parcours qui ultimement doit viser à déboucher sur l'emploi. L'importance de ce principe de cohérence, de continuité et de clarification des objectifs ressort très clairement de l'expérience des participants aux mesures d'employabilité, qui déplorent de façon générale l'incohérence, le manque de suivi, et le peu de perspectives des programmes existants. Dans certains cas, même l'obtention d'une attestation de participation ou d'une lettre de recommandation semble impossible. Le principe du parcours est également identifié par deux grandes équipes de chercheurs, l'une européenne et l'autre internationale, qui ont étudié les mesures d'intégration au marché du travail destinées aux prestataires de l'aide sociale. Toutes deux concluent à la nécessité d'éviter les mesures à la pièce, les impasses et les voies d'évitement.⁹³

Sur la base de ce principe, le Comité externe recommande donc:

2. de développer des mesures d'insertion sociale et professionnelle cohérentes, qui permettent à chaque personne de définir un parcours personnel vers l'emploi continu et progressif, et qui tiennent compte des expériences de la personne, de ses intérêts et de ses projets.

Dans le cadre du parcours vers l'emploi chaque démarche devrait donner droit à une reconnaissance formelle et valide, et permettre d'accéder à une étape plus avancée. Il serait bon également d'inscrire

⁹³ Ides Nicaise et al., "Pitfalls and Dilemmas in Labour Market Policies for Disadvantaged Groups -- and How to Avoid Them", *Journal of European Social Policy*, vol. 5, no. 3, 1995, p. 213; Katherine McFate, "Trampolines, Safety Nets, or Free Fall? Labor Market Policies and Social Assistance in the 1980s", in Katherine McFate, Roger Lawson, and William Julius Wilson (eds.), *Poverty, Inequality, and the Future of Social Policy: Western States in the New World Order*, New York, Russell Sage Foundation, 1995, p. 655.

chacune de ces étapes dans un curriculum vitae standard et reconnu, afin de permettre à la personne de faire état de ses démarches.

Le **principe de la démarche personnelle et volontaire** implique pour sa part qu'un parcours cohérent vers l'emploi ne peut être défini que par la personne concernée, sur une base volontaire. On peut possiblement amener certaines personnes à apprendre et à progresser par la contrainte. Mais on peut difficilement amener les gens à reprendre confiance en eux, à se projeter positivement dans l'avenir et à se prendre en main si on ne les laisse pas faire des choix et assumer des responsabilités.⁹⁴ Évidemment, les démarches de chaque personne doivent être appuyées par des conseillers, qui disposent de l'information, qui ont de l'expérience et qui ont accès à différents réseaux. Mais il ne faut jamais perdre de vue l'importance de l'autonomie, qui commence forcément avec la définition d'un parcours personnel.

En 1994, le Danemark a instauré un plan d'action individuel pour les chômeurs. Après six mois de chômage, la personne peut demander un plan d'action individuel. La procédure débute par un entretien avec un conseiller du service local de l'emploi, afin d'informer la personne des différentes mesures actives qui existent, de discuter avec elle de ses objectifs et des difficultés auxquelles elle fait face, et de convenir des démarches à entreprendre. Suite à cette entrevue, le conseiller rédige un procès-verbal que la personne pourra faire amender et, éventuellement, signer. Une fois accepté, le plan engage les deux parties, qui doivent en respecter les conditions (sauf, bien sûr, si la personne trouve un emploi sur le marché du travail). La personne doit collaborer à la définition de son plan individuel, mais elle ne peut être forcée à accepter un plan qu'elle juge inadéquat (sauf dans certaines circonstances; des procédures d'appel existent pour les cas de conflits). Cette procédure, qui met l'accent sur la souplesse quant aux choix des options, sur l'initiative de la personne concernée et sur la nécessité d'un consensus entre la personne et son conseiller semble bien fonctionner. Les conflits sur la définition du plan individuel sont rares, et des études menées auprès des usagers montrent que 90% de ceux-ci sont satisfaits de la procédure et des services offerts.⁹⁵ Une étude internationale conclut d'ailleurs que l'approche du Danemark offre à peu près la meilleure combinaison d'options, de services et d'obligations. De façon générale, les programmes qui combinent des options véritables et des services à des obligations semblent plus

94 I. Nicaise et al., "Pitfalls and Dilemmas in Labour Market Policies for Disadvantaged Groups", p. 213.

95 OCDE, Perspectives de l'emploi, Paris, OCDE, juillet 1995, p. 125-137.

efficaces que ceux qui ne misent que sur les obligations ou la coercition.⁹⁶

Le Comité externe recommande donc:

3. que chaque personne engagée dans un parcours vers l'emploi inscrive son parcours à l'intérieur d'un Plan d'insertion sociale et professionnelle, Plan pouvant inclure des démarches d'insertion sociale (traitements de nature médicale par exemple), de recherche d'emploi, de formation, d'insertion professionnelle, et d'emploi.

Ce Plan devrait être défini conjointement par la personne et son conseiller et il devrait donner lieu à une entente signée engageant les deux parties. Un droit de refus balisé devrait permettre à la personne de négocier son plan, sans pour autant avoir la possibilité de tout refuser. Enfin, la définition du Plan devrait être suffisamment souple pour permettre l'expérimentation au niveau local et les innovations, et pour s'ajuster aux circonstances particulières de chacun.

Enfin, le **principe de la représentation** suppose que, même avec un bon système et des intervenants bien intentionnés, des différences d'intérêts ou d'interprétation se manifesteront inévitablement. C'est pourquoi le comité externe a recommandé au chapitre sur le système la constitution d'un comité d'usagers dans le Centre local d'emploi.

Des services d'accompagnement et d'encadrement

Un appui à la recherche d'emploi devrait être offert à l'ensemble des citoyens, à l'intérieur d'institutions communes accessibles tant aux étudiants, aux chômeurs et aux travailleurs qu'aux assistés sociaux. Selon les personnes, l'accent peut être mis sur la recherche d'emploi autonome à partir des informations et des ressources disponibles ou sur la participation à différentes activités de préparation à la recherche d'emploi.

Plusieurs études ont démontré la pertinence de tels services personnalisés, qui seraient plus utiles pour réduire la durée du chômage que de simples resserrements des règles, de vastes

⁹⁶ I. Nicaise et al., "Pitfalls and Dilemmas in Labour Market Policies for Disadvantaged Groups", p. 213.

programmes mal définis, ou même des subventions à l'emploi.⁹⁷ Des “programmes bien ciblés”, conclut l'étude de l'OCDE sur l'emploi, ont “toutes les chances d'être rentables”.⁹⁸ Les travaux menés récemment au ministère fédéral du Développement des ressources humaines abondent dans le même sens, en proposant un guichet unique qui offrirait des services de développement de l'emploi intégrés et personnalisés, en concertation avec les partenaires locaux.⁹⁹

Tous les prestataires devraient donc avoir accès à des services d'orientation et d'accompagnement afin de mener une recherche d'emploi ou de bâtir un parcours personnel vers l'emploi. Offerts par le Centre local d'emploi, ces services seraient communs à l'ensemble des citoyens. Ils pourraient toutefois tenir compte des circonstances associées à différentes situations.

D'excellentes expertises sur l'accompagnement dans des parcours sur mesure et sur une approche intégrée des composantes d'orientation, de formation et d'intégration ont été développées au Québec dans les services dits de développement de l'employabilité, soit les Services externes de main d'oeuvre (SEMO) sous contrat avec le Ministère de la Sécurité du revenu et les Extensions de service de main d'oeuvre sous contrat avec le ministère fédéral du Développement des ressources humaines, ainsi que dans certaines Corporations de développement économique communautaire (CDEC). C'est aussi l'intention derrière les Carrefour jeunesse emploi en implantation. Dans certains cas, ce service intégré est offert à des clientèles ayant des besoins particuliers, dans d'autres cas, il est offert sur une base territoriale. Il serait normal de chercher à bénéficier au maximum de ces expertises, en permettant des ententes de gestion intégrée des services entre ces organismes et les Centres locaux d'emploi. La mise en place des Centres locaux d'emploi nécessitera un dialogue avec tous ces services pour clarifier les vocations respectives et envisager les ententes appropriées.

En plus de ses recommandations dans le chapitre sur le système, qui favorisent la revalorisation du travail de conseiller, l'amélioration du ratio conseiller-usagers et le développement de liens étroits avec les

97 OCDE, Perspectives de l'emploi, Paris, OCDE, Juillet 1991, p. 235; Günther Schmid, “Institutional Incentives to Prevent Unemployment: Unemployment Insurance and Active Labor Market Policy in a Comparative Perspective,” Journal of Socio-Economics, vol. 24, no. 1, Spring 1995, p. 90.

98 OCDE, L'étude de l'OCDE sur l'emploi: faits, analyses, stratégies, Paris, OCDE, 1994, p. 39.

99 Développement des ressources humaines Canada, Les services de développement de l'emploi: un document d'information, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1994, p. 39-41.

ressources communautaires appropriées, le Comité externe recommande:

5. de s'assurer que le Centre local d'emploi et ses partenaires aillent au delà du conseil et de l'orientation, pour poursuivre l'accompagnement et l'encadrement des personnes tout au long de leur démarche. Les partenaires de la communauté risquent d'être particulièrement utiles à cette fin. On pourra planifier la livraison générale des services d'accompagnement avec les organismes livrant déjà ce genre de services et prévoir des ententes avec ces organismes au moment de la mise en place des Centres locaux d'emploi. Par ailleurs, il faudra évaluer de façon continue le rendement des ressources consenties aux fins du conseil et de l'accompagnement et, dans la mesure où le bilan prometteur tiré de l'expérience internationale se confirme, continuer à investir dans le système, pour l'améliorer graduellement.

Des programmes intégrés qui s'adressent à l'ensemble des citoyens

Un inventaire récent des programmes et mesures à l'intention de la main-d'oeuvre québécoise en énumérait pas moins de 102, administrés par trois grands réseaux ayant relativement peu de contacts entre eux, celui des centres d'emploi du Canada, celui des centres Travail-Québec, et celui de la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre. Au total, les gouvernements dépensent environ 2 milliards de dollars pour ce que l'on appelle les politiques actives du marché du travail (par opposition aux mesures passives qui consistent à soutenir le revenu), pour des résultats plutôt mitigés. De toute évidence, l'éparpillement actuel, basé sur les types de clientèles plutôt que sur les besoins, n'est pas satisfaisant.¹⁰⁰

Parmi les ministères et organismes du gouvernement du Québec, aucun ne dépense plus à ce titre que le ministère de la Sécurité du revenu. Selon une évaluation du Secrétariat à la concertation pour l'année budgétaire 1995-1996, plus du tiers des dépenses du

¹⁰⁰ Michel Cournoyer et Normand Roy, Les mesures actives dans le cadre d'une politique de l'emploi, Montréal, Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre, 25 septembre 1995, p. 9.

gouvernement du Québec pour les politiques actives du marché du travail, soit 269 millions de dollars, est réalisé par ce ministère.¹⁰¹

En dépit de cette contribution, les activités qui s'adressent aux prestataires de la sécurité du revenu demeurent isolées, sans liens avec l'ensemble des politiques actives. Ce n'est pas un hasard. *L'énoncé de politique sur le développement de la main-d'oeuvre* de 1991 refusait explicitement de confier la responsabilité des programmes de développement de l'employabilité à la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre, parce que l'on ne trouvait pas appropriée de “confier à une société gérée par les partenaires du marché du travail la responsabilité de programmes sociaux”.¹⁰²

Deux voies étaient ainsi créées, celle de la formation et celle de l'employabilité, s'adressant à différentes catégories de la population et vouées à un fonctionnement en parallèle. On reconnaît maintenant largement que ce dualisme est nuisible, puisqu'il renforce la stigmatisation dont sont déjà victimes les assistés sociaux, dans la société et sur le marché du travail.¹⁰³

La reconnaissance des résultats limitées des mesures d'employabilité, associés au manque de suivi et d'accompagnement, à l'insuffisance du soutien financier, et au caractère arbitraire et inéquitable d'une telle division des clientèles a mené à un consensus dans la société québécoise pour intégrer toutes les politiques actives, incluant celles du ministère de la Sécurité du revenu, au sein de la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre.¹⁰⁴

101 Secrétariat à la concertation, Rapport du comité interministériel sur l'harmonisation des programmes en matière de développement de la main-d'oeuvre et de l'emploi. Annexe 4: Scénario de répartition budgétaire, 1995-1996; ensemble du Québec, Québec, Secrétariat à la concertation, septembre 1995, p. 7.

102 Ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle, Partenaires pour un Québec compétent et compétitif: énoncé de politique sur le développement de la main-d'oeuvre, Québec, Ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle, 1991, p. 57.

103 Alain Noël, “Les politiques sociales et la polarisation des revenus”, Nouvelles pratiques sociales, vol. 7, no. 1, printemps 1994, p. 215-227; I. Nicaise et al., “Pitfalls and Dilemmas in Labour Market Policies for Disadvantaged Groups”, p. 201.

104 Secrétariat à la concertation, Rapport du comité interministériel sur l'harmonisation des programmes en matière de développement de la main-d'oeuvre et de l'emploi. Rapport final, Québec, Secrétariat à la concertation, septembre 1995, p. 10; Secrétariat à la concertation, L'emploi, travaillons-y ensemble! Proposition du gouvernement du Québec à ses partenaires socio-économiques, Québec, Secrétariat à la concertation, 1995; Forum pour l'emploi, L'harmonisation des programmes de main-d'oeuvre et la politique active du marché du travail, Montréal, Forum pour l'emploi, novembre 1995, p. 9-11.

Les intentions du gouvernement fédéral en ce qui concerne les services à offrir aux prestataires de l'assurance-emploi pourraient aller à l'encontre de ce consensus, mais les analyses techniques du ministère du Développement des ressources humaines, comme celles de l'OCDE, suggèrent elles-mêmes d'intégrer l'ensemble des programmes à partir d'un guichet unique local.¹⁰⁵

Plus encore, les études de l'OCDE sur la question proposent d'intégrer les services de placement, le versement des prestations et la gestion des mesures actives à l'intérieur d'un unique Service public de l'emploi, géré au niveau local.¹⁰⁶ Ceci implique que le Centre local d'emploi devrait intégrer autant les mesures passives (gestion de toutes les prestations) que les mesures actives (orientation, formation, insertion, emploi). Comme le note l'économiste Thomas J. Courchene, une véritable politique intégrée du marché du travail n'est pas possible si on ne transfère pas la responsabilité de l'assurance-emploi aux provinces, avec possiblement une formule permettant une certaine redistribution entre provinces riches et pauvres.¹⁰⁷

Une telle intégration semble aussi réaliste que souhaitable. Le gouvernement fédéral estime en effet que l'assurance-emploi engendrera, au Québec seulement, des surplus de \$400 millions en 1997-1998 et de \$640 millions en 2001-2002.¹⁰⁸ Cet argent, qui provient des contributions des travailleurs et des employeurs québécois, devrait être administrée au Québec, en fonction de priorités définies localement, et il devrait surtout servir à développer les mesures actives.

Le Comité externe recommande donc:

6. que le gouvernement du Québec assume la gestion complète de l'assurance-emploi, afin d'intégrer le versement des prestations, le placement et les politiques actives.

105 Développement des ressources humaines Canada, Les services de développement de l'emploi, p. 13 et 39-41.

106 OCDE, L'étude de l'OCDE sur l'emploi: faits, analyses, stratégies, p. 49.

107 Courchene, Social Canada in the Millennium, p. 286.

108 Ces évaluations supposent qu'il n'y aura pas de changement de comportement suite à la réforme de l'assurance-chômage, et ne tiennent pas compte des investissements dans les politiques actives du marché du travail que le gouvernement fédéral désire réaliser avec ce surplus. Développement des ressources humaines Canada, Assurance-emploi: répercussions de la réforme, Ottawa, Développement des ressources humaines Canada, janvier 1996, partie A, section 1, p. 1.

7. que le gouvernement du Québec développe une politique active du marché du travail intégrée, politique dont il serait le seul maître d'oeuvre, en concertation avec l'ensemble des partenaires socio-économiques.
8. que cette politique soit coordonnée et mise en oeuvre par la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre et les Centres locaux d'emploi, et qu'elle permette d'intégrer l'ajustement du revenu et les mesures actives, pour toutes les catégories de la population (travailleurs, étudiants, prestataires de l'assurance-emploi, prestataires de la Sécurité du revenu, etc.).

Il faut, par exemple, concevoir les mesures actives de façon à éviter qu'elles ne servent qu'à qualifier des prestataires de la Sécurité du revenu pour l'assurance-emploi. Une gestion intégrée de toute la politique active du marché du travail par la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre et les Centres locaux d'emploi est le meilleur garant à cet égard. Dans cette optique, le Comité externe recommande aussi:

9. que les revenus épargnés par l'élimination des différents barèmes de la Sécurité du revenu soient investis dans les mesures actives, et que les surplus générés par l'assurance-emploi soient entièrement confiés à la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre qui verra à les investir dans les différentes mesures actives et dans le financement d'un régime d'assurance-emploi et de Sécurité du revenu amélioré.

Le centre local d'emploi

Le chapitre sur le système a déjà présenté l'administration des services à partir du Centre local d'emploi et de la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre. Il suffira donc ici d'énoncer un certain nombre de principes de gestion, inspirés de l'expérience des différents pays de l'OCDE en matière de politiques actives du marché du travail.

Premièrement, la gestion des politiques du marché du travail doit éviter de fonctionner sur la base de critères ou de résultats quantitatifs trop étroits. Comme l'expérience québécoise des mesures d'employabilité le démontre, un accent excessif sur les résultats amène les administrations à privilégier les personnes qui ont le moins besoin

des mesures, au détriment de celles qui pourraient le plus en profiter. Il faut donc tenir compte de la différence que font les mesures pour différents types de personnes (l'effet net), ainsi que de la “valeur ajoutée” de l'intégration en emploi (qui est plus grande pour les personnes qui risquent d'être à l'aide sociale plus longtemps).¹⁰⁹

Deuxièmement, il faut se méfier de règles trop complexes d'attribution des places disponibles, règles qui peuvent être sources d'incohérences et de décisions inéquitables. Des conditions d'admissibilité en termes de durée de la présence à l'aide, par exemple, peuvent amener les personnes à prolonger leur présence ou pénaliser celles qui accepteraient des emplois de courte durée et perdraient ainsi leur “ancienneté”. En même temps, il demeure nécessaire et légitime d'établir certaines priorités, notamment pour les personnes les plus défavorisées.¹¹⁰

Troisièmement, il faut garder à l'esprit qu'en matière de politiques actives du marché du travail, la qualité importe plus que la quantité. La différence entre le succès et l'échec tient plus à la conception des mesures, au choix du bon moment et au ciblage qu'aux sommes dépensées. Et rien ne garantit mieux une conception adéquate qu'une structure décentralisée basée sur la concertation et le partenariat local.¹¹¹

Enfin, une structure institutionnelle optimale devrait permettre aux centres locaux d'emploi qui ont du succès de profiter des gains réalisés. Les centres qui contribuent à réduire le chômage ou les dépenses d'aide sociale devraient conserver une partie des sommes dégagées par la diminution des dépenses d'aide.¹¹²

Le Comité externe recommande donc:

10. de clarifier les règles de sélection des personnes pour les différentes mesures, tout en évitant les règles trop complexes ou trop rigides.

Il s'agit de créer des balises institutionnelles afin d'éviter la sélection des personnes uniquement en fonction de critères de réussite à court terme, et de s'assurer que les personnes les plus à même de bénéficier

109 I. Nicaise et al., “Pitfalls and Dilemmas in Labour Market Policies for Disadvantaged Groups”, p. 202-203.

110 *Ibid.*, p. 205 et 214.

111 G. Schmid, “Institutional Incentives to Prevent Unemployment”, p. 89-90.

112 *Ibid.*, p.95-97.

des différentes mesures puissent en profiter. Concrètement, ceci pourrait impliquer qu'un nombre donné de places irait en priorité à certaines catégories de personnes. En même temps, il faut éviter des règles trop complexes ou trop rigides. Des quotas stricts, par exemple, pourraient être nuisibles, même si l'on souhaite que travailleurs, chômeurs, assistés sociaux et étudiants puissent se côtoyer dans les mêmes programmes. De la même façon, les règles qui imposent des délais (durée minimale à l'aide) ou qui incitent à accumuler de "l'ancienneté" devraient, autant que possible, être abolies.

Par ailleurs, la qualité des mesures tenant à une foule de détails (conception, choix du bon moment, ciblage, arrimage avec les partenaires), une grande latitude doit être laissée aux Centres locaux d'emploi, afin qu'ils puissent tirer parti de la situation locale et innover, et le succès ne doit pas être pénalisé. A cet égard, le Comité externe recommande:

11. de laisser beaucoup d'autonomie au Centre local d'emploi dans la gestion des politiques actives, et de s'assurer que les CLE qui contribuent à réduire le chômage ou les dépenses d'aide sociale puissent conserver une partie des sommes dégagées par la diminution des dépenses de soutien du revenu.

Un système simplifié

Les mesures actuelles se regroupent logiquement en trois volets: la Formation (Rattrapage scolaire, Retour aux études pour les chefs de famille monoparentale), l'Insertion (RADE, EXTRA, SMT), et l'Emploi (PAIE, Soutien à l'emploi autonome, CIT, Impact jeunesse). Si on ajoute un volet Orientation (SEMO), qui devrait s'adresser à l'ensemble des personnes, on peut parler de quatre grandes fonctions à maintenir et/ou à développer.

L'Orientation

L'Orientation consiste essentiellement à mettre en contact les personnes qui cherchent de l'emploi et les employeurs. A ce titre, le Centre local d'emploi doit fournir des informations sur le marché du travail et servir de lieu de rencontre entre les demandeurs d'emploi et les employeurs.

Au-delà de ces fonctions de base, l'Orientation suppose également des services personnalisés et définis localement visant à assister les personnes dans leurs démarches. On pense à des services d'orientation pour aider les personnes à identifier les possibilités et à définir leurs

objectifs, à des clubs de recherche d'emploi, et à l'aide à la mobilité et au placement. Encore une fois, les évaluations menées au niveau international soulignent l'importance et l'efficacité de services intégrés sur le plan local et personnalisés. De tels services peuvent être assurés directement par le Centre local d'emploi ou, indirectement, par le biais d'ententes avec des organismes communautaires ou des entreprises de service.

En 1995, les centres Travail-Québec ont amorcé une démarche dans ce sens avec la mesure AGIR, qui vise à encadrer la recherche d'emploi de catégories spécifiques de prestataires. Bien qu'il soit encore tôt pour évaluer cette mesure, on peut déjà en tirer quelques leçons.

La mesure AGIR (Activité de Groupe pour l'Intégration par la Recherche d'emploi) est offerte à des prestataires non participants présents à la sécurité du revenu depuis au moins douze mois consécutifs et jugés prêts à l'emploi. Obligatoire sous peine de sanction, la participation se déroule sur une période de sept semaines et inclut cinq rencontres de groupes d'une durée totale de douze heures, ainsi que des rencontres individuelles. L'ensemble des activités vise à informer les participants, à les aider à identifier leurs objectifs et leurs possibilités et à les préparer à mener une recherche d'emploi efficace.

Parmi ceux qui en décembre 1995 avaient complété une participation à AGIR, un peu plus de 15% avaient eu des revenus de travail ou avaient quitté la sécurité du revenu (et 7% étaient devenus participants à une mesure d'employabilité); parmi ceux qui n'avaient pas participé, ce taux d'insertion était de près de 25%.¹¹³ À première vue, ces résultats peuvent paraître spectaculaires. Mais il faut voir que pendant l'année 1994, près de 100 000 adultes arrivés à la Sécurité du revenu avant le début de l'année sont sortis de l'aide, soit 14,5% du total. En d'autres termes, un taux d'insertion de 15% correspond à peu près au taux normal, sans intervention. Le résultat le plus impressionnant de la mesure AGIR est donc plutôt le taux d'insertion de ceux qui évitent la mesure (25%, pour un effet net d'environ 10%).

AGIR fonctionne donc plus comme une mesure de contrôle de la conformité et de dissuasion que comme une véritable mesure d'insertion. De fait, à l'origine, la mesure avait été conçue et annoncée comme telle; on parlait alors de "Groupes d'Aide à la Recherche d'un

113 Planification et information de gestion, Direction générale du Réseau Travail-Québec, Résultats AGIR, Québec, Ministère de la Sécurité du revenu, décembre 1995.

Emploi”, ou GARE!¹¹⁴ Les résultats d'AGIR ne sont évidemment pas sans intérêt, dans la mesure où les convocations permettent un contrôle peu contraignant mais efficace. En même temps, il serait dommage d'associer exclusivement les mesures d'orientation et de placement à des mesures de contrôle. C'est un peu ce qui s'est passé avec AGIR, et surtout avec l'accélération des procédures de rencontres annoncée en janvier 1996 (et remise en question en février), accélération qui ne permettait pas de faire des rencontres individuelles valables et qui risquait de dévaloriser toute l'approche.

Compte tenu de ces résultats encore limités et préliminaires, de la nécessité d'intégrer l'orientation concernant les prestataires de la sécurité du revenu à celle concernant les autres personnes en recherche d'emploi, et de l'orientation générale adoptée ici, qui privilégie une approche individualisée et volontaire, définie localement en concertation avec les partenaires socio-économiques, le Comité externe recommande:

12. d'intégrer les mesures d'orientation à l'intérieur de parcours vers l'emploi individuels et de Plans d'insertion sociale et professionnelle, définis conjointement par la personne et un conseiller, et de faire en sorte que chaque personne ait accès à un Plan et ait un minimum d'une rencontre d'orientation par année.
13. de s'assurer que ces mesures d'orientation aient un contenu réel et utile, et de définir des options parmi lesquels un participant pourrait choisir, afin d'éviter que les mesures ne soient perçues que comme des mesures de contrôle, sans avantages véritables.
14. d'évaluer rigoureusement les résultats de la mesure AGIR, afin d'en tirer les enseignements, de l'améliorer et, si c'est approprié, d'intégrer celle-ci au volet Orientation.

La Formation

Le second volet des mesures actives, la Formation, constitue naturellement le point d'ancrage de tout parcours vers l'emploi. À cet égard, beaucoup reste à faire.

Au Québec, près de 19% des adultes (882 000 personnes) sont presque incapables de lire ou à peine capables de décoder quelques mots

¹¹⁴ Denis Lessard, “Aide sociale: Québec coupera les vivres à ceux qui refuseront de suivre des cours”, *La Presse*, 30 mars 1995, p. A1.

familiers dans un texte simple. Ces personnes se retrouvent souvent sans emploi et à la Sécurité du revenu. Elles ont également des difficultés à aider leurs enfants dans leur cheminement scolaire, à régler leurs problèmes de santé, à faire face à différentes exigences bureaucratiques de notre société, et à assumer activement leur rôle de citoyen.¹¹⁵

Par ailleurs, un quart de la main-d'oeuvre n'a pas complété d'études secondaires et près d'un autre quart n'a ni certificat de métier, ni diplôme d'études post-secondaires.¹¹⁶ Là encore, les conséquences sont claires, puisque plus de la moitié des emplois qui sont créés exigent au moins douze années de scolarité ou de formation professionnelle. Au Québec, en 1992, le taux de chômage des personnes sans diplôme d'études secondaires étaient presque trois fois plus élevé que celui des diplômés universitaires; dans toute leur vie, les non-diplômés recevront aussi des revenus presque trois fois moins élevés que ceux des détenteurs d'un diplôme universitaire.¹¹⁷

Le ministère de la Sécurité du revenu contribue à la formation surtout par le biais de la mesure Rattrapage scolaire, qui est sa plus importante mesure d'employabilité en termes d'effectifs. On y retrouve beaucoup de jeunes qui désirent compléter une formation générale au secondaire, mais également des personnes inscrites en alphabétisation, au pré-secondaire, en préparation à la formation professionnelle ou aux études, et en apprentissage du français.

Examiné globalement, le bilan de la mesure Rattrapage scolaire peut sembler assez sombre. Les études du ministère n'indiquent pas un impact positif de la mesure sur l'intégration en emploi et suggèrent que, pour certains, la mesure Rattrapage scolaire risque de prolonger le séjour à l'aide sociale. Plus encore, les taux d'abandon et d'échec sont assez élevés et la satisfaction des participants plutôt faible.¹¹⁸

A eux seuls, les taux d'abandon pourraient expliquer le peu de succès de Rattrapage scolaire en ce qui concerne l'intégration à l'emploi. En effet,

115 Regroupement des groupes populaires en alphabétisation du Québec, 900 000 Québécois et Québécoises ne savent ni lire ni écrire!, Montréal, Regroupement des groupes populaires en alphabétisation du Québec, 1995.

116 Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre, Vue d'ensemble: un régime d'apprentissage et de qualification facultative intégré au système d'enseignement, Montréal, Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre, 3 juillet 1995, p. 1.

117 Lisette Moreau, La pauvreté et le décrochage scolaire, ou la spirale de l'exclusion, Québec, Ministère de la Sécurité du revenu, novembre 1995, p. 8, 26 et 28.

118 Sylvestre, Synthèse des résultats des études d'évaluation en matière de développement de l'employabilité et d'intégration à l'emploi, p. 24-29.

si on exclut les personnes qui quittent parce qu'elles ont trouvé un emploi, les taux d'abandon se situent autour de 50%.¹¹⁹

Il faut pourtant prendre garde de conclure trop rapidement, à partir de statistiques globales. D'abord, si on fait abstraction des personnes inscrites en alphabétisation, pour qui l'obtention d'un diplôme d'études secondaires est un objectif assez éloigné, les taux de diplomation du programme Rattrapage scolaire (28%) se comparent à peu près à ceux de jeunes de moins de 25 ans inscrits en formation des adultes (entre 29% et 34%), et ce pour une population plus âgée, souvent à l'aide depuis plusieurs années.¹²⁰ Deuxièmement, les taux de diplomation n'indiquent le succès qu'en fonction de l'obtention d'un diplôme d'études secondaires. Or, plus de la moitié des personnes inscrites à un programme non-terminal est promue à un programme de niveau supérieur.¹²¹ Et même pour celles qui ne passent pas à un autre programme, les gains peuvent être appréciables. Pour une personne inscrite en alphabétisation, des apprentissages réussis en lecture, en écriture et en calcul peuvent faire toute la différence, même s'ils ne mènent pas à un cycle d'études additionnel.¹²²

Plus important encore, les évaluations du ministère de la Sécurité du revenu en disent autant, sinon plus, sur le ministère, sur la mesure Rattrapage scolaire et sur l'éducation aux adultes, que sur les personnes qui s'y inscrivent, leurs talents et leurs efforts. Qu'on en juge: en 1991, le Regroupement pour la relance économique et sociale dans le sud-ouest de Montréal (RESO) obtenait les crédits nécessaires à l'achat de places en formation générale, places qui seraient fournies par le Service d'éducation des adultes de la Commission des écoles catholiques de Verdun. Parmi les 83 candidats retenus, la moitié avaient quitté l'école depuis plus de vingt ans; des tests classaient également un candidat sur deux au niveau pré-secondaire. Pourtant, en 52 semaines seulement, 52 étudiants avaient terminé un secondaire V et 12 un secondaire IV, pour un taux de succès de 77% (et de 84% si on exclut les six ayant abandonné pour un emploi). Presque tous les finissants (87%) avaient aussi poursuivi en formation professionnelle. Ces taux de succès, qui se sont répétés les années suivantes, contrastent remarquablement avec les taux de succès des centres d'éducation des adultes du Québec (environ

119 *Ibid.*, p. 26.

120 Céline Sylvestre, L'efficacité de la mesure Rattrapage scolaire au regard de ses objectifs scolaires, Québec, Ministère de la Sécurité du revenu, août 1995, p. 37-38.

121 *Ibid.*, p. 33.

122 *Ibid.*, p. 61.

40%) et avec ceux de Rattrapage scolaire (41% si on exclut ceux qui quittent pour un emploi).¹²³

Les taux de succès du RESO s'expliquent par une approche intégrée et attentive aux personnes. Promoteur du projet, acheteur de services de formation, et encadreur des participants, le RESO a misé sur un ratio professeur/étudiant plus favorable, sur la présence continue de professeurs titulaires, sur des allocations pour faciliter les démarches et, surtout, sur l'orientation et l'accompagnement, qui se poursuivent à l'école même, dans un local réservé à cet effet, et qui se font dans le cadre d'un contrat précisant les obligations réciproques des parties.¹²⁴

Les besoins aigus qui existent en formation générale et professionnelle, les résultats obtenus dans le cadre de la mesure Rattrapage scolaire, et les succès associés à l'approche plus intégrée du RESO suggèrent qu'il faut poursuivre et améliorer l'investissement dans l'éducation. Le Comité externe recommande donc:

15. d'intégrer les programmes Rattrapage scolaire et Retour aux études pour les chefs de famille monoparentale dans un nouveau programme Formation; d'harmoniser ce programme Formation avec les programmes de formation qui s'adressent à l'ensemble de la population, par le biais du Centre local d'emploi et de la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre; de travailler en concertation avec le milieu, et notamment avec les écoles et commissions scolaires, les organismes communautaires, et les entreprises; et de maintenir une pluralité de voies ouvertes en ce qui concerne la promotion, l'achat et l'offre de services, et l'encadrement.

La commission des Etats généraux sur l'éducation note qu'un débat divise les organismes communautaires et les commissions scolaires sur l'opportunité de confier à l'un ou à l'autre la responsabilité de l'alphabétisation et de l'éducation pour les personnes défavorisées, et conclut qu'il faudra clarifier les rôles de chacun.¹²⁵ Comme nous proposons de nouvelles formules et une approche locale, nous croyons utile de laisser les acteurs sur le terrain clarifier graduellement leurs rôles respectifs. L'exemple du RESO et de la CECV, un organisme communautaire qui coopère avec une commission scolaire, montre

123 Michèle Soutière et Jean-Marc Gareau, Dans le sud-ouest de Montréal, des chômeurs passent du primaire au diplôme d'études secondaires en un an!, Montréal, RESO, janvier 1996, p. 2.

124 *Ibid.*, p. 3-6.

125 Commission des Etats généraux sur l'éducation, Les Etats généraux sur l'éducation 1995-1996: exposé de la situation, Québec, Ministère de l'Éducation, 1996, p. 85 et 93.

que l'on n'a pas nécessairement à choisir entre deux types d'intervenants.

Le Comité externe recommande par ailleurs:

16. de reconnaître que l'alphabétisation et l'éducation des adultes ne sont pas uniquement des questions d'emploi et d'employabilité. L'alphabétisation et l'éducation de l'ensemble de la population adulte est un objectif de citoyenneté fondamental, que se donnent bien des sociétés plus pauvres que le Québec.

Au delà de l'alphabétisation, et en dépit des succès d'un organisme comme le RESO, on peut se demander si il est bien avisé d'orienter des personnes ayant connu plusieurs échecs dans le système scolaire vers une formation scolaire conventionnelle. L'amélioration de la fonction Orientation pourrait répondre en partie à cette question, en aidant les prestataires à déterminer le parcours qui leur convient le mieux. Mais de nouvelles avenues doivent aussi être explorées. Ainsi, comme le suggèrent les commissaires des Etats généraux sur l'éducation, il faudrait développer une voie de formation plus courte, accessible après le premier cycle du secondaire et donnant accès à des métiers semi-spécialisés.¹²⁶ On pourrait même penser à des parcours plus directs pour les adultes passant par l'alphabétisation. Dans le même ordre d'idées, un accès simplifié des prestataires au nouveau régime d'apprentissage de la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre pourrait offrir une option fort valable à ceux qui n'ont pas connu de succès en formation générale et qui souhaitent s'engager dans une filière qui mène assez directement à l'emploi. Ce régime, qui prévoit une alternance études-travail et qui donne d'emblée un statut de travailleur aux participants pourrait s'avérer très attrayant pour plusieurs prestataires de la Sécurité du revenu et fort utile pour la société. Une étude allemande montre que, compte tenu des économies réalisées grâce au retour au travail des chômeurs, le coût net de la formation à plein temps n'est pas beaucoup plus élevé que le coût de l'assurance-chômage.¹²⁷

Le Comité externe recommande:

- 17.d'ouvrir l'accès à des programmes de formation professionnelle pour les personnes n'ayant pas un diplôme de secondaire IV ou V, et de développer des programmes nouveaux de formation

¹²⁶ *Ibid.*, p. 78.

¹²⁷ G. Schmid, "Institutional Incentives to Prevent Unemployment", p. 79.

professionnelle dans cette optique, afin de donner accès à des métiers semi-spécialisés.

Un dernier problème doit être soulevé. Le désir de ne pas inciter les jeunes à décrocher pour ensuite terminer leurs études au programme Rattrapage scolaire a amené le gouvernement à imposer un délai de 24 mois avant la reprise des études. Ce délai est évidemment néfaste. D'une part, il retarde indûment le trajet vers l'emploi des jeunes et risque de prolonger leur séjour à l'aide de dernier recours. D'autre part, il éloigne les jeunes du système scolaire pour une période de 24 mois, rendant plus difficile une réussite scolaire déjà problématique.

Trois remarques s'imposent ici. D'abord, les causes du décrochage scolaire sont multiples et le phénomène ne saurait être réduit à une question d'incitations. La majorité des décrocheurs ne se retrouveront jamais au programme Rattrapage scolaire. C'est la pauvreté, le manque d'horizon, et les lacunes de l'école plus que la tentation de se prévaloir de la Sécurité du revenu qui engendrent le décrochage, et pour contrer celui-ci, il faut travailler en amont, à l'école, plutôt qu'en aval, à la Sécurité du revenu.¹²⁸ Deuxièmement, les coûts économiques et sociaux de l'échec scolaire et du retard dans la progression des jeunes sont très importants, et ils doivent être pris en compte lorsque l'on décide de poser des obstacles au rattrapage scolaire. Troisièmement, on ne peut demander aux jeunes les plus démunis et les plus mal partis de faire des efforts pour progresser rapidement vers l'emploi et l'autonomie financière et, en même temps, nier à ceux-ci la possibilité de combler promptement leur déficit scolaire.

La formule pour les jeunes adultes au chapitre qui les concerne contient une partie de la solution au problème de l'incitation à décrocher que pourrait constituer un programme de rattrapage trop accessible. En effet, dans la mesure où les jeunes doivent respecter un Plan d'insertion sociale et professionnelle pour obtenir une pleine prestation, ils se retrouvent dans un système qui, comme celui des prêts et bourses, comporte des obligations spécifiques et réciproques. Un risque demeure évidemment que certains jeunes abandonnent leurs études pour se prévaloir plus tard d'un Plan. Mais ce risque nous semble préférable à la garantie de voir les jeunes attendre deux ans à la Sécurité du revenu avant de pouvoir commencer à progresser, garantie qui est tout simplement incompatible avec les exigences que, par ailleurs, plusieurs souhaitent imposer aux jeunes.

Le Comité externe recommande donc:

¹²⁸ Moreau, La pauvreté et le décrochage scolaire, ou la spirale de l'exclusion.

18. d'annuler le délai de 24 mois requis pour être admissible au rattrapage scolaire et de faire de l'accès à la Formation une priorité pour les jeunes.

Il est de bon ton, lorsqu'il est question de formation, de s'interroger sur sa pertinence réelle dans un monde où les emplois sont rares, même pour les gens bardés de diplômes. De fait, il n'est même pas certain qu'il y ait véritablement une pénurie de travailleurs qualifiés au Québec.¹²⁹ Il vaut donc la peine de réaffirmer ici que l'éducation est un formidable outil pour contrer la pauvreté et ses conséquences, et constitue un objectif valable en soi, quelles que soient les conséquences en terme d'emploi. Au surplus, si des incertitudes demeurent sur la formation considérée dans son ensemble, il est démontré que les programmes bien définis et bien ciblés sont efficaces. L'École des métiers de l'aérospatiale de Montréal, par exemple, qui n'existait pas avant août 1994, place tous ses étudiants dans l'industrie; plusieurs sont engagés avant même d'avoir leur diplôme.¹³⁰ Produit de la concertation entre les entreprises, les syndicats et le gouvernement québécois, cette école illustre bien la pertinence d'une approche souple, concertée et bien adaptée à la demande de main-d'oeuvre. En formation, la clé du succès ne réside pas dans le cours ou le programme offert à un moment donné, mais plutôt dans la capacité de constamment s'assurer que les bons cours et les bons programmes seront offerts;¹³¹ d'où l'importance de la décentralisation, de la concertation et de la souplesse.

L'Insertion

Le volet Insertion s'adresse aux personnes qui font face à des obstacles plus importants sur le marché du travail, et plus particulièrement à celles qui ne peuvent s'engager immédiatement dans une activité régulière de Formation ou d'Emploi. On pense notamment aux personnes qui sont hors du marché du travail depuis longtemps, à celles qui présentent des contraintes plus ou moins importantes à l'emploi, et à celles qui ont besoin d'appuis ou de services spécifiques. On peut également inclure ici les personnes qui n'aboutiront vraisemblablement pas sur le marché du travail (à cause de contraintes sévères ou de leur âge) mais qui souhaitent néanmoins s'impliquer

129 Gordon Betcherman, "Research Gaps Facing Training Policy-Makers", Canadian Public Policy, 19, 1, mars 1993, p. 18-28.

130 Jocelyn Coulon, "L'École des métiers de l'aérospatiale de Montréal: les étudiants s'envolent comme des petits pains chauds", Le Devoir, 17 février 1996, p. C4.

131 Lars Osberg, Fred Wien, et Jan Grude, Vanishing Jobs: Canada's Changing Workplaces, Toronto, Lorimer, 1995, p. 174.

socialement par le biais de mesures d'insertion. Pour certaines personnes, il s'agit d'amorcer un parcours vers l'emploi de façon progressive, pour d'autres d'éviter de s'enfermer dans une situation d'exclusion.

Tout en développant des mesures adaptées à ces besoins, il faut prendre garde de ne pas créer des options sans issue, des culs-de-sac qui risqueraient de marginaliser encore plus des personnes déjà défavorisées. Il importe donc d'inscrire les différentes mesures dans une optique de parcours vers l'emploi, suivant la même logique que celle qui s'applique aux mesures de Formation et d'Emploi. La différence principale entre le volet Insertion et les volets Formation et Emploi tient donc moins à la finalité des mesures qu'à leurs définitions. Comme dans les autres cas, la personne s'inscrit à l'intérieur d'un parcours vers l'emploi, précisé dans un Plan d'insertion sociale et professionnelle, et appuyé par des services d'orientation, de conseil et d'accompagnement.

Dans ce cas, le Centre local d'emploi travaille plus directement avec les ressources communautaires, plus à même d'offrir des mesures appropriées. Outre l'orientation, le conseil et l'accompagnement, l'organisme responsable devrait offrir des activités combinant des séances de formation et des activités d'apprentissage pratique. Ces activités pratiques peuvent se dérouler à l'organisme, sur un plateau de travail prévu à cet effet ou en entreprise, mais elles ne devraient pas occuper plus de temps que les séances de formation, afin d'éviter que l'apprentissage et l'insertion ne soient déplacés par un travail qui pourrait commander un statut de salarié et relèverait plus du programme Emploi.

Parce qu'il ne s'agit ici ni de financer des activités communautaires, ni d'occuper les participants, il faut s'assurer du contenu formateur des propositions d'insertion, veiller à ce qu'elles permettent au participant de se rapprocher du programme Formation, du programme Emploi, ou du marché du travail, et s'assurer qu'elles débouchent sur des acquis reconnus. Les centres locaux d'emploi devront donc se montrer exigeant envers leurs partenaires. En contrepartie, une plus grande récurrence pourrait être offerte dans le financement, et des possibilités d'expérimentation et de prolongation devraient exister pour les organismes qui affichent des bons résultats.

Le Comité externe recommande donc:

19. d'intégrer dans un nouveau programme Insertion la part des mesures RADE, EXTRA, et SMT consacrée au développement

de l'employabilité, ainsi que la référence à des organismes spécialisés comme les Options pour personnes fortement défavorisées et les centres de réadaptation; et de transférer toutes les pratiques qui constituent de fait des emplois au programme Emploi, où les personnes auront accès au statut de travailleur.

20. d'intégrer le programme Insertion dans la logique générale du parcours vers l'emploi, tout en faisant une option distincte des programmes Formation et Emploi, par son accent sur la formation et l'apprentissage dans un contexte non-conventionnel.
21. de travailler en étroite collaboration avec le milieu communautaire et d'assurer celui-ci d'un appui solide, récurrent et ouvert à l'innovation, en échange d'exigences en ce qui concerne le caractère formateur et progressif des mesures d'insertion offertes. Les mesures d'insertion ne doivent pas devenir une forme de travail hors-normes ou de voie d'évitement pour les plus défavorisés. Il faut veiller également à ce que les mesures d'insertion permettent aux personnes de progresser, de déboucher sur autre chose, et tiennent également compte de l'importance pour les personnes et les organismes de contribuer à l'utilité collective.

Peu importe comment on la balise, l'insertion pose toujours un risque, à cause de son statut intermédiaire entre la formation et l'emploi, entre l'aide de dernier recours et le marché du travail, entre l'activité d'apprentissage et le travail. On peut penser qu'idéalement, dans une situation de plein-emploi, de telles mesures ne seraient guère nécessaires. Dans un contexte où le chômage, la pauvreté et l'exclusion sont élevés, cependant, il apparaît impératif d'ouvrir des voies à tous, y compris à ceux qui sont les plus éloignés du marché du travail. Ces voies seront plus que des façons de gérer l'exclusion si elles permettent des choix volontaires, une implication sociale valable et un apprentissage véritable et, surtout, si elles permettent de déboucher sur la formation et sur l'emploi.

L'Emploi

Enfin, un programme **Emploi** devrait intégrer les mesures actuelles de subvention au travail et permettre le développement d'emplois réguliers ou subventionnés qui soient intéressants, stables et reconnus socialement.

Au début des années 1970, à peine plus du tiers des chefs de ménages inscrits à l'aide sociale étaient jugés aptes au travail. En octobre 1995, c'était au contraire la situation pour quatre ménages sur cinq. Avec les années, la sécurité du revenu est passée d'un régime qui s'adressait surtout à des personnes qui ne pouvaient pas travailler à un régime dont la majorité des prestataires sont en fait des chômeurs, qui pour une raison ou une autre n'ont pas droit aux prestations de l'assurance-emploi. Pour un grand nombre de personnes, probablement pour une majorité, le problème n'est donc pas l'employabilité mais bien l'emploi. Au delà de l'orientation, de la formation et de l'insertion, il faut aussi se préoccuper de créer des emplois.

Evidemment, la relance de l'emploi ne peut relever uniquement de la Sécurité du revenu. La lutte au chômage nécessite une stratégie d'ensemble qui concerne toutes les missions gouvernementales et tous les acteurs socio-économiques. Tout de même, le gouvernement du Québec consacre une part importante de son budget à l'aide sociale, et on pourrait utiliser une partie de ces dépenses pour créer de l'emploi, pour financer plus directement l'activité économique.

Au Québec comme ailleurs en Amérique du Nord, plusieurs ont évoqué l'idée de tout simplement faire travailler les personnes aptes au travail, en échange de leurs prestations. En plus d'être inéquitable et insatisfaisante sur le plan des droits, une telle solution est irréaliste.

Elle est inéquitable parce que travailler coûte cher. Une étude du ministère de la Sécurité du revenu estime à un peu plus de 2 000 \$ l'écart entre les dépenses de transport, d'habillement, de nourriture, de médicaments et d'éducation nécessaires pour un travailleur et pour un prestataire de la sécurité du revenu vivant seul et ayant le même revenu.¹³² Evidemment, on pourrait accorder un supplément aux personnes faisant du "bénévolat" forcé. C'est un peu ce qui se fait avec les différents barèmes associés à la participation à des mesures d'employabilité. Mais en faisant cela, on s'éloigne déjà du "bénévolat", et on se rapproche de l'emploi, ce qui n'est pas sans conséquences en ce qui concerne les droits de la personne et l'intégration au marché du travail.

En faisant travailler les personnes plus ou moins "bénévolement", on crée en effet un marché du travail parallèle, où les lois et normes régulières ne s'appliquent pas. Une telle situation se justifie

132 Jean Bernier (avec la collaboration de Suzanne Lévesque), La maximisation des mécanismes d'incitation au travail. Second rapport d'étape: les coûts reliés à l'emploi, Québec, Ministère de la Sécurité du revenu, mars 1995, p. 9.

difficilement lorsque l'on ne parle plus de formation et d'insertion, mais bien de travail. D'une part, la constitution d'un régime d'exception apparaît injustifiable sur le plan de l'équité et des droits. D'autre part, elle ne contribue guère à l'objectif ultime d'intégration au marché du travail. Plutôt que d'amener les gens vers l'emploi régulier, les emplois ghettos confirment souvent ceux-ci dans leur statut d'exclus.

Enfin, la mise au travail plus ou moins sommaire de grands nombres de personnes est tout simplement irréaliste, comme le démontre l'expérience ontarienne: après avoir promis de mettre tous les prestataires au travail, le gouvernement ontarien s'aperçoit actuellement que créer des emplois, même des emplois peu payés et obligatoires, n'est pas facile. A l'heure actuelle, on ne trouve tout simplement pas suffisamment d'organismes ou d'institutions pour offrir des petits boulots à plus de 600 000 adultes!¹³³

Ce sont des considérations de ce genre qui, dans les années 1980, ont amené le gouvernement québécois à procéder graduellement, avec une politique de l'employabilité qui prenait pour acquis qu'à court terme, on ne pouvait offrir une place à tous ceux qui en voulaient une (d'où le barème supérieur pour les disponibles) et qui reconnaissait que la participation avait un coût et requérait un barème supérieur. Toute une gamme de mesures ont été créées dans cette optique, notamment les mesures EXTRA, Stages en milieu de travail, PAIE, et Soutien à l'emploi autonome.

Dans le cas des mesures EXTRA (Expérience de travail) et Stages en milieu de travail, il s'agit d'améliorer l'employabilité des personnes en leur permettant d'acquérir des expériences de travail. Ces expériences se font dans le secteur communautaire pour EXTRA, et dans une entreprise ou un organisme qui offrent en même temps une formation pour les SMT. La participation donne droit au barème de participant, ainsi qu'à des prestations spéciales couvrant les frais encourus pour participer, et peut durer jusqu'à 52 semaines.

Le programme PAIE (Programme d'aide à l'intégration à l'emploi) constitue plus directement une subvention à l'emploi. D'une durée de 26 semaines, le programme accorde aux entreprises privées et aux municipalités une subvention couvrant 50% du salaire de la personne, jusqu'à concurrence de 120\$ par semaine, et aux organismes à but non lucratif l'équivalent du salaire minimum pour un maximum de 35

133 Margaret Philp, "Ontario Tories Find Workfare More Difficult to Implement", Globe and Mail, 23 janvier 1996, p. A5.

heures par semaine. Des corporations intermédiaires de travail (CIT) ont été créées pour maximiser l'utilisation du programme PAIE. Organismes à but non lucratif, les CIT reçoivent une subvention de fonctionnement pour créer des emplois dans des secteurs peu développés mais socialement ou écologiquement utiles, emplois qui sont subventionnés par le programme PAIE et qui, dans certains cas, peuvent être maintenus pendant 52 semaines.

Mis sur pied conjointement avec la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre, le programme Soutien à l'emploi autonome offre des services et du soutien financier aux personnes désirant créer leur propre emploi, soutien financier qui accorde le barème de participant pour six mois de pré-démarrage d'une entreprise, et l'équivalent du programme PAIE pour la première année de démarrage.

Un bilan global de ces différentes mesures a été tracé plus haut, pour souligner notamment des résultats limités et souvent décourageants, une administration mal ciblée et mal adaptée aux objectifs des personnes, et une attention insuffisante apportée aux risques de substitution et aux critères d'utilité collective. Les participants que nous avons rencontré tracent un bilan semblable, mais insistent aussi sur d'autres aspects, que les études plus globales ne relèvent pas nécessairement. Pour la plupart, il s'agit moins de condamner en bloc les mesures que de les améliorer, afin de mieux tenir compte des projets des personnes, de s'assurer que la participation est volontaire, et de mieux arrimer les mesures à l'emploi. Nous avons déjà fait des recommandations en ce sens. Mais il y a plus. De nombreux prestataires insistent sur l'importance d'offrir un meilleur accès à des mesures qui demeurent fortement contingentées, et de permettre aux personnes de participer plus longtemps.¹³⁴ On est loin ici de l'image de personnes participant avec réticence, à seule fin d'obtenir un supplément de revenu. De fait, la demande de mesures dépasse de beaucoup l'offre, et les gens terminent souvent à regret leur participation.

134 Une bonne synthèse des différents points de vue est présentée dans: Christopher McAll, Jean-Yves Desgagnés, Madelyn Fournier, et Lucie Villeneuve, Les barrières à la réinsertion sociale et professionnelle des personnes assistées sociales et la réforme du système de la sécurité du revenu. Rapport d'une tournée de consultation dans sept régions du Québec effectuée aux mois d'octobre et novembre 1995, Montréal, Equipe de recherche sur la pauvreté et l'insertion au travail, Département de sociologie, Université de Montréal (en collaboration avec le Front commun des personnes assistées sociales du Québec), 7 décembre 1995, p. 10-11.

Une telle demande relève bien sûr du désir de plusieurs personnes de s'intégrer au marché du travail. Mais elle reflète aussi le succès incontestable de plusieurs des activités développées à partir des mesures du ministère de la Sécurité du revenu. Il y a eu, bien sûr, de nombreux cas insatisfaisants. Des mesures EXTRA et SMT qui comportent peu ou pas de formation et qui semblent tenir plus de la substitution d'emploi que de l'insertion, des programmes PAIE qui se substituent à des emplois réguliers ou qui demandent des niveaux de qualification remarquables, des CIT qui font de la simple location de main-d'oeuvre, sans se préoccuper de dessiner des parcours vers l'emploi ou de créer de l'utilité collective dans des secteurs laissés pour compte, etc.¹³⁵ Mais il y a surtout de nombreuses initiatives porteuses d'enseignement.

L'entreprise Les Transformeurs, de Rouyn-Noranda, place la majorité des centaines de stagiaires qui y passent depuis 1984 et contribue, en même temps, au développement de la récupération et du recyclage en Abitibi-Témiscamingue. Le Resto Plateau, à Montréal, offre des repas équilibré à bas prix et forme en cuisine d'établissement des jeunes qui, par la suite, trouvent presque tous un emploi. Aide communautaire Limoilou, à Québec, cherche à démontrer qu'il est possible, sans faire de la substitution d'emploi, de créer des emplois durables, valorisants et partiellement auto-financés pour les sans-emplois, dans le secteur des services à domicile.¹³⁶ Boulot Vers dans le quartier Hochelaga-Maisonneuve à Montréal, Formétal dans le Sud-Ouest, Recyclage Vanier à Québec, le Défi-Autonomie d'Antoine-Labelle à Mont-Laurier, le Centre de recyclage et d'employabilité de la main-d'oeuvre de l'Estrie, un peu partout au Québec des entrepreneurs du milieu communautaire font de la formation et développent l'emploi avec des ressources fort limitées, et alors même que les grandes entreprises et le secteur public ont plutôt tendance à supprimer des emplois.

135 Voir, à ce sujet: Syndicat de la fonction publique du Québec, Stages en milieu de travail et fonction publique: examen d'une mesure de développement de l'employabilité au sein de la fonction publique, Québec, Syndicat de la fonction publique du Québec, octobre 1994; Abdelhamid Gmati et Jean Robitaille, "L'aide sociale et l'employabilité: cheap labor au programme", Vie ouvrière, 233, novembre-décembre 1991, p. 26-38; et Louise Boivin, "Corporations intermédiaires de travail (CIT): une mission du communautaire?", Vie ouvrière, 250, septembre-octobre 1994, p. 48-52.

136 Jean-Claude Beauchemin, "Recycler et réinsérer: le CFER Les Transformeurs", dans Yvon Leclerc, Battre le chômage, Sillery, Septentrion, 1994, p. 161-67; François Aubry et Jean Charest, Développer l'économie solidaire: éléments d'orientation, Montréal, CSN, octobre 1995, p. 37; Brigitte Miller, Le rêve de Diane et les besoins d'Albertine: projet-pilote de création d'emplois communautaires durables en services à domicile: rapport annuel du 1 avril 1994 au 31 mars 1995, Québec, Aide communautaire Limoilou, 1995.

Plusieurs de ces expériences affichent des taux de placement remarquables, créent des emplois, et produisent des biens ou des services utiles pour la collectivité. Mais leur succès ne se mesure pas uniquement en termes d'emplois ou de services. Une consultation réalisée par le Service d'entraide basse-ville de Québec auprès de participants à différentes mesures d'employabilité indique qu'une forte majorité de ceux-ci a apprécié sa participation, même si celle-ci ne débouchait pas sur un emploi, parce qu'elle était agréable, respectueuse, valorisante et motivante.¹³⁷ James Nelson, ex-toxicomane et employé du Chic Resto Pop de Montréal explique les choses ainsi:

Le Chic Resto Pop et la Pop Mobile offrent un cadre de travail qui place la personne dans une situation où elle apporte sa contribution, laquelle est appréciée et reconnue. Elle ne reçoit plus, elle donne. Et c'est cela qui apporte le goût de cheminer, de s'améliorer, de se motiver.

Manon Bonin, également du Chic Resto Pop ajoute dans le même sens:

La Pop Mobile et le Chic Resto Pop permettent aux gens de se rendre compte qu'ils ne sont pas des BS, des pas d'allure, mais qu'ils sont capables de faire quelque chose. Ils reprennent confiance en eux parce qu'ils ont l'impression de gagner leur chèque. Ça les valorise de se sentir responsables et de se sentir utiles. Cela leur permet de faire un bout de chemin au niveau de la confiance en soi et de l'estime de soi.¹³⁸

Pourtant, on manque de places, on met fin trop rapidement à la participation après six mois ou un an, et on traite les gens inéquitablement en leur refusant le statut normal de travailleur. “Je trouve normal de travailler pour les revenus qu'on reçoit”, expliquait une femme cheffe de famille monoparentale lors de la consultation sur les mesures d'employabilité menée par le Service d'entraide basse-ville de Québec, mais “au bout de l'année, aux yeux de la société, on restera toujours des B.S.”.¹³⁹

Le Comité externe recommande:

22. d'intégrer dans un nouveau programme Emploi toutes les activités de travail, et notamment le programme PAIE (incluant

137 Jacques Archambault, Rapport du comité pour l'étude des programmes d'employabilité et d'insertion au marché du travail, Québec, Service d'entraide basse-ville, 7 janvier 1996.

138 James Nelson, “De la désespérance à l'espérance” et Manon Bonin, “Collectivement, vivre debout!”, dans Pierre Prud'homme (dir.), Le Chic Resto Pop, Montréal, Fides, 1995, p. 43 et 51.

139 Citée dans Archambault, Rapport du comité pour l'étude des programmes d'employabilité et d'insertion au marché du travail.

les CIT), le programme Soutien à l'emploi autonome, le programme Impact jeunesse, les Stages en milieu de travail, et les activités de production de biens et de services de la mesure EXTRA; d'uniformiser et de simplifier ces différentes mesures, en établissant des distinctions en fonction du type d'emploi plutôt que du programme. Comme c'est déjà le cas avec PAIE, les entreprises privées et les municipalités devraient être subventionnées pour un équivalent de 50% du salaire pendant 26 semaines, jusqu'à concurrence de \$120 par semaine, et les organismes à but non lucratif pour le niveau du salaire minimum pour un équivalent de 35 heures par semaine pendant 52 semaines.

En procédant ainsi, on rehausse évidemment le coût de mesures comme EXTRA et SMT, qui ne donnent présentement aux participants qu'un barème un peu plus élevé. C'est le prix à payer pour reconnaître le statut de travailleur à ceux et celles qui réalisent des activités de travail. Une partie des mesures EXTRA pourra se retrouver au programme Insertion, dans la mesure où une formation véritable est offerte. Le reste deviendra du travail, subventionné et reconnu comme du travail.

C'est donc toute la question de l'emploi subventionné qui est posée ici. Quelle intervention publique doit-on mettre en place pour permettre l'intégration des personnes à l'emploi? Sous quelle forme? On peut distinguer quatre types de situations: le soutien à l'intégration en emploi régulier, le soutien à l'acquisition d'une première expérience de travail, le soutien à l'emploi autonome, et l'accès à un emploi d'utilité collective. La réponse n'est pas nécessairement la même pour chacune de ces situations, mais elle procède d'une même intention: s'assurer que les subventions facilitent réellement l'intégration des personnes dans des emplois aussi stables que possible.

Le soutien à l'intégration des personnes sans emploi dans un emploi régulier appelle une certaine créativité dans le choix des moyens, surtout dans le cas des chômeurs de longue durée ou de personnes vivant des contraintes sévères à l'emploi. Une étude américaine récente fait bien ressortir le problème de la stigmatisation. Les auteurs avaient créé de façon aléatoire trois groupes comparables de prestataires de l'aide sociale: le premier était doté de bons d'emploi, le second de crédits d'impôts à l'emploi, et le troisième ne disposait d'aucun avantage que l'employeur aurait pu relier à l'aide sociale. Après une période de formation et de recherche d'emploi de huit semaines, c'est le dernier groupe, celui que les employeurs étaient incapables d'associer à l'aide sociale, qui avait le meilleur taux de placement,

même s'il n'offrait aucun avantage financier ou fiscal aux employeurs.¹⁴⁰ Cette expérience ne signifie pas qu'il faille abolir toute subvention à l'emploi. Elle souligne simplement l'importance de déstigmatiser, d'inscrire le plus possible les emplois subventionnés dans la logique du marché du travail régulier.¹⁴¹ Ce n'est pas pour occuper les gens qu'il faut subventionner l'emploi, mais pour les intégrer au marché du travail et produire des biens et services utiles à la collectivité.

Des expériences françaises ont par ailleurs montré qu'une intégration mieux réussie appelle selon les cas la collaboration discrète des autres travailleurs, des ententes avec les syndicats, une politique claire de l'entreprise au chapitre de l'intégration de chômeurs de longue durée, des processus de médiation qui permettent de résoudre certains problèmes d'intégration liés à des différences culturelles, au manque d'expérience, à une communication mal réussie.¹⁴² Si on tient compte du fait que la politique des programmes PAIE a consisté jusqu'à maintenant à assurer 50% du salaire pendant 26 semaines dans l'entreprise privée et les municipalités, jusqu'à concurrence de 120\$ par semaine, on peut imaginer utiliser les mêmes provisions selon des ententes souples (support au salaire, service d'accompagnement ou de médiation, couverture patronale ou ouvrière de frais reliés à l'intégration, counseling, dégrèvement de charges sociales) sur une période convenue avec les entreprises et les municipalités qui entendent salarier correctement des candidats sans emploi dans le but explicite de leur intégration durable.

Dans cette optique le comité recommande:

23. de s'assurer que les emplois créés dans le cadre du programme Emploi donnent accès à des salaires et à des conditions de travail équitables, que ceux qui les occupent aient le statut de salariés, et qu'ils soient protégés par l'ensemble des lois du travail.

140 Harold L. Wilensky, "Active Labour-Market Policy: Its Content, Effectiveness, and Odd Relation to Evaluation Research", dans Colin Crouch et Anthony Heath (eds.), Social Research and Social Reform: Essays in Honour of A. H. Halsey, Oxford, Clarendon Press, 1992, p. 320-21.

141 C'est également la conclusion à laquelle arrive une équipe de chercheurs ayant fait le bilan des mesures comparables en Europe: Nicaise et al., "Pitfalls and Dilemmas in Labour Market Policies for Disadvantaged Groups".

142 Xavier Godinot (sous la direction de), On voudrait connaître le secret du travail, Paris, Les Éditions de l'Atelier; Éditions Quart Monde, 1995.

24. d'attribuer les subventions aux fins d'emploi sur la base de la réputation établie dans le domaine de la création d'emploi, du maintien en emploi, ou du placement. Les entreprises, les municipalités, les institutions gouvernementales et les organismes sans but lucratif qui font de la substitution d'emploi, qui ne gardent jamais ou rarement les personnes après la fin des subventions, ou qui s'avèrent incapables de placer celles-ci dans l'entreprise ou ailleurs devraient éventuellement cesser d'être admissibles. À l'inverse les partenaires qui créent des emplois ou aident les personnes à progresser devraient accéder plus facilement aux subventions. Il ne s'agit pas de tout contrôler de façon rigide, mais plutôt de réagir face aux abus ou aux échecs et de reconnaître et d'encourager le succès.
25. d'institutionnaliser la souplesse et la flexibilité, en accordant des possibilités additionnelles aux partenaires qui, pour chaque emploi, demandent de subventions moins élevées, grâce à une contribution financière autonome supérieure ou grâce à une meilleure capacité d'autofinancement. Deux possibilités pourraient être offertes aux entreprises, aux institutions ou aux organismes: ils pourraient utiliser les ressources additionnelles générées par leur contribution pour créer des postes additionnels, ou encore pour permettre à certaines personnes de prolonger leur participation au delà des semaines permises dans le cadre du programme Emploi. Les arbitrages pourraient être réalisés au niveau local, par le Centre local d'emploi. Ce qui compte ici, c'est d'éviter de pénaliser le succès en réduisant les subventions, et d'ouvrir une porte au développement autonome d'emplois et à la possibilité de prolonger les participations.

Par ailleurs, **l'acquisition d'une première expérience de travail** qui facilite ensuite les embauches subséquentes s'avère cruciale pour les personnes qui entrent sur le marché du travail, donc les jeunes, ou qui y retournent après un long arrêt. Cette intention était présente dans les programmes PAIE mais dans des conditions telles que ces programmes ont eu pour effet d'attirer à l'aide sociale des jeunes désireux de travailler qui n'avaient pas d'autres perspectives d'emploi immédiates que ces programmes. Il importe donc de distinguer l'accès à une première expérience de travail de la sécurité du revenu comme telle. Le Comité externe recommande donc:

26. d'assouplir les règles régissant la participation, afin d'inclure non seulement les prestataires de la sécurité du revenu, mais

également ceux qui risquent de le devenir (prestataires de l'assurance-chômage, jeunes sans emplois, personnes arrivant sur le marché du travail) sans restriction. On pourrait, par exemple, mettre en place un volet Première expérience de travail où un certain nombre d'emplois d'une valeur de six mois au salaire minimum sans condition de présence à la sécurité du revenu seraient offerts en priorité aux jeunes en recherche d'emploi de 18-24 ans ainsi qu'aux personnes de retour sur le marché du travail après une longue absence.

Le **soutien à l'emploi autonome** est perçu comme utile par plusieurs intervenants du développement local malgré les ratés qu'il a connus, notamment le manque de ressources. Il a sa contrepartie fédérale pour les chômeurs, le programme Aide aux travailleurs indépendants (ATI). Il est utilisé en combinaison avec une formation entrepreneuriale, un accompagnement, des formules diverses d'accès à du financement dont les cercles d'emprunt. Certains principes devraient être respectés dans l'évolution de cette formule: y associer les organismes de développement local, choisir attentivement les participants, leur garantir l'accès au programme une fois sélectionnés, fournir une formation et un suivi constant par des spécialistes en démarrage d'entreprises, prévoir à leur égard des formules de financement adéquates, et prévoir les réserves nécessaires pour les participants acceptés de manière à éviter que de longs délais annulent le processus. Il devrait également être possible aux personnes de choisir le type d'incorporation y compris la coopérative et de pouvoir réinvestir leurs gains dans l'entreprise jusqu'à ce que celle-ci s'avère rentable.

Sur cette question, le comité recommande:

27. de maintenir le Soutien de l'emploi autonome et de fusionner les programmes SEA et ATI de manière à offrir un seul et même service sans points de rupture aux personnes désireuses de développer leur propre emploi.

Les subventions à l'emploi, que ce soit dans le secteur privé, public ou communautaire, ne sont évidemment pas sans problèmes. On pense, par exemple, aux risques de substitution, d'encouragement au travail précaire, de stigmatisation, ou d'accoutumance aux subventions. Une analyse européenne récente identifie jusqu'à quarante effets potentiels de ces subventions sur le marché du travail, favorables ou défavorables. L'évaluation est donc difficile, d'autant plus qu'au delà de la moitié de

ces effets n'ont pas même fait l'objet d'études empiriques.¹⁴³ Dans l'ensemble, le bilan n'apparaît pas très positif, notamment pour l'emploi dans le secteur privé, mais il semble surtout indéterminé. Les effets possibles étant multiples, en interaction, et variables en fonction du contexte et des institutions, les auteurs concluent que l'on doit se fier à une gestion intégrée et décentralisée, à même d'accumuler des connaissances sur les différents effets et sur les principaux acteurs, et capable de poser des conditions et de changer les règles du jeu lorsque nécessaire.¹⁴⁴ C'est donc au cas pour cas, sur le plan local, qu'il faudra juger de la valeur des différentes utilisations du programme Emploi, en gardant toujours à l'esprit deux critères de base: la pertinence pour les personnes engagées dans un parcours vers l'emploi et l'utilité pour la société.¹⁴⁵

Compte tenu de la situation de l'emploi et des finances publiques, il apparaît clairement que le secteur privé et le secteur public ne réussiront pas, à court et à moyen terme, à créer suffisamment d'emplois. On mise donc beaucoup au Québec comme ailleurs dans les pays de l'OCDE, sur la création de nouvelles activités et de nouveaux emplois dans le secteur d'utilité collective qu'on rattache maintenant à l'économie solidaire. Cet effort d'entrepreneurship d'utilité collective, qui est discuté au chapitre précédent sur le développement de l'emploi, permet de créer des emplois qui se situent en dehors des cadres actuels de l'économie de marché et de l'économie publique tout en répondant à des besoins constatés dans la communauté et souvent négligés par les secteurs privé et public.¹⁴⁶

Ces emplois ne doivent pas être considérés comme la continuation sous un autre nom des mesures d'employabilité, mais plutôt comme la phase initiale d'un développement appelé à s'inscrire de manière régulière dans l'économie générale de la société. Les idées et la volonté d'agir et de s'impliquer ne manquent pas. Ce qu'il faut, c'est amorcer le processus, en utilisant les ressources de la sécurité du revenu pour créer des emplois d'utilité collective qui soient de vrais emplois, non attaché à un statut de prestataire mais au statut de salarié.

143 Jérôme Gautié, Bernard Gazier et Rachel Silvera (avec la collaboration de Dominique Anxo, Peter Auer et Florence Lefresne), Les subventions à l'emploi: analyses et expériences européennes, Paris, La Documentation française (Collection Document travail et emploi), 1994, p. 228-29.

144 *Ibid.*, p. 235-252.

145 McFate, "Trampolines, Safety Nets, or Free Fall?", p. 655.

146 Nicole Lemieux, Les emplois d'utilité collective: expériences étrangères et québécoises: rapport d'étape, Québec, Ministère de la Sécurité du revenu, septembre 1994, p. 15-16.

En complément des recommandations qui apparaissent à ce titre dans le chapitre sur l'emploi, le comité externe recommande:

28. d'investir une part importante des ressources du programme Emploi dans la création d'emplois d'utilité collective, en laissant le Centre local d'emploi définir ces emplois, superviser leur gestion et évaluer leur pertinence; de reconnaître le rôle des organismes communautaires dans la création et la gestion des emplois d'utilité collective et de les financer en conséquence; et de mettre à contribution les autres ministères et les municipalités sur une base permanente, en évaluant correctement les économies ou les gains associés aux emplois créés.

Ces emplois ne constituent pas une panacée. Il faut se garder de faire miroiter des perspectives de milliers d'emplois, surtout si on est incapable d'attribuer les ressources nécessaires à leur création et à leur maintien. De tels emplois constituent néanmoins une voie prometteuse, parce qu'ils peuvent remplacer des activités mal payée et marginalisées par de véritables emplois, pertinents pour les personnes et utiles pour la société.

Conclusion: inciter au travail dans un contexte de chômage élevé?

Afin d'éviter les programmes qui ne répondent pas aux besoins et aux objectifs des personnes, ou qui se succèdent sans cohérence et ne mènent nulle part, l'approche proposée ici met l'accent sur les parcours des personnes vers l'emploi. Il s'agit pour nous d'inscrire les efforts des personnes, des organismes impliqués, et du gouvernement du Québec dans un processus cohérent, qui mène vers l'emploi et l'autonomie financière des personnes et des familles.

Mais est-ce réaliste de demander aux personnes de s'inscrire dans un parcours vers l'emploi alors que les emplois sont si rares et si difficiles à obtenir et à conserver, alors que l'on sait déjà que plusieurs ne parviendront pas à un bon emploi? Si, comme on a eu tendance à le faire, on ne définit les mesures proposées que comme des solutions de court terme permettant aux prestataires d'accéder aisément et rapidement à l'emploi, ce n'est effectivement ni réaliste, ni raisonnable. Des mesures conçues pour aider et motiver deviendront rapidement nuisibles et démotivantes.¹⁴⁷

¹⁴⁷ Robert Castel, "Les pièges de l'exclusion", *Lien social et politiques*, 34, automne 1995, p. 15; Neil Gilbert, "Du droit aux prestations aux mesures d'incitation: l'évolution de la

Le bilan que nous avons tracé ici, tout comme les bilans comparables qui ont été fait dans les différents pays de l'OCDE, indique clairement qu'il n'y a pas de solution administrative simple à la pénurie d'emplois. Les meilleures mesures d'orientation, de formation, d'insertion et d'emploi laisseront toujours des gens en dehors du marché du travail régulier. Il faut donc replacer les choses dans une perspective plus large, et faire du parcours vers l'emploi une dimension nouvelle de notre système de protection sociale. La notion de parcours vers l'emploi implique en effet beaucoup plus qu'une procédure ponctuelle de rehaussement de l'employabilité.

En reconnaissant à chaque personne un droit de construire un parcours personnel vers l'emploi, nous inscrivons un nouveau droit à l'intérieur de la sécurité du revenu, le droit à l'intégration sociale et économique. En reconnaissant ce droit, comme la France l'a fait avec le Revenu minimum d'insertion, le Québec s'engagerait à ouvrir des avenues aux personnes les plus démunies, avenues débouchant autant que possible, mais pas toujours, sur l'intégration au marché du travail. On peut concevoir, par exemple, que certaines personnes voudront se prévaloir des programmes d'alphabétisation, même si elle n'ont que peu de chance d'accéder à un emploi (à cause de contraintes sévères ou de leur âge). Pour ces personnes, l'accès à de telles mesures, et plus fondamentalement la possibilité de bâtir un projet personnel et d'en parler, serait une voie d'intégration sociale légitime et valorisante.¹⁴⁸

En émergence un peu partout dans les pays de l'OCDE, ce nouveau droit suscite plusieurs interrogations.¹⁴⁹ Quelle part devrait-on laisser à l'intégration sociale, nécessairement en compétition avec l'intégration sur le marché du travail dans une situation de ressources limitées? Quelle est la marge entre l'accompagnement et l'intrusion dans la vie privée ou les pressions indues? Comment départager ceux pour qui un parcours sans emploi régulier à la fin sera une expérience sociale valable de ceux qui vivront cette situation comme un échec? A partir de quels critères accorder les places, dans un système qui sera forcément contingenté? Nous n'avons pas de réponses simples à proposer. Ces

philosophie de la protection sociale”, Revue internationale de sécurité sociale, 45, 3, 1992, p. 19.

148 Voir, à ce sujet, Serge Paugam, “Entre l'emploi et l'assistance: réflexion sur l'insertion professionnelle des allocataires du RMI”, Travail et emploi, 55, 1993, p. 81; et Isabelle Astier, “Du récit privé au récit civil: la construction d'une nouvelle dignité?”, Lien social et politiques, 34, automne 1995, p. 121-130.

149 Gilbert, “Du droit aux prestations aux mesures d'incitation”, p. 5-20; Guy Caire, “La pauvreté en France: de la mesure à l'action”, Revue française des affaires sociales, 49, 2-3, avril-septembre 1995, p. 177-79.

questions devront faire l'objet d'un large débat, et une variété d'approches devra être testée localement.

Deux avertissements méritent toutefois d'être soulignés en conclusion. D'abord, il faut toujours garder à l'esprit que les mesures en question concernent très directement la vie des gens les plus pauvres, les moins puissants et, souvent, les plus fragiles d'entre nous. Il importe donc de faire preuve d'une grande prudence et de beaucoup d'humilité dans nos propositions et dans nos tentatives.¹⁵⁰ Ensuite, il faut insister sur le fait que les mesures d'intégration au marché du travail d'une société sont aussi bonnes que le sont ses engagements envers l'égalité et la solidarité. L'appauvrissement des travailleurs les moins bien payés et la détérioration de la protection sociale ne sont pas compatibles avec l'intégration au travail, car ils minent les efforts que font les personnes pour sortir de la pauvreté.¹⁵¹ Plus fondamentalement, on peut difficilement penser faire beaucoup de chemin sur la voie de l'intégration sans poser éventuellement la question de la solidarité, c'est-à-dire du partage du travail et de la redistribution des ressources.¹⁵² Au bout du compte, conclut un spécialiste américain, la question essentielle ne concerne pas ce que nous devons faire comme collectivité, mais plutôt qui nous voulons être.¹⁵³

150 Gilbert, "Du droit aux prestations aux mesures d'incitation", p. 19.

151 McFate, "Trampolines, Safety Nets, or Free Fall?", p. 657.

152 Castel, Les métamorphoses de la question sociale, p. 454.

153 Hugh Hecló, "The Social Question", dans McFate, Lawson, et Wilson (eds.), Poverty, Inequality, and the Future of Social Policy, p. 687.

Section 4 :

La sécurité du revenu

Chapitre 8 **Intégrer progressivement la sécurité du revenu à la fiscalité**

Un des grands défis de notre mandat touchait au système de barèmes à partir duquel est établi le montant de l'aide financière attribué aux personnes demandant l'aide sociale. Comme on peut s'en rendre compte dans le chapitre décrivant le système actuel, pour réaliser sa fonction d'aide de dernier recours, la mécanique héritée de la loi 37 est assujettie étroitement à des critères de situation personnelle. Ceux-ci ajustent au plus près le manque de revenu à un calcul des besoins minimum. Ce calcul est fait à partir d'études des besoins et des dépenses consentis par le 10 % des ménages des travailleurs et travailleuses les plus pauvres. Il a trois inconvénients majeurs:

- plus on ajuste exactement le revenu d'appoint à une évaluation des besoins réels, plus il faut prévoir de situations et plus le système devient complexe;
- si le revenu est contrôlé de manière à ne jamais dépasser le niveau minimal des besoins, il devient impossible de s'en sortir;
- comme ce revenu minimal est strictement un revenu de survie, on a trouvé naturel de le rendre non imposable et non saisissable, mais alors on crée une catégorie de citoyens à part.

Le système a aussi deux autres inconvénients du point de vue de la maîtrise par la personne de son revenu:

- les revenus à l'égard des enfants étant dispersés, en particulier au-delà du deuxième enfant après lequel on considère que les allocations familiales sont suffisantes, les ménages n'arrivent pas facilement à se figurer le revenu réel disponible;
- la logique de contrôle étant mensuelle, il n'est pas fait état du revenu annuel disponible.

Deux autres inconvénients sont majeurs du point de vue de l'emploi:

- après des gains de travaux exclus comptabilisés sur une base mensuelle, tous les autres gains de travail réduisent d'autant l'aide, ce qui désincite au travail et équivaut à un taux de taxation de 100%, taux qui serait jugé inique s'il était appliqué à des niveaux de revenus supérieurs;
- comme les suppléments associés aux mesures de participation sont inclus dans les chèques d'aide sociale et que ceux-ci sont reçus indépendamment de la mesure, plusieurs croient que leur effort de participation n'est compensé que par le supplément, lequel correspond alors à un taux horaire dérisoire.

Il n'y a pas de solution parfaite à tous ces inconvénients. Toutefois, compte-tenu des objectifs et du mandat du Comité externe, la solution suivante nous a paru la plus intéressante, et nous la recommandons:

1. intégrer progressivement la prestation de base à la fiscalité dans une approche de supplémentation des revenus de travail;
2. sortir les enfants (0-17 ans) de l'aide sociale et intégrer tous les revenus disponibles à leur égard dans une seule allocation;
3. transférer tous les suppléments des barèmes de participation et de disponibilité dans le budget des mesures actives;
4. transférer une plus grande part du revenu disponible pour les jeunes adultes de 18-24 ans dans le budget des mesures actives dans le cadre d'une PART - Jeune adulte;
5. ne conserver qu'une seule catégorie de base mais accorder des suppléments pour nourrisson ou contraintes sévères à l'emploi.

Intégrer progressivement la prestation de base à la fiscalité: conserver et transformer prudemment APPORT en PART et l'étendre à toute la population à faible revenu

En 1970, le Québec instaurait un filet de sécurité destiné à assurer un revenu de subsistance à l'ensemble des Québécois et Québécoises. Cette loi d'aide de dernier recours n'a cependant pas réglé la question de l'intégration des personnes appauvries au marché du travail. Au contraire, elle a amené les gens à percevoir la prestation de base comme un revenu principal calculé indépendamment des revenus de travail, où ceux-ci deviennent peu désirables puisqu'ils réduisent d'autant la prestation de base.

C'est pourquoi on a instauré en 1979 un programme de supplément aux revenus de travail, le programme SUPRET, premier du genre au Canada. Avec ce programme, les familles à faible revenu pouvaient compléter leur revenu de travail par une aide complémentaire, à mi-chemin entre les revenus gagnés et un seuil de faible revenu. Toutefois, l'évaluation des revenus étant faite à partir des revenus de l'année précédente, le programme a connu des problèmes d'ajustements qui l'ont rendu peu populaire et ont conduit à son remplacement. Une nouvelle étape a été franchie avec l'instauration du programme APPORT (Aide aux Parents Pour les Revenus de Travail).

Une innovation majeure d'APPORT par rapport à SUPRET a été de considérer le supplément accordé comme un ajustement au revenu de l'année en cours. Cela demande certes des ajustements supplémentaires et une certaine ingéniosité dans le calcul des mensualités, mais permet d'offrir le support au moment où il est nécessaire. On a aussi résolu l'harmonisation avec la fiscalité en fixant la fin du supplément au seuil de revenu imposable, ce qui évite des chevauchements inutiles.

On voit à travers ce tableau se dessiner très nettement l'enjeu d'un traitement le plus universel possible des besoins en support au revenu, à travers une administration fiscale unique qui prendrait autant en charge la partie accordée à ceux qui ne gagnent pas assez (fiscalité négative) que la partie perçue de ceux qui gagnent suffisamment pour partager et contribuer aux finances publiques (fiscalité positive).

Il y a d'énormes avantages à tirer d'une intégration graduelle de la sécurité du revenu à la fiscalité:

- Premièrement on répond à une aspiration de tous, fortunés ou non, d'être traités sur un pied d'égalité. On remplace, au moins pour en partie, le statut d'assisté social par celui de contribuable. C'est l'importance des revenus qui détermine la position positive ou négative des personnes par rapport à un seuil d'imposition nulle. Une seule fiscalité signifie aussi une seule règle connue de tous et appliquée à tous. Elle rend possible la fin de passe-droits qui agacent, en haut comme en bas de l'échelle.
- Deuxièmement, en unifiant le système de sécurité du revenu, on peut aussi appliquer le concept de façon plus large. *L'État peut alors mieux jouer son rôle redistributeur* en fonction de l'évolution des besoins, en tenant compte de l'ensemble des programmes de sécurité du

revenu existants, et non seulement du programme d'aide de dernier recours: allocations, rentes et pensions, prêts et bourses, assurance-chômage, crédits et remboursement. Il devient possible de repenser la fiscalité autrement, en intégrant des programmes et en reformulant des concepts, pour tenir compte de l'évolution de la société et contrer la croissance des inégalités.

- Troisièmement, une approche plus intégrée à l'appareil du Revenu permet une *économie de gestion*. Alors qu'à l'aide de dernier recours, les agents d'aide socio-économique sont débordés avec une moyenne de 350 à 400 dossiers, le programme APPORT fonctionne bien avec un ratio de 750 à 825 dossiers par agent. L'intégration de tous les programmes dans une logique fiscale où l'information de base provient de la déclaration de revenus complétée des informations propres aux programmes eux-mêmes permet une gestion plus simple et plus efficace.¹⁵⁴

- Quatrièmement, il est reconnu que le ministère du Revenu impose par sa capacité de vérification une «crainte salutaire». En intégrant le personnel de vérification au ministère du Revenu et en exerçant une vigilance tant sur la fiscalité positive que négative, on rétablit aussi la condition d'équité préalable à toute *activité de contrôle bien acceptée*. L'exercice du travail au noir s'en trouve compliqué. Dans les éventuels cas douteux, la réalité du besoin de supplémentation du revenu peut être confrontée à l'histoire fiscale, à l'aide des moyens de contrôle déjà en vigueur.

On le voit, il ne faut pas chercher dans ces formules de fiscalisation et de supplémentation du revenu de travail que des avantages liés à l'incitation au travail. De fait, on sait, de par les études nord-américaines, qu'il ne faut pas attendre de ces régimes ou de régimes apparentés des résultats économiques dramatiques, ni dans le sens d'une incitation, ni dans le sens d'une désincitation au travail.¹⁵⁵ La société et les personnes y trouvent des gains en termes d'équité, de

154 Si les inévitables tests de revenus attachés à divers programmes comme LOGIRENTE, les prêts et bourses, l'aide aux services de garde, le supplément de revenus de travail, les rentes et pensions, étaient intégré en un seul test validé pour l'ensemble des situations, on diminuerait d'autant la bureaucratie tout en contribuant à donner aux citoyens une idée plus claire de la façon dont fonctionnent les différents programmes.

155 John Richards et Aidan Vining, «Welfare Reform: What Can We Learn from the Americans», dans Richards et Vining (eds.), *Helping the Poor: A Qualified Case for Workfare*, Toronto, C. D. Howe Institute, 1995, p. 25; Patrick Grady, «Income Security Reform and the Concept of a Guaranteed Annual Income», dans Grady, Robert Howse et Judith Maxwell (eds.), *Redefining Social Security*, Kingston, Queen's University School of Policy Studies, 1995, p. 85.

simplicité, d'efficacité administrative, et de transparence. C'est ce qui explique que ce genre de formules soient actuellement en progression, et considéré comme la voie de l'avenir, un peu partout dans les pays de l'OCDE.¹⁵⁶

Bien des variables sont à prendre en compte: le seuils de base et de sortie, l'amélioration perçue et réelle des revenus, la disponibilité du travail, le maintien ou non des autres avantages liés à l'aide. Des résultats préliminaires de l'impact du programme APPORT dans sa formule actuelle laissent penser que la participation au programme est associée à une plus grande stabilité d'emploi, à une plus grande autonomie financière, et à une plus grande participation au marché du travail.¹⁵⁷

Après avoir analysé différentes possibilités, nous recommandons de:

6. maintenir le programme APPORT, dans une forme altérée conséquente à l'instauration d'une Allocation des enfants (voir plus loin) et portant le nom de PART (Prestation Ajustée aux Revenus de Travail) pour toutes les familles actuellement éligibles à un supplément de revenus de travail;
7. établir comme principe de calcul de la PART, le seuil de revenu de base disponible au niveau du barème de non participation actuel, soit 6 000\$, éliminer la notion de gains de travail exclus, et compléter les revenus de travail entre 0\$ et le seuil de revenu imposable de sorte qu'à 0\$ de revenus de travail la PART soit 6 000\$ et qu'elle diminue progressive pour s'annuler au seuil de revenu imposable;
8. aligner les dispositions à l'égard des couples recevant une PART aux dispositions à l'égard des couples dans la fiscalité générale.¹⁵⁸

156 John Myles et Paul Pierson, «Friedman's Revenge: The Expansion of the Negative Income Tax in Canada and the United States», Communication présentée au Colloque Intégration continentale, recomposition territoriale et protection sociale, Montréal, Université de Montréal, 26 octobre 1995.

157 Comme l'étude en cours est de type a posteriori et quasi expérimentale, on ne peut présumer de la direction des effets. Il se pourrait par exemple que les personnes présentant une plus grande stabilité d'emploi soient celles qui en même temps trouvent plus d'intérêt à une participation à APPORT, et non l'inverse; Gisèle Filion et Serge Hamel, Évaluation de l'impact du programme APPORT sur l'incitation au travail, Volet 2, Québec, Ministère de la Sécurité du revenu, décembre 1995 (document de travail interne).

158 Le seuil de revenu imposable des couples est à 1,55 fois celui des personnes seules (environ 10 000\$ pour les personnes seules, et 15 500\$ pour les couples.)

La question du rendement de cette nouvelle configuration dans un environnement désormais modifié par la présence d'une Allocation des enfants est empirique. On peut presque à coup sûr prétendre que la formule s'en trouvera de beaucoup simplifiée. Pour le reste, on peut échafauder toutes sortes d'hypothèses: y répondre maintenant serait jouer à l'apprenti-sorcier. Par exemple, les discussions du Comité ont très nettement fait la démonstration que l'on peut défendre le point de vue à l'effet qu'un taux de taxation de 68% est plus incitatif au travail qu'un taux de 100% de taxation du revenu de travail gagné sans pour autant ébranler les convictions de ceux qui prétendent que 32% de gains de travail conservés n'est pas suffisant. Il faut plutôt expérimenter, mesurer, évaluer et prendre note des effets économiques et psychosociaux de la mesure avant de l'encenser ou de la condamner.

Nous insistons sur le fait qu'il faudra emprunter une approche évolutive et prudente. On peut aussi facilement concevoir que les changements proposés tant du point de vue du soutien financier aux enfants que de la formule de la PART exigeront que l'on offre des services de consultation et d'éducation économique et budgétaire afin de guider et de conseiller les personnes et les familles. On devra aussi réaliser les changements proposés graduellement, au cours des cinq prochaines années, en maintenant constamment ouverte la possibilité d'un changement de cap dans le cas où la réalité enseignerait de meilleures voies. Nous recommandons donc:

9. que chaque étape rapprochant le système de sécurité à la fiscalité soit évaluée rigoureusement selon les modalités prévues dans le chapitre sur l'évaluation et fasse l'objet d'un avis du Conseil de développement économique et social à l'effet de poursuivre, ajuster ou réorienter les politiques, y compris en affectant de façon plus efficace les sommes disponibles, compte tenu de l'état des finances publiques;
10. que la démarche et l'échéancier soient harmonisés avec la réforme de la fiscalité à venir.

Dans le choix des étapes de réalisation, avons tenu compte de la faisabilité et de la nécessité de pouvoir réaliser certains changements tout en considérant la capacité de payer de l'État. Aussi, nous recommandons:

11. de reconduire pour l'ensemble des requérants à la sécurité du revenu le test global d'actifs présentement utilisé dans le cadre

du programme APPORT.¹⁵⁹ Cette approche permettrait d'accommoder une plus grande variété de situations personnelles. Ce test pourrait être plus généreux pour les personnes de 55 ans et plus, tenant compte en cela des efforts de beaucoup d'entre elles de se donner un patrimoine personnel ou familial durant les années de travail actives. Dans ce contexte, ces personnes pourraient choisir entre ce test d'actif plus généreux ou un crédit supplémentaire pour personne âgée équivalent au barème de personnes disponibles présentement offert. Devant la bouffée démographique prévisible dans ce groupe d'âge, on pourrait offrir ce crédit supplémentaire à compter de 60 plutôt que 55 ans.

12. d'instaurer en séquence le programme de Prestation ajustée aux revenus de travail (PART), d'abord auprès des familles avec enfants (telle que la situation actuelle le fait) et ensuite auprès des jeunes de 22 à 24 ans que l'on doit particulièrement soutenir dans leurs efforts d'acquérir l'autonomie financière.

Dans le but de réduire le plus possible les inconvénients perçus par les usagers actuels du programme APPORT, nous suggérons aussi:

- de laisser le soin au ministère du Revenu de faire la promotion et d'assumer la gestion du programme, de façon à le différencier de l'«assistance sociale» aux yeux des personnes admissibles.

Pour ce qui est des coûts liés à une telle proposition, ceux de la première année sont nuls. Étendre la PART à l'ensemble de la population potentielle demanderait un effort d'environ 350 millions de dollars en supposant un taux de participation de 100% des personnes admissibles, ce qui serait très surprenant d'après ce que l'on sait de la fréquentation du programme actuel.

¹⁵⁹ Une étude menée par les professeurs Yadama et Sherraden de l'Université de Washington démontre que les actifs (valeur de la maison et épargnes) sont de bons prédicteurs de la confiance que les personnes expriment quant à leur futur, des efforts de planification que les gens font en ce qui a trait à leur travail et à leur famille, de la prudence qu'ils démontrent dans leurs comportements et de la richesse des liens qu'ils entretiennent avec leur entourage. Cette étude a été menée à partir d'un échantillon de 2 871 personnes suite à la proposition Clinton (1994) de relever les limites des tests d'actifs dans le cadre de la réforme de la sécurité du revenu; Gautam N. Yadama et Michael Sherraden, «Effects of Assets on Attitudes and Behaviors: Advance Test of a Social Policy Proposal», *Social Work Research*, 20, 1, mars 1996, p. 3-11.

Sortir les enfants (0-17 ans) de l'aide sociale et intégrer tous les revenus disponibles à leur égard dans une seule allocation

L'aide financière annuelle consentie aux enfants québécois approche les 4 milliards \$, si on additionne le 1,5 milliards \$ des mesures fédérales aux 2,3 milliards des mesures du Québec. Ces programmes visent à couvrir les besoins essentiels des enfants de familles à faible revenu, à préserver l'équité entre les familles qui ont des enfants et celles qui n'en ont pas (universalité de certains programmes) et à aider les parents qui ont de nombreux enfants.

Pour arriver à maximiser l'impact de ces mesures, les membres du Comité externe entérinent l'idée avancée par de nombreux observateurs à l'effet de créer une prestation unifiée pour les enfants qui prendrait l'allure d'une allocation mensuelle. Tout en conservant une composante universelle applicable à toutes les familles, cette allocation serait plus généreuse pour les familles démunies. Nous l'avons dessinée, selon le mandat qui nous a été confié, de manière à simplifier et unifier les ressources d'aide financière, à réduire la pauvreté, à faciliter la planification et les prévisions budgétaires pour les familles.

Plus précisément, nous recommandons:

13. de désigner cette prestation sous le nom d'Allocation des enfants (ADE) pour bien identifier son bénéficiaire et son rôle de soutien à l'enfant;
14. de fixer cette allocation, qui sera identique pour tous les enfants peu importe leur rang dans la famille, à un maximum de 3 000\$, lequel comprendra une composante sélective (2 450\$) et une composante universelle minimale (550\$), la composante sélective commençant à diminuer progressivement à hauteur de 20 000\$ de revenus familial jusqu'à un seuil tournant autour de 60 000\$ à partir duquel, seule la composante universelle s'appliquera.

Par ailleurs, devant la détresse économique de plusieurs milliers de familles monoparentales et considérant les conséquences néfastes que peut engendrer une fréquentation chronique de la pauvreté, nous proposons de:

15. maintenir un crédit d'impôt pour les familles monoparentales de l'ordre de 1 300\$.

Transférer tous les suppléments des barèmes de participation et de disponibilité dans le budget des mesures actives

Le transfert des suppléments liés à l'intérêt de s'impliquer dans une démarche d'intégration vers l'emploi s'impose pour davantage lier la participation et son résultat monétaire. Toutes les dispositions de programmes liées à cette recommandation sont expliquées dans la section sur l'emploi.

Transférer une plus grande part du revenu disponible pour les jeunes adultes de 18-24 ans dans le budget des mesures actives dans le cadre d'une PART - Jeune adulte

Les propositions qu'ils avancent visent la réciprocité dans l'obligation, engageant tout autant l'État que les jeunes adultes et surtout, reposent sur la prémisse que l'on peut dépasser la rhétorique des beaux discours envers la jeunesse et lui offrir graduellement ce que l'on a de meilleur. Dans ce contexte, ces membres reconnaissent la nécessité de planifier rigoureusement le parcours du jeune adulte avec lui et d'en assurer un suivi, mais dans le respect et avec l'idée fondamentale qu'il y a chez chaque jeune adulte un projet ou un rêve à dénicher et à alimenter.

C'est pourquoi, les modalités d'accompagnement apparaissent prioritaires aux activités de contrôle nécessaires. Dans ce contexte, ces membres recommandent:

16. de fixer la base de cette PART - Jeune adulte au montant de 6000\$ par année, dont 2 000\$ seront conditionnés par la participation à une démarche d'insertion sociale ou économique;

Ne conserver qu'une seule catégorie de base mais accorder des suppléments pour nourrisson ou contraintes sévères à l'emploi

Pour rapprocher la situation des parents recevant une PART de celles des parents travailleurs dans la société, nous proposons:

17. d'affecter une partie du supplément de l'ancien barème de non disponibilité pour assurer le versement mensuel d'un

supplément pour nourrisson de l'ordre de 100\$ pour les quelque 20 000 nourrissons de familles à bas revenus annuellement recensés au Québec.

Sur la question des personnes classées au programme Soutien financier dans la loi actuelle, les membres du Comité externe ont consulté des centaines de personnes au cours de leur mandat. Parmi elles, des représentants d'associations de personnes handicapées ou présentant des problèmes particuliers. La relecture systématique des notes de ces rencontres ne nous fournit aucun indice à l'effet d'une priorité à augmenter les prestations ou le supplément à leur endroit. Ce n'est pas ce que réclament ces personnes. Ce dont elles nous parlent est davantage relié à la dignité et à la possibilité réelle que la société leur donne de contribuer à son fonctionnement, de s'y sentir utile et de s'y intégrer socialement et professionnellement.

À cet égard, il nous semble beaucoup plus important que les dispositions dont fait état ce rapport au chapitre des Groupes particuliers et qui visent à une meilleure intégration de ces personnes dans nos communautés soient mises en place et réalisées.

C'est pourquoi nous recommandons:

18. de reporter à titre de Supplément pour contrainte sévère à l'emploi la partie excédentaire de la PART de base (6 000\$) qui est reçu par les personnes du programme Soutien financier actuel, et de ne pas modifier leur revenu global disponible.

Cet exposé résume les principales modifications au système général de sécurité du revenu. Les chapitres suivants de cette section traitent plus en détail des âges de la vie et des besoins particuliers relatifs aux différentes situations vécues par les personnes.

Chapitre 9 **Prévenir que des vies entières s'installent dans la pauvreté**

Un nombre important d'enfants québécois sont très pauvres: en 1994, il y avait 86 000 enfants de 5 ans et moins inscrits à la sécurité du revenu. Depuis 1984, le nombre d'enfants d'âge préscolaire inscrit à l'aide sociale a augmenté de 40%. Selon le Secrétariat à la famille (1994)¹⁶⁰, alors que le taux d'inscription à l'aide sociale passait de 9% à 11% chez les 5-14 ans, il bondissait de 8% à 14% chez les 0-4 ans sur une période de 15 ans.

Près de 70% des enfants de moins de 6 ans inscrits à l'ADR vivent dans des familles monoparentales. Cette statistique est préoccupante. En effet, on sait que les familles monoparentales risquent de demeurer plus longtemps dans les statistiques de la pauvreté que les autres familles. Selon une étude du ministère de la sécurité du revenu¹⁶¹, 34% des familles monoparentales reconnues pauvres en 1982 l'étaient encore en 1986 comparé à 6% des familles biparentales.

La pauvreté infantile laisse des marques

Les problèmes associés à la pauvreté sont partout évidents et clairement documentés. On observe chez les enfants pauvres une plus forte incidence de bébés de petits poids, d'accidents, d'infections, de troubles de l'ouïe et de la vue et de handicaps permanents¹⁶². En 1986, au Canada, le taux de mortalité des poupons les plus pauvres dépasse

160 Document interne de travail.

161 Lanctôt, P. Lescot, G., Lévesque, S., Paradis, N., Thériault, B. & Zouali, S. (1994). La pauvreté au Québec: État de situation, problématique et exemples d'interventions possibles de lutte à la pauvreté. Rapport du Comité sur la lutte à la pauvreté. Québec, Ministère de la sécurité du revenu, Septembre.

162 Starfield, B., Egbuonu, L. (1982). Child Health And Social Status. *Pediatrics*, 69, 550-556.

quasiment de deux fois le taux des plus riches¹⁶³. Les 0-5 ans de familles pauvres présentent plus de problèmes de croissance dus à une mauvaise alimentation pauvre en fer. Ils présentent plus de problèmes de délinquance et d'enfants placés dans des familles, des foyers ou des centres d'accueil¹⁶⁴. De plus, Ils sont doublement représentés dans les statistiques d'abandon scolaire¹⁶⁵, ce qui, dans le contexte social et économique actuel, augmente considérablement les risques de vivre plus souvent qu'à son tour le chômage, la privation, l'exclusion et tous les problèmes reliés à la pauvreté. Par ailleurs, les effets de la pauvreté chronique sont beaucoup plus importants que la pauvreté passagère chez les jeunes enfants. Les retards de développement et les problèmes d'adaptation de toutes sortes apparaissent plus nettement chez les enfants dont les parents auront connu la pauvreté durant de nombreuses années¹⁶⁶.

La pauvreté mine les compétences parentales

La misère économique mine les compétences et la disponibilité psychologique des parents, et à plus forte raison des mères seules. Par exemple, la recherche¹⁶⁷ a clairement fait apparaître le lien entre les symptômes dépressifs et l'insécurité économique (money worries), d'une part, et le manque de revenu chez les familles monoparentales, d'autre part. Elle a aussi nettement fait état des corrélations entre cet état dépressif et la froideur, la négligence ou l'impatience à l'égard des enfants. Des études longitudinales¹⁶⁸ viennent appuyer cette hypothèse du stress économique comme révélateur ou déclencheur de difficultés psychologiques chez les parents. Par ailleurs, les travaux de recherche¹⁶⁹ illustrent l'insularité des mères pauvres, seules et souvent harcelées par les personnes de leur entourage ou par les

163 Campaign 2000 (1993). Child Poverty Indicator Report. Centre for international Statistics on Economic and Social Welfare for Families and Children, et Child Poverty Action Group, Toronto, 37 pp.

164 Conseil canadien de développement social et partenaires (1988). Pour l'avenir du Canada: Priorité aux enfants. Ottawa, 8 pp.

165 Ross, D.P., Shillington, R.E. & Lochhead, C. (1994). Données de base sur la pauvreté au Canada 1994. Ottawa : Conseil Canadien de Développement Social.

166 Huston, A. (1991). Children in Poverty : Child Development and Public Policy. Cambridge: Cambridge University Press.

167 Belle, D. (1982) Lives In Stress: Women And Depression. Sage Publications, Beverly Hills.

168 Catalano, R., Dooley, D. (1983). The Health Effects Of Economic Instability: A Test Of The Economic Stress Hypothesis. Journal of Health and Social Behavior, 24, 46-53.

169 Wahler, R., Dumas, J. (1989). Attentional Problems In Dysfunctional Mother-Child Interactions An Interbehavioral Model. Psychological Bulletin, 105, 116-130.

services. Ils établissent un lien entre ce type d'insularité et l'intensification des relations agressives entre parents et enfants. Dans la même veine, on sait que le réseau de soutien social des mères monoparentales sans emploi et déclarant des revenus insuffisants compte près de six personnes de moins que celui des mères de familles monoparentales occupant un emploi¹⁷⁰. Enfin, durant les quinze dernières années, une série d'études a clairement démontré l'existence d'un lien très significatif entre le statut économique du milieu de vie des familles et le taux de plaintes fondées pour abus ou négligence envers les enfants¹⁷¹.

Soutenir les parents, entourer et stimuler les enfants

Ces quelques données illustrent l'importance du soutien qu'il nous faut accorder aux parents et aux enfants aux prises avec des problèmes économiques. Il faut à la fois réduire la pauvreté elle-même et en même temps assurer aux enfants et aux parents des familles les plus démunies l'accès à des ressources accueillantes, soutenantes, stimulantes qui feront une différence réelle dans leur vie. Les garderies de bonne qualité jouent un rôle très important à cet égard.

Offrir des ressources aux enfants et aux parents

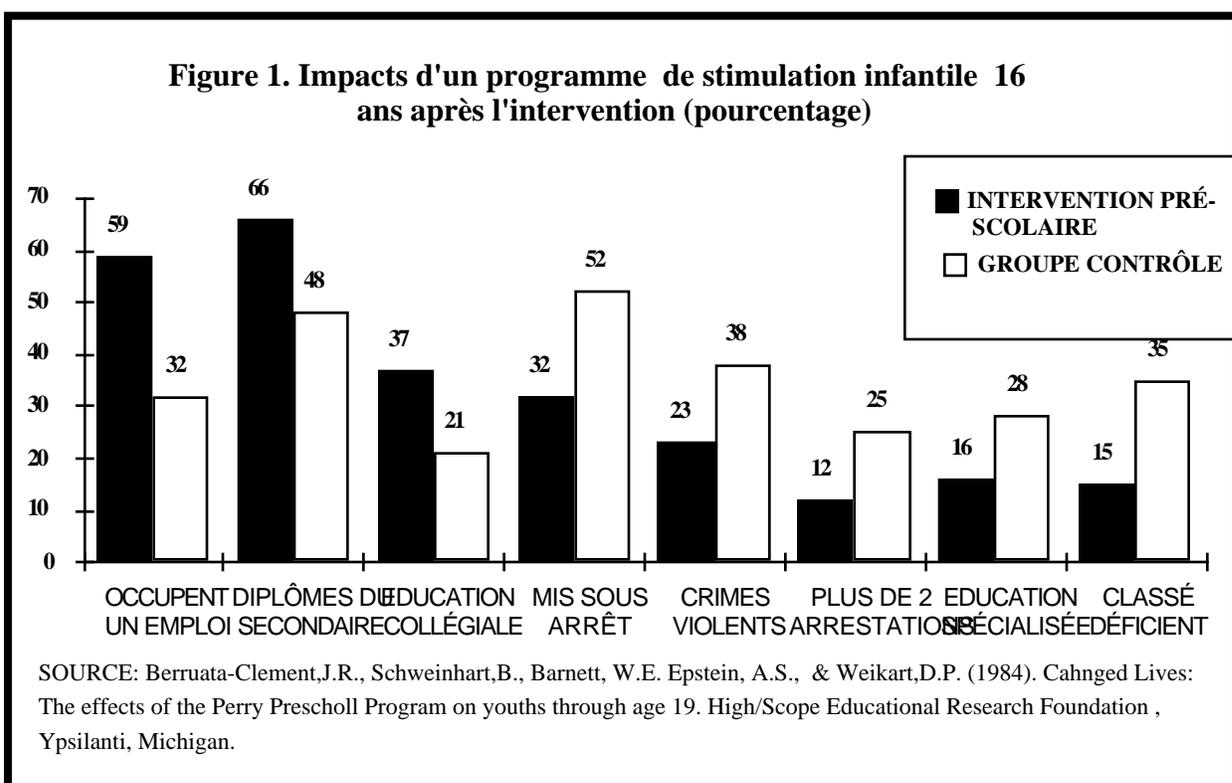
La garderie: un excellent investissement pour l'enfant et la société

La recherche démontre clairement les avantages que tirent les enfants de milieux défavorisés de la fréquentation assidue et intensive de

170 Bouchard, C. & Beaudry, J.(1987). Revenus, emplois, réseaux sociaux et voisinages: leurs influences sur les relations intra-familiales. Conférence présentée au congrès des Services à la Famille-Canada, Octobre, Vancouver.

171 Chamberland, C., Bouchard, C., Beaudry, J. (1986). Conduites abusives et négligentes envers les enfants: réalités canadiennes et américaines, Revue canadienne des sciences du comportement, 18, 391-412 et Garbarino, J. et Crouter, A. (1978). Defining The Community Context For Parent-Child Relations: The Correlates Of Child Maltreatment, Child Development, 49, 604-616.

programmes de stimulation offerts en bas âge¹⁷². Les arguments économiques freinant le développement des services de garde de bonne qualité et leur fréquentation sont à courte vue alors que l'on sait pertinemment que le retour sur le dollar investi dans des programmes de stimulation pour les enfants et de soutien pour les parents rapporte jusqu'à sept fois la mise (7,16\$ par dollar investi...)¹⁷³. Les efforts d'accompagnement de l'enfant jusqu'au seuil de l'école en l'insérant dans un réseau social d'enfants et d'adultes, et en assurant la participation active des ses parents dans ce réseau, représentent sans doute une des meilleures assurances contre le décrochage scolaire et contre la reproduction du scénario de la pauvreté. La Figure 1 en fait foi.



172 Young, E. (1995) Investing in young children. World Bank discussion papers, Washington, D.C.

173 Ce rapport coût-bénéfice a fait l'objet d'une évaluation longitudinale comparant, après 16 et 24 ans, un groupe d'enfants de familles démunies inscrits à un programme de stimulation alors qu'ils avaient 3 ou 4 ans et un groupe témoin. Les données indiquent que les enfants stimulés (dans un programme où les parents sont mis à contribution) éprouvent moins de problèmes à l'école, y demeurent plus longtemps, deviennent plus rapidement autonomes financièrement, ont moins maille à partir avec le système de justice, déclarent de meilleurs revenus et sont plus souvent propriétaires d'une maison. En un mot, ils sont plus nombreux à réussir, à payer des taxes et moins nombreux à recourir à l'aide sociale.

La garderie: un coup de pouce pour le parent en démarche d'insertion

La recherche démontre aussi, assez clairement, que la présence d'un ou de plusieurs enfants d'âge préscolaire ralentit l'intégration économique des mères pauvres¹⁷⁴. Un des principaux motifs d'abandon, par les mères, des programmes d'insertion économique offerts dans le cadre de l'aide de dernier recours serait précisément la non-disponibilité des services de garde. Ce manque de disponibilité est parfois le fait d'un manque de places, souvent le fait d'une couverture insuffisante des frais de garde et aussi le fait d'un manque de concertation entre les conseillers à l'insertion et les services de garde.

Simplifier l'accessibilité aux garderies

L'examen des dispositifs et services actuellement en place pour soutenir le développement des enfants québécois de moins de 6 ans amène les membres du Comité externe à constater les éléments suivants:

- le programme d'exonération pour les enfants de familles à bas revenus est complexe et paperassier¹⁷⁵;
- une partie de ce programme devient très stigmatisante pour les familles inscrites à l'ADR qui doivent, parce qu'elles n'ont pas le statut de travailleuses, faire état de difficultés particulières chez les parents ou chez l'enfant pour avoir droit à un temps complet d'exonération;
- contrairement à la perception largement répandue (sans doute due à ce que les dépenses fiscales sont moins visibles que les subventions ou exonérations spéciales), les familles pauvres ne sont pas les

174 Le Bossé, Y. (1995). Impact des programmes d'employabilité sur le développement optimal des familles et des enfants: Analyse des expériences américaines. Argos Consultants, Charny, PQ.

175 Cela oblige les parents à raconter leurs histoires une autre fois, à présenter une foule de documents, à quémander une exonération qui demeure insuffisante pour bon nombre d'entre eux. En surcroît cela impose un fardeau supplémentaire de travail administratif aux responsables de services de garde qui auraient, dans ces circonstances en particulier, bien d'autres choses plus importantes à faire pour les enfants et les parents et les place souvent dans un rôle de contrôleurs qui risque de créer une distance malfaisante entre eux et les parents.

seules à profiter du soutien de l'État en ce qui a trait à la garde des enfants. Le programme d'exonération destiné à favoriser la fréquentation des services de garde régis par les enfants (5 ans et moins) de familles pauvres ou moins fortunées coûtait 85 millions de dollars en 1994; en comparaison, les parents plus fortunés se partageaient un crédit fiscal de 127 millions de dollars, sans compter la déduction d'impôt au fédéral;

- alors que certains parents pauvres inscrits à l'ADR sont exonérés quasi totalement, d'autres parents, tout aussi pauvres mais non inscrits, sont moins largement exonérés. Cela témoigne d'un manque d'équité dans le système de soutien financier;
- au niveau des quatre ans, l'accès demi-temps à des pré-maternelles est encore réservé à des enfants de milieux défavorisés habitant les centres à forte densité de population; l'offre de ces services se complique dans les milieux ruraux à cause d'un manque d'une masse critique d'enfants capable d'assurer un ratio adulte/enfants de 1:15. L'éloignement des grands centres ajoute au manque d'équité du système envers ces enfants.

Aussi, les membres du Comité externe arrivent à la conclusion suivante: la fréquentation d'une garderie de qualité devrait représenter une priorité pour tous les enfants pauvres ou très pauvres dont les parents occupent ou non un emploi. Ils font la recommandation à l'effet que :

1. *L'exonération totale devrait être accordée pour le temps complet à tout enfant âgé entre 6 mois et 5 ans dont le ou les parents (cohabitant) répondent au critère de revenus insuffisants¹⁷⁶ et sont inscrits sur le marché du travail ou dans une démarche d'insertion économique ou sociale. L'exonération totale devrait être accordée pour la demi-temps à tout enfant âgé entre 6 mois et 5 ans (exclus) dont le ou les parents répondent au critère de revenu, mais ne sont pas sur le marché du travail et ne participent pas à une démarche d'insertion sociale ou économique¹⁷⁷ et inscrivent leur enfant à une garderie¹⁷⁸*

¹⁷⁶ Ces seuils de revenus sont fixés aux seuils d'imposition nulle suivants: 15 300\$ pour les couples avec 1 enfant, 17 500\$ pour les couples avec 2 enfants, 11 500\$ pour une famille monoparentale avec 1 enfant et 14 000\$ pour une famille monoparentale avec 2 enfants.

¹⁷⁷ Par «démarche d'insertion sociale ou économique», on entend toutes les activités reconnues dans un *Plan d'insertion sociale et professionnelle ((PISP)* convenu entre le ou les parents et le conseiller à l'emploi du Centre local d'emploi.

régie au moins 5 demi-journées par semaine. Ces garderies offrent les services d'une aide-éducatrice chargée de rendre compte régulièrement du développement de l'enfant aux parents ¹⁷⁹.

Les considérations suivantes devraient être prises en compte dans l'application de cette recommandation :

- l'admissibilité à la gratuité ou à l'exonération devrait être simplifiée de sorte à ce que les parents puissent aisément s'y retrouver. L'utilisation de la déclaration d'impôt ou la déclaration annuelle de revenu devrait servir de base à cette opération. Dans le double but d'aider les parents et de réduire le fardeau des intervenants des services de garde, la reconnaissance de l'admissibilité et le calcul de l'exonération devraient être confiés au Service d'ajustement du revenu (SAR) du Centre local d'emploi (CLE) (voir section sur le système). Le SAR assure aussi le suivi de la reconnaissance d'admissibilité en cours d'année;
- une structure de taux de réduction permettant d'exonérer les parents déclarant un revenu supérieur aux seuils de revenus insuffisants devrait être mise en place afin d'éviter le problème d'un écart trop brutal entre la gratuité totale accordée aux familles sous les seuils et celles immédiatement au-dessus de ces seuils¹⁸⁰;

¹⁷⁸ Le fait de réserver l'exonération totale aux garderies présente sans doute un problème particulier pour des milieux ruraux dont la densité de population ne permettrait pas facilement la constitution de garderies. Dans ce cas, on pourrait étendre le programme d'exonération à des services de garde en milieu familial à condition que ces services offrent des programmes de développement du type *Jouer, c'est magique* et/ou offrent les services d'une aide-éducatrice. Par ailleurs, suivant la même logique, on pourrait confier le développement des services de garde pour les 4 ans aux garderies et services de garde en milieu familial dans les régions rurales et semi-urbaines et sauvegarder les services déjà assumés par les pré-maternelles 4 ans en milieux fortement urbanisés. L'essentiel, ce n'est pas tant les structures d'accueil que leur qualité et leur accessibilité pour tous les enfants.

¹⁷⁹ L'aide-éducatrice donne aux parents l'occasion de prendre connaissance des progrès de leur enfant, d'en partager les joies et la responsabilité. Elle facilite les échanges d'informations entre les parents et les éducateurs et une insertion éventuelle des parents au réseau des autres parents et éducateurs que fréquente leur enfant. Elle peut aussi faciliter la solution à l'ensemble des problèmes de la vie familiale et économique qui peuvent se présenter. Elle est aussi chargée de faire la promotion de la fréquentation des services de garde auprès des familles dont les enfants et les parents pourraient profiter de ce type d'environnement.

¹⁸⁰ Les simulations complétées à la demande de notre comité ont utilisé un taux de réduction de 10% pour le premier enfant et de 20% pour les autres. On pourrait aussi, pour une question de simplicité et de limpidité, procéder à une réduction de l'exonération par paliers de revenus.

- le programme d'accès à des services de garde gratuits devrait être assuré dans toutes les régions du Québec en l'implantant d'abord dans les milieux les plus défavorisés, selon un calendrier de développement accéléré des places gratuites disponibles en milieu de garde. L'investissement requis (calculé au plein potentiel des places de gratuité [66 950] et d'exonération [129 530]) devrait être étalé sur 5 ou 6 ans. La première année, un montant d'environ 30M\$ sera requis pour faire passer les enfants actuellement éligibles au nouveau régime d'exonération. Par la suite, on devrait consentir à développer entre 5 000 à 6 000 nouvelles places admissibles au régime par année;
- les services de *garde en halte-garderie devraient être reconnus et régis*. Ils devraient être offerts gratuitement (pour deux demi-journées) à tous les bébés (0-24 mois) dont les parents répondent aux critères de revenus à condition d'une utilisation minimale d'une demi-journée par semaine¹⁸¹;
- par souci de continuité dans les efforts, les Commissions scolaires devraient réserver une petite partie de leurs taxes pour assurer la gratuité des services de garde aux élèves du primaire. Dans le contexte où les écoles en ont déjà plein les bras, nous proposons que la programmation de ces services soit assumée et régie par l'Office des services de garde;
- on ne devrait ménager aucun effort (renseignements via les Centres locaux d'emploi, information postale accompagnant le chèque mensuel d'Allocation des enfants, campagnes promotionnelles,...) pour tenter de convaincre les parents de donner à leur enfant l'occasion de fréquenter une garderie sur une base régulière;
- la constitution d'un Fonds de création d'emplois d'utilité collective en garderie devrait être amorcée le plus rapidement possible. Ce Fonds servirait à la création de postes d'aide-éducatrices d'abord dans les services de garde accueillant un taux

¹⁸¹ Bien que d'abord conçues pour des fins d'utilisation ponctuelle, plusieurs halte-garderies de milieu populaire se sont dotées de programmes de développement et servent de portes d'entrée pour de nombreux enfants dont les parents ne sont pas à l'aise de confier les enfants à une garderie sur une base régulière et intense. On pourrait amorcer une reconnaissance des halte-garderies d'abord pour celles qui ont développé des liens avec d'autres services de la communauté et offrent des services de soutien aux parents.

élevé d'enfants dont les parents sont admissibles à la gratuité. Ce Fonds serait constitué d'une contribution de *toutes les familles usagères* des services de garde régis à raison de 10\$ par année. Cette somme est appariée par une mise de fonds gouvernementaux au quintuple de la somme investie par les parents¹⁸².

Dans le but d'arriver à financer adéquatement cet effort de développement des garderies, le comité considère aussi que :

2. le crédit d'impôt pour frais de garde ne devrait être maintenu que pour les frais reconnus par un service de garde régi (OSBL, garderies privées accréditées, agences de garderies familiales accréditées). Les économies ainsi réalisées devraient être réservées au développement de nouvelles places et à la consolidation du programme de gratuité et d'exonération. Le crédit d'impôt actuel consenti aux frais de garde sans égard à la nature des services reçus encourage le travail au noir, ralentit le développement d'un réseau de garde de qualité et encourage probablement les déclarations frauduleuses. Par ailleurs, les déductions fiscales pour frais de garde consenties par les gouvernements aux familles à revenus supérieurs pourraient être revues dans le but d'assurer une meilleure équité entre familles à revenu moyen et à revenu supérieur¹⁸³.

Enfin, dans le but de soutenir le mieux possible les parents qui vivent des conditions économiques et familiales difficiles lors de la naissance d'un enfant, les membres du comité pensent que:

182 À titre d'illustration, on pourrait compter sur une somme de 700 000\$ versée annuellement par les parents et sur un investissement gouvernemental équivalent à 5 fois cette mise (3,5 \$ millions) pour un total de 4,2\$ millions. Cela permettrait la création de 190 postes dès la première année. Une partie de ces postes pourrait être réservée à des mères monoparentales en démarche d'insertion sur le marché de l'emploi consentant à une période de formation pour laquelle elles recevraient une attestation de compétences comme cela se fait présentement, par exemple, dans le cas des programmes de visites à domicile par des «mères visiteuses».

183 Dans le cas d'une famille biparentale de deux enfants (7 ans et 4 ans), le coût réel du service après exonération et crédits/déductions fiscales se situe à 375\$ pour un revenu de 15 000\$ (2,5%) , à 3 397\$ pour un revenu de 50 000\$ (6,7%) et à 3 918\$ pour un revenu de 90 000\$ (4,3%). Pour une famille monoparentale avec un enfant de 4 ans, les pourcentages des coûts sur les revenus familiaux sont de 3,7%, 4,1% et 2,6% respectivement. Cettedistorsion dans le transfert en faveur des familles les plus aisées est principalement due à la configuration de la déduction fédérale, moins généreuse pour les faibles revenus et les revenus moyens que les crédits du Québec (Documents de travail, Secrétariat à la famille, 1995).

3. des programmes de visites postnatales à domicile devraient être offerts sur tous les territoires de CLSC en s'appuyant sur les groupes communautaires qui ont fait déjà la preuve de leurs compétences dans ce domaine et en supportant ces groupes de meilleure façon afin d'assurer leur stabilité et leur développement.

Un effort particulier dans le soutien financier offert aux enfants de familles à bas revenus

Un retard important à rattraper dans le soutien financier aux enfants

Avant impôts et transferts, le taux de pauvreté des familles monoparentales se lisait comme suit en 1987: Canada, 57%; États-Unis, 57%, France 44%, Pays-Bas, 73%. Après transferts, le taux du Canada diminuait à 48%, celui des États-Unis à 54%, celui de la France à 18% et celui de Pays-Bas à 12%! Comme on l'a vu au premier chapitre, les stratégies de redistribution ont un impact beaucoup plus important sur le continent européen que chez-nous: certains pays trouvent le moyen de maintenir le taux de pauvreté des familles monoparentales sous la barre des 20%. Au Québec 1994-1995, il y avait près de 97 000 familles monoparentales inscrites à l'aide sociale dans lesquelles on retrouvait 151 000 enfants.

Des solutions déjà acquises mais incomplètes

Le Québec a consenti depuis peu à remédier à la pauvreté chez les familles monoparentales. Un des éléments maintenant en place a trait à la perception automatique des pensions alimentaires. Nous ne connaissons cependant pas l'impact d'une telle mesure sur le taux de pauvreté et on peut douter de son efficacité pour trois raisons: 1) la grille de fixation des pensions alimentaires à partir des besoins de familles n'est pas encore connue ; 2) les femmes les plus démunies ne peuvent espérer que très peu d'un débiteur pauvre ou inscrit à l'aide de dernier recours, cette aide étant insaisissable; 3) les versements de la pension alimentaire sont soustraits des prestations de l'aide de dernier recours. Ceci dit, la mesure pourrait peut-être prévenir que certaines mères ne se retrouvent dans la pauvreté.

Par ailleurs, nous l'avons déjà mentionné, les enfants de familles monoparentales risquent plus que tout autre de vivre une partie importante de leur enfance en état de pauvreté. Ces enfants portent les conséquences économiques d'une situation conjugale ou amoureuse dont ils ne sont pas responsables: déménagements successifs, bris de leur réseau social, discontinuité dans les activités familiales, humeurs inquiètes et anxieuses de mères insécures au plan financier... Il faut arriver à installer de la continuité, de la prévisibilité dans la vie de ces enfants. Il faut arriver à stabiliser leur environnement, à les ancrer dans des environnements qu'ils connaissent, qu'ils décodent et dont ils sont capables de tirer des ressources. La continuité, la prévisibilité, la sauvegarde du connu et du significatif représentent des atouts indispensables chez les enfants et leurs parents; ces éléments font la différence entre l'adaptation et la détresse, le succès ou l'échec¹⁸⁴. Sortir les enfants de l'aléatoire, de l'insuffisance et de l'incertitude chronique est une priorité de cette réforme.

Une aide financière intégrée

La création d'une Allocation de enfants, proposée en Chapitre 8, devrait à terme permettre de simplifier et d'unifier les ressources d'aide financière, de réduire la pauvreté, de faciliter la planification et les prévisions budgétaires des familles. De façon complémentaire, il faudrait

- adopter dans les plus brefs délais une table ou charte québécoise de fixation des pensions alimentaires pour enfant, complément indispensable au système de perception automatique des pensions alimentaires;
- examiner la possibilité de baisser le taux de réduction sur les prestations d'aide de dernier recours des pensions alimentaires à 60% au lieu de 100% pour les parents dont un ou les enfants ont moins de 5 ans;

184 Bouchard, C. & Drapeau, S. (1991). The psychological adjustment of children from separated families: the role of selected social support variables. *Journal of primary prevention*, 11, 259-276.

Un effort particulier de soutien d'insertion économique pour les mères de jeunes enfants

Un profil des mères seules inscrites à l'aide sociale

Une majorité des enfants de 4 ans et moins inscrits à l'aide de dernier recours vivent dans des familles monoparentales (à très grande majorité) féminines. De fait, 74% des familles monoparentales québécoises avec enfants de moins de 6 ans se retrouvent à l'aide sociale¹⁸⁵: elles étaient 97 000 en janvier 1995. Un peu plus de 13% d'entre elles participaient alors à des mesures d'employabilité, principalement en Rattrapage scolaire et en mesures EXTRA. Ces mères sont en majorité sous-scolarisées : 66% déclarent entre 7 et 11 ans de scolarité. Elles se prévalent du statut de non-disponible dans 53% des cas, principalement en raison de la présence d'un enfant de moins de 6 ans. Elles demeurent inscrites plus longtemps à l'aide sociale que les autres familles.

Un arbitrage difficile entre la vie familiale et professionnelle

Selon les études recensées par Lanctôt et Rousseau, les mères de familles monoparentales à bas revenus accordent une très grande importance à leur rôle de mères et le bien-être de la cellule familiale domine leurs décisions vocationnelles. Elles peuvent avoir, dans ce contexte, une opinion négative des garderies. En même temps, elles expriment une préférence pour une intégration graduelle au milieu du travail; elles se montrent plutôt réfractaires à un retour à l'école traditionnelle. Cette responsabilité parentale freine bon nombre des mères à participer aux divers programmes d'intégration à l'emploi. Elles se déclarent non disponibles dans 57% des cas principalement en raison de la présence d'enfants d'âge préscolaire à charge. En mars 1994, 52% des personnes se déclarant non disponibles avaient charge d'enfants de moins de 6 ans ou étaient en état de grossesse. Cette mise en retrait vis-à-vis des mesures d'intégration à l'emploi explique peut-être, en partie du moins, le fait que parmi l'ensemble des familles dont la durée à l'aide de dernier recours excède 10 ans, les familles

185 Lanctôt, P. & Rousseau, (1995). Profil des familles monoparentales, aptes au travail à l'aide de dernier recours. Profil No. 5, Ministère de la Sécurité du revenu, Québec.

monoparentales en représentent 70%. On peut craindre qu'elles auront vécu un trop long retrait du marché du travail.

Un soutien global, personnalisé et chaleureux pour les mères¹⁸⁶

Bien que la recherche soit encore très peu développée dans ce domaine, quelques études démontrent les effets positifs (ils ne le sont pas toujours et ne sont pas légion) que peuvent tirer les (jeunes) mères de programmes de soutien et d'accompagnement dans leur démarche d'emploi. Les programmes qui aboutissent à des résultats positifs semblent davantage proposer une approche globale, offrent du parrainage communautaire et un accompagnement individuel, des services de garde et même de transport. Chez les mères, ces bénéfices peuvent apparaître sous la forme d'une augmentation de la scolarité, du revenu, de l'occupation professionnelle ou d'une meilleure planification des naissances. Chez les enfants, on rapporte l'acquisition d'un meilleur vocabulaire et moins de problèmes de comportements dans un environnement maternel moins contrôlant, moins punitif, plus actif et plus affectueux¹⁸⁷. De manière générale, on peut tirer comme conclusion que les efforts consentis auprès des mères monoparentales doivent viser large, adopter une approche globale, s'adresser autant aux enfants qu'aux mères, viser l'autonomie financière mais aussi l'amélioration de la confiance et du sentiment de dignité personnelle.

Les effets néfastes de la fréquentation prolongée de la sécurité du revenu

Sensibles aux perceptions et aux besoins des mères monoparentales pauvres et inscrites à l'aide sociale, les membres du Comité externe n'en sont pas moins inquiets des effets négatifs que peut engendrer une fréquentation prolongée de l'aide sociale. L'étude de Baltimore, en particulier durant laquelle on a procédé à un suivi de près de 20 ans auprès de plus de 400 jeunes mères adolescentes¹⁸⁸, est révélatrice. Les meilleurs prédicteurs d'une «carrière» à l'aide sociale sont: une sous-scolarisation, un stage prolongé de la mère à l'aide sociale dans ses

186 La recherche est encore une fois muette en ce qui a trait à l'effet de ces programmes sur les pères, notamment parce que faite dans le contexte américain, elle a quasi exclusivement porté sur la population de jeunes mères monoparentales.

187 Le Bossé, Y. (1995).

188 Furstenberg, F.F., Brooks-Gunn, J. & Morgan, S.P. (1987). *Adolescent Mothers in Later Life*. Cambridge University Press, New York.

premières années de vie parentale, une deuxième grossesse et l'absence de vie maritale durant ces premières années. La politique actuelle des programmes d'aide consistant à octroyer un barème de non-disponibilité aux parents d'enfants de moins de 6 ans (1 200\$) semble avoir un effet direct sur la non participation à des mesures de scolarisation et de préparation à l'emploi, mesures sans lesquelles ces mères augmentent les risques de se condamner à la pauvreté chronique, et avec elles leur enfant. Par ailleurs, cette mesure est discriminatrice envers les mères travailleuses à bas revenus. De plus, comme nous l'avons vu, les résultats de recherche (mêmes rares) fournissent quelques indications d'effets positifs d'une participation active de ces mères à une démarche d'insertion socio-professionnelle. On doit prévenir l'isolement et le sur-place que peut engendrer un séjour prolongé à l'aide sociale et favoriser une insertion, même partielle, si tel est leur souhait, des mères sur le marché du travail. Aussi, les membres du Comité externe recommandent :

4. de remplacer le barème de non-disponibilité s'étendant sur une période de 72 mois par d'autres modalités d'aide, notamment par un supplément pour nourrisson;

Le barème de non-disponibilité pour charge d'enfant de moins de 6 ans représente un montant global de 85 millions de dollars. Dans les circonstances, c'est une somme considérable dont on propose, dans le présent rapport, de délester les parents de jeunes enfants. Cette décision a été prise par l'ensemble des membres du Comité externe dans le contexte où la proposition de réforme prévoit aussi l'accessibilité gratuite aux services de garde pour les familles à bas revenus. Il faut aussi rappeler que les besoins des enfants sont désormais couverts par une Allocation des enfants. Les raisons soutenant cette décision ont déjà été évoquées et font référence au développement de possibilités réelles pour les parents (les mères surtout) de se donner un plan d'insertion sociale et professionnelle et de le mettre en oeuvre le plus rapidement possible.

Cependant, cette nouvelle Allocation des enfants pairée avec les nouvelles prestations et le crédit pour familles monoparentales de 1300\$, si elle semble améliorer sensiblement le sort des familles monoparentales dont le revenu est supérieur à 20 000\$,¹⁸⁹ ne paraît pas modifier beaucoup le sort des enfants de familles à très bas revenu. C'est pourquoi il nous semble justifié, *étant donné ce que nous connaissons déjà des risques énormes que présente l'état d'extrême*

189 C'est ce que laissent entrevoir les premières simulations menées par les chercheurs du ministère des Finances.

pauvreté chez les nouveaux-nés , d'injecter cette somme dans ces familles alors qu'arrive un nouveau-né. La somme de 85 millions devrait prioritairement servir cette mission.

Cette disposition n'immunise pas les familles contre la pauvreté et ses effets. Elle vient toutefois donner un coup de pouce durant une période où les dépenses augmentent et où les parents ont besoin de toutes les ressources financières possibles sans lesquelles il leur est beaucoup plus difficile d'assurer un bon départ à l'enfant et à leur relation d'attachement avec l'enfant.

Une autre partie de la somme (30M\$) serait affectée au programme de gratuité des garderies. Une dernière partie de la somme (27M\$) pourrait être aussi versée à titre de supplément pour nourrisson de famille à revenus moyens inférieurs selon une équation de décélération à mettre au point. Cette approche aurait l'avantage de protéger ces dernières familles contre l'érosion de leurs revenus que pourrait entraîner, si nous ne sommes pas vigilants, la nouvelle formule d'Allocation des enfants.

Par ailleurs, les membres du Comité externe considèrent important :

- d'apporter un soin particulier dans les étapes d'orientation et de planification de sorte à éviter à ces mères de longs et inutiles détours dans leur quête d'autonomie;
- d'abolir ce qui pourrait représenter de sérieux obstacles à leurs démarches et aux solutions collectives qu'elles peuvent concevoir dont, explicitement, la clause de pénalité du partage de logement;
- de soutenir ces mères dans tout effort qui viserait à les sortir de l'isolement et du sentiment d'accablement et d'impuissance qu'elles peuvent avoir développé vis-à-vis de leur capacité à s'en sortir. En particulier, les encourager à s'inscrire dans toute forme de projet associatif (ACEF, Cuisines collectives, club d'emplois, coopératives de logement, regroupements de mères de familles monoparentales, etc.) qui viserait à la fois la sociabilité et l'amélioration de leur condition économique;
- d'adopter une approche davantage familiale qu'individuelle dans le cadre d'un *Plan de services familiaux* émanant d'une entente entre la mère, le conseiller à l'emploi et un ou des intervenants des services ou des groupes communautaires. Ce plan devrait couvrir à la fois les besoins en formation ou en

insertion de la mère, ceux concernant d'autres dimensions comme les loisirs, l'alimentation, le logement, le transport et ceux de son enfant;

- d'orienter davantage les mères de familles monoparentales vers des programmes de scolarisation qui répondent à leurs aspirations et à leurs goûts (ex:alternance travail-école, attestation de formation professionnelle dans des métiers semi-spécialisés, études secondaires ou post-secondaires);
- de maintenir, pour ce groupe de personnes, un accès privilégié à des programmes de retours aux études post secondaires.

Chapitre 10 **Des jeunes adultes à former, à accueillir et à intégrer dans la communauté civique**

Les jeunes adultes

Le jeune adulte: une étape difficile à cerner

Alors que se termine l'adolescence s'amorce une nouvelle période de transition marquée par trois grandes corvées d'installation dans le monde adulte: l'apprentissage de l'autonomie financière, l'aménagement résidentiel autonome et le choix d'un mode de vie matrimonial¹⁹⁰. Quand commence et quand se termine cette période est matière à débat parmi les analystes sociaux et d'aucuns préféreraient grandement qu'on n'y accole pas d'ancrage chronologique ferme. Nous adopterons comme convention ici que les 18-25 ans forment ce groupe de jeunes adultes¹⁹¹.

Pour une majorité de jeunes adultes, l'apprentissage de l'autonomie financière, l'aménagement résidentiel et le choix d'un mode de vie matrimonial se posent sans problèmes majeurs. Plusieurs analystes et commentateurs de la vie sociale québécoise éprouvent pourtant de profondes inquiétudes vis-à-vis des difficultés que manifestent plusieurs jeunes adultes.

¹⁹⁰ Lemieux, N. & Lanctôt, P. (1995) Commencer sa vie adulte à l'aide sociale, MSR, novembre.

¹⁹¹ L. Demers (1984), « Les jeunes et la famille au Québec: aspects démographiques », Santé mentale au Québec, 9, 49-56. L'auteur propose l'adoption de cette tranche d'âge conformément à la définition des Nations Unies.

Des taux inquiétants de détresse psychologique et d'inactivité

Les tentatives de suicide sont plus fréquentes (1,5%) chez les jeunes que chez les autres groupes d'âge. Les suicides aussi: en 1993, les mortalités par suicide affichaient un taux de 45/100 000 chez les hommes de 20-24 ans, ce qui nous donne l'un des taux les plus élevés au monde. Il n'est sans doute pas vain de rappeler ici que les taux les plus élevés des vingt dernières années ont été atteints en 1983 et 1993, dans la foulée de deux récessions économiques sévères¹⁹². Dans un mode moins dramatique, le taux de détresse psychologique chez les 15-24 atteint les 35% comparativement à 26% pour l'ensemble des adultes québécois. Ce taux chez les jeunes adultes a accusé une augmentation de 50% entre 1987 et 1992, entre la sortie d'une crise économique et l'entrée dans une autre¹⁹³.

Le taux d'activité des 15-24 ans est en baisse depuis 1990; il est passé de 67% à 58% tandis que le taux des 45-64 ans augmentait légèrement. Cela reflète à la fois un allongement de la scolarisation chez le groupe des jeunes adultes mais aussi une plus grande difficulté à se faire une place sur la marché de l'emploi. À preuve: le taux de chômage atteint 20% chez les 15-19 ans et 17% chez les 20-24 alors qu'il est de 12% chez les plus de 25 ans. Il a bondi de 4 points en 4 ans chez les 20-24 ans. C'est chez les moins scolarisés que la situation est la plus alarmante: leur taux de chômage est deux fois plus élevé que pour les diplômés d'un programme post-secondaire. Même si les plus diplômés subissent les contrecoups des ratées de l'économie, ils s'en sortent mieux que les moins scolarisés.

En période de crise, les jeunes adultes éprouvent plus de difficultés à demeurer sur le marché du travail et à se qualifier pour l'assurance-chômage en cas de coup dur. Ainsi, lors de la récession de 1982, le taux de chômage des moins de 25 ans atteignait 23% contre 13% chez les plus

192 Ces observations s'ajoutent à une kyrielle de données qui s'accumulent au fil des recherches et qui démontrent l'existence d'un lien tenace entre la détresse psychologique et la situation économique des personnes et des communautés. Ce lien est à ce point fort que des auteurs n'hésitent pas à affirmer que les «améliorations apportées aux politiques sociales dans le but de réduire l'insuffisance du revenu pourraient être plus efficaces que les services de santé pour prévenir les suicides» (Gunnel, D.J., Peters, T.J., Kammerling, R.M. & Brooks, J., 1995. Relation between parasuicide, suicide, psychiatric admission and socioeconomic deprivation. *British Medical Journal*, 311, 226-230.)

193 Santé-Québec (1995). *Enquête sociale et de santé: 1992-1993*. Gouvernement du Québec.

de 25 ans; il tombait à 13% en 1989 (8% chez les 25 et plus) et remontait à 18% en 1992, un écart de 6,5% avec celui des plus de 25 ans¹⁹⁴. L'écart est toujours défavorable aux moins de 25 ans, et il se creuse davantage dans les périodes de crise. Les jeunes adultes doivent donc souvent, lors de ces crises et des resserrements à l'assurance-chômage, se rabattre sur l'aide de dernier recours.

Les moins de 25 ans à l'aide de dernier recours

En juin 1995, 27 326 jeunes adultes de moins de 21 ans (5% des adultes présents à l'aide de dernier recours) et 47 913 jeunes de 21 à 24 ans apparaissaient au fichier de l'aide de dernier recours. Un regard sur les 20 dernières années révèle que le taux d'inscription à l'aide sociale des 18-20 ans est passé de 4% en 1975 à 10% en 1994. Le bond est encore plus important chez les 21-24 ans: le taux est passé de 4% à 13%; durant les cinq dernières années, il a progressé de 2,9% chez les 18-20 et de 5,3% chez les 21-24 ans. Le taux des 21-24 n'a jamais été aussi élevé. De fait, une comparaison des taux d'AC et de l'aide de dernier recours chez les jeunes adultes de 18 à 24 ans montre que le taux à l'aide de dernier recours augmente comparativement au taux d'inscription à l'assurance-chômage. Ainsi, en 1989, les taux d'inscription à l'assurance-chômage et à l'aide de dernier recours étaient de 9,9% et de 6,4% respectivement; en 1994, les taux basculaient à 6,8% et 11,6%.

Plus de 91% des jeunes à l'aide de dernier recours sont aptes au travail. En comparaison, le taux se situe à 66% chez les 45-54 ans. Les jeunes adultes participent en plus grand nombre aux mesures d'insertion au travail. En juillet 1995, leur taux de participation était de 21% contre 15% chez les plus de trente ans. Ils sont notamment très nombreux à s'inscrire au programme Rattrapage scolaire (56%) et assez nombreux (21%) à oeuvrer dans des travaux communautaires (EXTRA).

La faible scolarisation des moins de 25 ans inscrits à l'aide de dernier recours a de quoi inquiéter. Chez les moins de 21 ans, 78% déclarent moins de 11 ans de scolarité; chez les 21-25 ans, 69%. Cela laisse penser qu'il faudra encore investir durant les prochaines années dans le rattrapage, mais encore mieux, dans la prévention du décrochage scolaire, notamment par l'amélioration du régime d'enseignement au secondaire, si l'on veut arriver à briser ce lien entre sous-scolarisation et recours à l'aide de dernier recours.

¹⁹⁴ Lemieux, N & Lanctôt, P. (1995). Commencer sa vie adulte à l'aide sociale. MSR, novembre.

Autre donnée préoccupante: 41% se déclarent non participants aux mesures dont 42,3% chez les moins de 21 ans. Bien que ce taux soit inférieur au 46% de non participants chez les plus de 30 ans, il est accablant pour qui souhaite que ces jeunes adultes puissent atteindre l'autonomie financière le plus rapidement possible et occuper un emploi et un rôle social valorisé dans leurs communautés. Ce taux de non participation traduit peut être aussi la réalisation par les jeunes adultes que les mesures d'employabilité risquent de les mener nulle part.

Certaines données indiquent un danger que de plus en plus de jeunes adultes se coincent à l'aide de dernier recours pour une longue période de leur vie. L'examen de la génération des prestataires âgés de moins de 21 ans en 1983 montre que 41% sont toujours à l'aide sociale 10 ans plus tard: 18% y sont demeurés en permanence (plus de 9000 jeunes) tandis que 33% (près de 18000 jeunes) y faisaient des allers et retours. Parmi les facteurs pouvant contribuer à la présence permanente à l'aide de dernier recours chez la cohorte de ces jeunes de moins de 21 ans on retiendra: le statut de famille monoparentale, la maladie, la faible scolarisation, le manque d'expérience de travail et l'utilisation répétée de mesures non connectées à un emploi.

D'autres données suscitent des inquiétudes quant à la reproduction intergénérationnelle de l'inscription à l'aide de dernier recours. Des 27 576 jeunes de moins de 21 ans inscrits en 1993, 62% originaient de familles dont les parents avaient eux-mêmes été à l'aide de dernier recours. Ces jeunes adultes sont plus faiblement scolarisés et ont vécu en plus grande proportion soit dans une famille monoparentale, soit dans une famille elle-même inscrite plus de 5 ans à l'aide de dernier recours ou soit dans une famille ou un centre d'accueil. On ne peut à partir de ces seules données faire état de l'ampleur du phénomène de transmission intergénérationnelle de l'inscription à l'aide sociale. Il faudrait pour cela disposer d'études indiquant combien parmi les enfants de familles inscrites à l'aide de dernier recours y sont eux-mêmes présents 10 ou 20 ans plus tard. De plus, les règles d'assujettissement de l'aide à la contribution des parents écartent davantage les jeunes des familles moins en détresse. Cependant ces données sont suffisamment sérieuses pour qu'on se préoccupe en particulier du sort des adultes les plus jeunes.

Les facteurs d'inscription à l'aide sociale chez les jeunes

La réforme de 1989 accordait une égalité de barème à tous les adultes à compter de 18 ans. Il n'y a pas eu à ce moment ni depuis, une flambée

d'inscriptions chez les jeunes adultes. L'obligation d'une contribution des parents a sans doute joué pour beaucoup dans ce résultat. Toutefois, cela ne devrait pas nous faire oublier que la moitié des jeunes adultes qui s'inscrivent à l'aide de dernier recours y demeurent pour longtemps, ce qui a pour effet de faire gonfler les statistiques mensuelles de leur présence à l'aide de dernier recours. Ainsi, il y a 15 000 inscriptions mensuelles de plus maintenant qu'en 1989 chez les 18-30 ans. En même temps, les consultations menées par certains membres du Comité durant les travaux préparatoires à ce rapport identifient trois ordres de problèmes: 1) manque de ressources de formation adaptée à ces jeunes; 2) un cheminement vocationnel déficient dans un milieu familial aux prises avec de graves problèmes de survie; 3) un manque d'emplois capables d'attirer, d'accueillir et de stabiliser ces jeunes dans une vie économique productive et satisfaisante. Il nous faut donc agir sur ces trois plans si nous voulons apporter une solution significative au problème de l'inscription chronique à l'aide sociale chez les jeunes adultes.

Aider les jeunes: à partir de quelles valeurs ?

Ces problèmes étant identifiés, tout n'est pas dit. La façon dont une société d'adultes aide financièrement ses jeunes repose sur un ensemble de valeurs trop souvent implicites qu'il nous faut clarifier, ce que les membres du comité se sont efforcés de faire en écoutant, en consultant, en lisant, en discutant avec les jeunes adultes et avec celles et ceux qui les côtoient.

Nous pensons qu'il est illégitime que la société fasse «poireauter» ses jeunes inutilement, qu'elle économise sur leur dos, qu'elle fasse payer ses carences et ses erreurs par la génération qui arrive. Il est tout aussi illégitime que l'État se substitue aux parents et à la communauté dans leurs tâches de soutien aux jeunes. Nous pensons aussi que la sécurité du revenu, bien qu'elle ne puisse être neutre dans ses effets, ne doit pas devenir une occasion de se bricoler un parcours tordu vers la vie adulte, parcours qui a toutes les chances de mener nulle part, sinon à la sécurité du revenu. Nous pensons également qu'il est normal qu'une société consente à donner un coup de pouce à ses jeunes, qu'elle leur fasse une place, qu'elle les prépare à une vie d'adulte responsable et compétent et qu'elle fasse sentir qu'elle a besoin de leur contribution. En ce sens, il est intolérable que l'on puisse accepter que des jeunes adultes ne soient nulle part et ne se dirigent nulle part, comme il serait irresponsable de leur accorder la sécurité du revenu en n'exigeant d'eux aucun effort d'apprentissage ou d'insertion.

Un parcours plus court vers l'autonomie... mais non disponible

La vie adulte implique l'autonomie financière; le jeune adulte s'y prépare. Les uns choisissent le parcours le plus long des études post-secondaires. Une autre partie des jeunes recherche une voie plus courte. Ce sont très souvent des jeunes dont la curiosité, les intérêts et le talent nichent dans le concret, dans l'action, plutôt que dans les concepts et la théorie. À ceux-là, nous n'avons pas beaucoup à offrir: les programmes d'apprentissage et de formation professionnelle, lorsqu'ils sont disponibles, ne réussissent pas à les intéresser. Ces programmes sont rares, sous-financés, encore déconnectés des lieux de travail, arrivent tard dans le curriculum et éloignés des milieux de vie des jeunes. Les jeunes dont les talents et les motivations les poussent davantage vers le monde du professionnel et du technique sont trop longtemps mis en attente dans un système qui ne les reconnaît pas.

Avec nos maigres 5 000 diplômés par année dans le secteur professionnel, nous sommes très loin du compte. La proportion des jeunes étudiants québécois de moins de 20 ans décrochant un premier diplôme au professionnel ou à titre d'apprenti est de 2,1%; elle est de 68% en Allemagne, de 67% en Suisse, de 61% en Suède et se chiffre à 38% pour l'ensemble des pays de l'OCDE¹⁹⁵! Il y a tout un rattrapage à faire.

Il nous faut imaginer un système ouvert à une multiplicité de profils et de parcours qui arrivent tôt dans la vie scolaire et qui amènent rapidement les jeunes à côtoyer le monde du travail. Il faut changer l'école, l'ouvrir au monde, mais aussi aux jeunes et développer la fierté d'un apprentissage des métiers et des professions dont la communauté toute entière ne peut se passer. Aussi longtemps que nous n'aurons pas réglé ce problème d'un programme de formation professionnelle déficient, il sera impossible de demander aux jeunes exclus du système de faire leur part et à leurs parents de croire que leur contribution a un sens.

195 Groupe de travail sur la relance de la formation professionnelle des jeunes au secondaire et de la formation technique (1995). La formation professionnelle chez les jeunes: un défi à relever, (Groupe Pagé), Québec, Ministère de l'Éducation.

Une meilleure formation professionnelle pour les jeunes

Le Groupe de travail sur la relance de la formation professionnelle des jeunes au secondaire et de la formation technique (Groupe Pagé) s'est longuement penché sur l'inefficacité du système d'enseignement professionnel dans nos écoles secondaires. Il conclut qu'il nous faut désormais consentir à des efforts considérables si on veut sérieusement infléchir la désaffection des jeunes vis-à-vis de la formation professionnelle. Seulement 8000 à 9000 jeunes de moins de 20 ans sont présentement inscrits dans ce cheminement. En 1992, cela aboutissait à 7% de tous les diplômes décernés au secondaire, soit moins de 5000. Le Groupe Pagé recommande de multiplier par quatre le nombre de ces diplômes d'ici l'an 2000. On peut mesurer quel impact un tel objectif pourrait avoir sur la persévérance scolaire et, conséquemment, quel impact il aurait aussi sur le taux d'inscription des jeunes à l'aide de dernier recours.

Des enseignements plus près des jeunes et de leurs milieux de vie

Le Comité entérine la philosophie, les approches et l'ensemble des recommandations du Groupe Pagé. À ce titre, il réitère la recommandation de:

1. procéder dans les délais les plus brefs à une refonte complète du programme de formation professionnelle en milieu scolaire,

notamment dans le cadre des actions suivantes:

- rapprocher l'enseignement professionnel des communautés, et à ce titre, revoir la carte des enseignements qui oblige des milliers de jeunes à quitter leur famille et leur région pour avoir accès à une formation appropriée. Cela aurait l'avantage d'inscrire la formation professionnelle dans le développement local en collaboration avec les partenaires locaux et de garder les jeunes en région;
- amorcer, *dès la première année du secondaire*, un *Plan individuel de formation* où l'occasion serait donnée au jeune de s'informer des divers programmes, métiers et professions et de s'accrocher à un objectif réaliste et motivant;

- offrir le plus tôt possible au secondaire la possibilité de s'inscrire au profil de formation professionnelle. Le Groupe Pagé recommande que ce soit dès après le secondaire 3, mais on pourrait envisager une amorce sérieuse *dès la mi-troisième* de sorte à inciter les élèves à demeurer dans le système éducatif;
- porter une attention particulière aux jeunes garçons dont le taux de décrochage est beaucoup plus élevé que celui des filles ;
- offrir une *Attestation de formation professionnelle* pour celles et ceux qui complèteraient une formation dans des métiers semi-spécialisés. Les jeunes adultes de l'aide de dernier recours font de plus en plus usage de cette mesure fondée sur l'alternance école-travail;
- informer les parents des possibilités de formations et d'emplois dans le secteur professionnel. Il y a là un urgent besoin à combler¹⁹⁶, surtout lorsqu'on connaît l'importance des parents dans le cheminement vocationnel des jeunes. *À cet égard, les conseillers des Centres locaux d'emploi devraient consentir un effort d'information particulier auprès de parents sans emploi et qui ont des adolescents à la maison;*
- maintenir et enrichir le programme d'aide financière incitative pour les étudiants du secondaire optant pour le programme de formation professionnelle.

De plus, les membres du Comité externe s'inquiètent de ce que le ministère de l'Éducation n'ait pu, depuis tant d'années, redresser à l'avantage des jeunes le programme de formation professionnelle et ne sont pas convaincus de sa capacité à assumer seul le leadership en cette matière. Aussi, le Comité recommande de:

2. confier le leadership en matière de formation professionnelle à la SQDM dans le contexte où l'école continue d'assumer son rôle de formation générale et théorique et compte parmi les partenaires de la SQDM.

Enfin, les membres du Comité reconnaissent l'immense besoin d'ouvrir aux jeunes adultes des occasions d'apprendre leur métier dans un environnement de travail. En ce sens, ils recommandent:

¹⁹⁶ Cette information auprès des parents d'élèves de secondaire 1 à 5 pourrait être confiée à des conseillers recrutés dans le cadre du développement des emplois d'utilité collective.

3. d'accélérer le développement du régime d'apprentissage¹⁹⁷ mis en oeuvre sous le leadership de la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre (SQDM) en collaboration avec le ministère de l'Éducation et de fixer un objectif réaliste mais exigeant en la matière.

Une meilleure préparation à la citoyenneté

Former un citoyen actif, conscient de ses droits et obligations

Le régime de sécurité du revenu qu'une société offre à ses citoyens repose avant tout sur la solidarité. Chacun doit y faire part. Cette participation devient plus facile si chacun s'identifie à sa communauté, prend goût à y jouer un rôle de citoyen actif et responsable et en retire un bénéfice personnel. La formation d'un citoyen actif, responsable, conscient de ses droits, de ses obligations et de ses capacités commence dès le tout jeune âge et s'inscrit dans des apprentissages variés en milieu familial, en milieu scolaire et en milieu civique.

La capacité de se percevoir comme un citoyen capable de contribuer au bien-être de la communauté et devant la servir s'apprend 1) au contact des modèles qui nous sont offerts et auxquels nous nous identifions et 2) par l'exercice d'expériences réussies et valorisantes. L'idée fondamentale que chacun doit faire sa part dans le développement et l'amélioration de sa communauté et qu'il doit y contribuer d'une façon active s'acquiert dans le cadre d'expériences qui mettent à contribution des attitudes d'empathie, de compassion, de partage et des habiletés reliées au soutien, à l'aide, à la débrouillardise et à l'initiative. Elle se renforce des succès, des liens de soutien et de la reconnaissance que la communauté offre en retour.

¹⁹⁷ Selon les données de la SQDM, un tel système d'enseignement dual (en entreprise et à l'école) réduit considérablement les écarts de chômage entre les jeunes et les autres groupes d'âge. Durant l'apprentissage auprès d'un compagnon, l'apprenti cumule deux statuts: celui de salarié et celui d'élève. Le système est reconnu par le MEQ. Le potentiel de développement est énorme, tant par le nombre d'étudiants que par le nombre de métiers (169) auxquels il pourrait s'appliquer. En Allemagne, 500 000 entreprises accueillent des apprentis; plus de la moitié de ces entreprises comptent moins de 50 employés (Rachwalsky, Klaus, 1991. «Le système dual de formation professionnelle en République fédérale allemande», Carl Duisberg Gesellschaft, Cologne).

Renforcer notre base démocratique

Les membres du Comité externe ont, durant leur mandat, perçu beaucoup de générosité et d'ouverture à l'égard des plus démunis; mais, ils ont aussi été témoins d'intolérance, de frustrations qui exacerbent les tensions entre les groupes de citoyens. Chacun ne se reconnaît pas la même appartenance à la communauté; il semble s'y installer présentement un climat de méfiance et de chacun pour soi qui menace à la fois la solidarité et la démocratie. Les membres du Comité externe pensent que nos jeunes, aussi bien ceux inscrits à l'aide de dernier recours que ceux qui n'y sont pas, manquent d'occasions de développer et d'exercer ces attitudes et ces conduites de citoyenneté. Aussi, ils recommandent que les écoles s'engagent à faire en sorte que:

4. les jeunes contribuent au développement de leurs communautés dès leur adolescence et que les écoles, en partenariat avec les communautés, leur en donnent l'occasion;

Cette contribution au développement du citoyen responsable pourrait passer par:

- une reconnaissance formelle de la participation des étudiants à des projets communautaires visant le mieux-être des concitoyens et l'amélioration de leur environnement social et physique;
- la création, en collaboration avec les jeunes et avec les ressources de la communauté (CLSC, groupes communautaires, services de santé, services de loisirs, services de garde, services de protection de l'environnement, services de secours et de dépannage, centre local d'emploi) d'un répertoire de stages communautaires où pourraient s'inscrire les jeunes de 4e et 5e secondaire¹⁹⁸.

198 On pourrait penser appliquer ici la formule proposée par le Groupe de travail sur les jeunes (1991) «Un Québec fou de ses enfants». Cette formule prévoyait la création de Bureaux de services communautaires jeunesse, gérés par un organisme de la communauté mandaté à cet effet, établissant des protocoles d'ententes entre les écoles, les centres locaux d'emploi et les stagiaires.

Une meilleure préparation à la paternité et à la maternité

La parentalité précoce: de sérieux risques de dérapage

Les adultes présentement inscrits à l'aide de dernier recours et parents d'enfants de 0-18 ans rapportent un taux de placement en famille d'accueil (lors de leur enfance) trois fois plus élevé que ceux de travailleurs à bas revenus et dix fois plus grand que chez un groupe d'adultes recevant des prestations d'assurance-chômage¹⁹⁹. Ce patron risque d'être récurrent d'une génération à l'autre. La maternité précoce conduit de nombreuses jeunes mères à l'aide de dernier recours et leurs enfants à la pauvreté. On sait que même si la majorité de ces jeunes mères viennent à s'en sortir, leurs enfants ont plus de risques de répéter le même scénario plus tard²⁰⁰; leurs enfants connaîtront en plus grand nombre, à leur tour, des placements en familles d'accueil.

Il y a présentement quelque 6 500 enfants âgés entre 0 et 4 ans dont les parents, inscrits à l'aide de dernier recours, ont entre 18 et 21 ans; 25 000 autres de ces jeunes enfants de l'aide de dernier recours vivent dans des familles dont l'âge des parents varie entre 22 et 24 ans. Cela ne représente ni une maladie ni une calamité; c'est normal d'avoir des enfants quand on est adulte. Mais, on peut s'inquiéter que tant d'enfants et de jeunes parents vivent dans l'insécurité, la précarité, la misère très souvent. Ces jeunes parents font partie d'une cohorte dans laquelle le taux de grossesse à l'adolescence a augmenté de 36% en l'espace de 10 ans. Ils font de fait partie d'un groupe mal outillé, du moins financièrement, pour assumer sereinement le rôle extrêmement exigeant de parent.

Plusieurs jeunes filles et jeunes femmes empruntent la voie de la maternité pour arriver à l'autonomie. Ce sont souvent des jeunes qui n'auront pas connu beaucoup de succès à l'école, qui souhaitent s'affranchir de leur famille et qui ont un manque affectif à combler. Les membres du Comité externe ne peuvent, à cet égard, que répéter ce que

199 D'après une étude menée à partir des données de la dernière enquête de Santé Québec (Barnard, L. (1995) Document interne de travail, MSR, Novembre).

200 Furstenberg, F.F., Brooks-Gunn, J. & Morgan, S.P. (1987). *Adolescent Mothers in Later Life*. Cambridge University Press, New York.

d'autres groupes ont affirmé avant eux et notamment les auteurs de la Politique québécoise en périnatalité²⁰¹. Ils invitent:

5. le ministère de la Santé et des Services sociaux à intensifier ses campagnes de prévention des grossesses à l'adolescence; et les écoles secondaires à revoir et à renforcer leurs stratégies et leurs approches en matière d'éducation et de soutien à une parentalité et à une sexualité responsable.

Une nouvelle approche d'accompagnement des jeunes

Les membres du Comité recommandent une nouvelle approche où:

6. la prestation accordée aux jeunes adultes doit reposer sur une obligation réciproque jeunes-État dans le cadre d'une entente formelle qui définit un Plan d'insertion sociale et professionnelle.

La réciprocité de l'engagement et de l'effort est indispensable à l'équité du système et à la réussite de la nouvelle approche que le Comité propose envers les jeunes adultes. D'une part, le jeune adulte entreprend ou complète une démarche d'insertion, d'autre part, l'État, ses ressources et les ressources de la communauté offrent les conditions nécessaires à la réalisation de cet engagement. Nous n'insisterons jamais assez sur cet élément : *en contrepartie de l'engagement des jeunes adultes dans un Plan d'insertion, l'État s'oblige à offrir un parcours qualifiant à tout demandeur*. Nous le rappelons ici, la notion de *responsabilisation* renvoie à trois éléments qui en assurent une adoption et une application équitables: *les droits, les obligations et les capacités*. Les aidés et l'État ont des droits et des obligations mutuelles. Les capacités, quant à elles, ont trait aux habiletés et compétences des individus, mais aussi aux occasions et possibilités réelles qui leur sont réellement données d'exercer ses responsabilités. À cet égard, les signataires de ce document s'accordent pour affirmer que:

- cette nouvelle approche de soutien financier aux jeunes adultes ne peut prendre place sans que les occasions et possibilités réelles de s'engager dans un Plan d'insertion professionnelle ou

²⁰¹ Gouvernement du Québec (1993). Politique de périnatalité. Ministère de la Santé et des Services sociaux. Québec.

sociale qualifiant n'existent vraiment et qu'à ce titre le régime actuel [qui ne fait pas la distinction entre jeunes adultes et adultes de plus de 25 ans] devrait être maintenu aussi longtemps que les ressources humaines et communautaires d'insertion ne seront pas disponibles pour accueillir les jeunes adultes dans une diversité de parcours capables de les mener à des objectifs valorisants.

Afin d'assurer à chaque Centre local d'emploi et à ses partenaires le temps d'identifier et de mettre sur pied les ressources nécessaires pour remplir leurs obligations envers les jeunes, le nouveau régime devrait d'abord être appliqué aux nouveaux arrivants. Il pourra aussi être offert aux autres demandeurs, sur une base volontaire et en fonction des ressources disponibles.

Nous trouvons extrêmement important de donner clairement le signal à l'ensemble de la communauté que l'approche avec les jeunes ne doit pas en être une de «serrage d'ouïes» ou de «serrage de vis»! Nos propositions reposent sur la confiance d'une société envers ses jeunes et non sur la méfiance. Elles veulent donner un élan nouveau aux jeunes, même à ceux à propos desquels on aurait envie de dire qu'il n'y a rien d'autre à faire que de les laisser se débrouiller. Il faut d'abord leur donner leur chance et éviter de les aplatir par une morale de l'effort qui ne repose en fin de compte que sur une approche du blâme et de la punition.

Nous avons déjà présenté une provision à l'effet d'offrir aux jeunes un Plan d'insertion sociale et professionnelle (PISP) conduisant à la remise sur participation de la balance de 2 000\$ de l'Allocation pour jeunes adultes. Le PISP est le produit d'une entente, élaborée lors d'une première étape d'orientation, entre le Conseiller et le jeune adulte. Il vise à soutenir le jeune adulte dans sa démarche d'orientation scolaire ou professionnelle, dans des démarches de recherche ou de création d'emploi, ou dans un projet de préparation à l'occupation d'un emploi (cours en alphabétisation, formation générale au secondaire, formation entrepreneuriale, alternance travail-école, tutorat, acquisition d'habiletés à la recherche d'emploi ou au maintien en emploi). Il faudra confier l'administration de la portion conditionnelle (2 000\$) à l'organisme ou au programme dans lequel le jeune adulte est inscrit.

Deux remarques s'imposent à ce point-ci: une première sur le montant de la prestation et une seconde sur les modes de contrôle et d'accompagnement.

Le *montant de la prestation* demeure à parité avec les 25 ans et plus. Il faut se rappeler ici que ce montant est assujéti à la clause de la contribution parentale et au statut de vie maritale. Il faut également rappeler que les prestations québécoises d'aide sociale ont été dessinées pour couvrir les besoins de subsistance (besoins essentiels) à partir des «dépenses essentielles effectuées par les 10% des ménages de travailleurs et travailleuses les plus pauvres»²⁰². Malgré l'existence d'une certaine opinion, au Québec comme ailleurs, à l'effet de diminuer le revenu de base des jeunes, il n'y a pas de raison de croire que ces besoins essentiels diffèrent d'un jeune adulte de 22 ou 24 ans à un jeune adulte de 26 ans au point d'offrir une prestation diminuée au premier. De la même façon, les besoins des parents de 19 ou 20 ans sont sans doute les mêmes, sinon plus grands, que ceux des parents de 26 ou 27 ans. On peut difficilement imaginer aussi comment une réduction des prestations, surtout dans une période où l'emploi pour les jeunes ne se présente pas sous ses meilleures statistiques, s'accorde avec l'objectif de réduction de la pauvreté que s'est fixé l'ensemble des membres du Comité externe. Enfin, il est difficile de concevoir en quoi l'appauvrissement des jeunes adultes leur serait d'une quelconque aide et comment une diminution s'ajuste avec une rhétorique de l'aide.

Par ailleurs, *la mise à condition d'une partie de la prestation* (2 000\$) contre participation à un plan d'insertion représente en soi un accroc à une règle historique qui a prévalu jusqu'à maintenant dans l'offre d'aide de dernier recours au Québec: le caractère inconditionnel de l'aide. Cet accroc ne peut se justifier autrement que par un investissement public plus grand envers les jeune adultes, ce à quoi la société québécoise est conviée dans ce rapport. Ce changement est sans doute difficile à accepter mais s'impose dans la mesure où les données indiquent l'urgence de prendre les moyens pour prévenir que ne s'installent des vies à l'aide sociale. Il faut cependant souligner à larges traits ce changement, en relever les risques et user avec discernement et respect de cette règle de l'aide conditionnelle.

Une autre opinion va jusqu'à proposer l'exclusion des jeunes de l'aide sociale dans certaines situations. Nous ne sommes pas d'accord avec cette opinion. L'aide sociale est un dernier recours. Après, il n'y a plus rien. Exclure de l'aide sociale, c'est exclure des exclus. C'est pourquoi il répugne à ces membres de concevoir une règle du «strike out» qui expulse les jeunes adultes ou tout autre prestataire de l'aide sociale et

²⁰² Comité sur la lutte à la pauvreté, La pauvreté au Québec: État de situation, problématique et exemples d'interventions possibles de lutte à la pauvreté, Québec, Ministère de la Sécurité du revenu, septembre 1994, p.12.

les dirige directement vers l'indigence, le délit, la rue, l'acitoyenneté et, on peut aisément le prédire, la rébellion.

De plus, une règle du tout ou rien place les agents, conseillers et organismes promoteurs dans une situation où la lourdeur de la conséquence imposée aux manquements est telle qu'elle les incite à ignorer le règlement ou à surseoir à son application. Les études sur les pénalités et la dissuasion montrent que lorsque les pénalités deviennent trop sévères, elles sont moins rigoureusement mises en vigueur.²⁰³ Un policier, par exemple, hésitera plus à appliquer une loi qui suspend le permis de conduire d'une personne pour un an qu'une autre loi, qui impose une amende de 100 dollars. De la même façon, les agents de l'aide sociale utilisent rarement les procédures légales les plus sévères qui sont à leur disposition.²⁰⁴ Or, ce qui dissuade les gens, ce n'est pas la lourdeur de la pénalité, mais la possibilité d'être puni.²⁰⁵ En devenant trop sévère, on devient donc moins dissuasif, puisque les chances d'être puni diminuent.

Cela ne veut pas dire, par ailleurs, qu'il ne faille pas définir des règles claires dans le cadre d'une entente formelle entre les jeunes adultes et les conseillers. Ces règles devront cependant être définies dans le but d'assurer un encadrement rigoureux à la démarche, de permettre au jeune adulte une prise en main de son plan d'insertion et d'augmenter ses chances de succès. Dans ce contexte, il devient donc important que:

- le suivi du PISP se fasse selon un mode d'échange d'informations entre les jeunes, les organismes promoteurs ou de formation, et les conseillers à l'emploi. On pourrait, par exemple, prévoir quatre rencontres annuelles entre les conseillers et les jeunes adultes dont une avec la personne de la ressource de formation ou d'insertion. Ces rencontres se tiennent dans le double objectif de s'assurer de la pertinence du parcours inscrit au PISP pour le jeune et du respect du PISP par toutes les parties. À sa demande, le jeune adulte peut être accompagné par un membre du Comité des usagers dont nous ferons la description plus loin;
- les ententes entre chaque Centre local d'emploi et les organismes d'insertion ou de formation permettent un droit

203 George Tsebelis, «Penalty and Crime: Further Theoretical Considerations and Empirical Evidence», *Journal of Theoretical Politics*, 5, 3, juillet 1993, p. 368.

204 Enrico Sabatini, Ken Menzies et Fred Evers, «Welfare Fraud: Cohabitation and the Need Hypothesis», *Revue canadienne de criminologie*, 34, 2, avril 1992, p. 190.

205 Tsebelis, «Penalty and Crime», p. 362-63.

de refus de ces organismes dans les cas où les conditions d'insertion du jeune adulte semblent inappropriées (manque de motivation, choix précipité, manque d'informations, absence de communication avec le CLE, manque d'implication d'un conseiller);

- chaque CLE convoque l'ensemble de ses partenaires impliqués dans des PISP à un séminaire annuel afin de faire le point sur le fonctionnement du système local et d'en améliorer la qualité. Les membres du Comité des usagers assistent à ce séminaire;
- la SQDM et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité élaborent et offrent un programme de formation aux conseillers en emploi dans le cadre de la nouvelle approche globale, multisectorielle et individualisée proposée dans ce rapport et adaptée à la population des jeunes adultes. À cet égard, on pourrait sérieusement considérer la possibilité d'identifier des conseillers spécialement réservés aux jeunes adultes;
- le Secrétariat à l'action communautaire autonome, le Conseil permanent de la jeunesse, le MES, le MEQ, le MSSS, les regroupements de ressources communautaires, les syndicats et les entreprises élaborent un plan de mise en oeuvre de ressources communautaires pour jeunes capables de répondre à l'ensemble de leurs besoins et de mettre à profit leurs énergies et leur créativité.

Des emplois pour les jeunes adultes

Autant faut-il se résoudre à prévenir que des jeunes adultes ne se retrouvent sur la touche à 18 ans, autant faut-il s'acharner à ouvrir les perspectives d'emplois pour entretenir chez eux l'espoir d'une autonomie financière et d'une vie branchée sur le mode de l'utilité aux autres et aux leurs. La prochaine décennie sera celle d'un effort particulier pour faire une place aux jeunes adultes sur le marché de l'emploi. Des grandes tendances se dessinent et des vœux (notamment chez les syndiqués) commencent à se faire entendre parmi tous les groupes d'âge à l'effet d'offrir de meilleures chances d'emploi aux jeunes. Une fois les systèmes de formation revus et corrigés, un fois les formules d'aide financière redessinées, il nous faudra aussi accepter de faire de la place aux nouveaux venus sur le marché du travail. Les membres du Comité externe, conscients des travaux déjà amorcés par le Forum pour l'emploi et par le Conseil permanent de la jeunesse recommandent au gouvernement

7. d'adopter une politique de l'emploi qui favorise l'embauche des jeunes.

Cette politique pourra envisager les éléments suivants

- réduire le temps de travail via, notamment, une législation qui fixerait une durée maximale absolue de la semaine de travail. Dans ce contexte, les membres du Comité demande de légiférer le plus rapidement possible sur la question des heures supplémentaires soit en les limitant, soit en y ajoutant des charges sociales, soit en les soumettant à un taux de taxation élevé;
- ouvrir le débat sur la question de l'âge de la retraite;
- interdire la réembauche des retraités dans la fonction publique comme dans les entreprises privées;
- développer dans toutes les régions du Québec des emplois d'utilité collective capables de multiplier, pour les jeunes adultes, les occasions de se trouver un premier emploi valorisant dans leur propre communauté;

- offrir aux employeurs (de corporations à buts lucratifs ou sans buts lucratifs) une exonération des charges sociales pour les trois premières années du premier emploi d'un jeune adulte de moins de 25 ans. Cela pourrait s'appliquer dans un premier temps, et à titre expérimental, aux parents de jeunes enfants.

De plus, nous pensons qu'il faudrait éventuellement, après rodage de la nouvelle formule:

- offrir le programme APPORT ou ce qui en tiendra lieu aux jeunes adultes de 22-24 ans dans le but de les encourager à se maintenir en emploi et de prévenir qu'ils ne fassent l'expérience d'une trop grande pauvreté.

Dans le but de rapprocher rapidement les jeunes adultes ayant vécu les situations les plus à risque d'une entrée sur le marché de l'emploi, nous demandons aussi au ministère de l'Emploi et de la Solidarité:

- d'accepter (pour une période indéterminée) que des jeunes de 18-25 ans dont les parents auraient été inscrits pour plus de 5 ans à l'aide de dernier recours puissent s'inscrire dans les secteurs de formation professionnelle et recevoir une pleine prestation.

Chapitre 11 Des groupes particuliers

Les personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi

Les personnes inscrites au programme Soutien financier: des personnes seules, peu scolarisées, plus âgées et nombreuses

L'Enquête sociale et de santé menée par Santé Québec en 1992-1993 révèle que 8% de la population québécoise présente une perte d'autonomie fonctionnelle.²⁰⁶ Environ 20% de ces personnes ont plus de 65 ans. Chez les 18-64 ans, on constate que près de 371 000 personnes présentent une forme ou une autre de limitation d'activités. Près des deux tiers de ces personnes sont sans emploi. Entre 20% et 22% recevraient des prestations d'aide sociale²⁰⁷.

Le registre de juin 1995 du ministère de la Sécurité du revenu indiquait que 100 000 ménages (126 000 personnes) étaient inscrites au programme Soutien financier, soit 21% des inscriptions à l'aide de dernier recours. Cette proportion est demeurée stable durant les cinq dernières années²⁰⁸. Il s'agit dans la très grande majorité (82%) de personnes vivant seules et dont la moyenne d'âge est de 45 ans²⁰⁹. Environ 64% des ménages inscrits au programme Soutien financier y avaient alors séjourné depuis au moins dix ans pour une moyenne de 12 ans. Cette proportion des séjours de longue durée se compare à 21% chez les personnes inscrites au statut APTE dont la moyenne de séjour

²⁰⁶ Santé Québec (1994). Enquête sociale et de santé 1992-1993. Faits saillants. Québec, Gouvernement du Québec, 72 p.

²⁰⁷ Statistique Canada (1990). Enquête sur la santé et les limitations d'activités: Faits saillants: Personnes ayant une incapacité au Canada. Ottawa, Statistique Canada, catalogue 82-602 dans Landry, F. (1996). De l'aide sociale au marché du travail. Un chemin parsemé d'embûches pour les personnes ayant des incapacités. Ministère de la sécurité du revenu. Québec, Gouvernement du Québec.

²⁰⁸ Landry, F. (1995). Profil des personnes inscrites au programme Soutien financier de l'aide de dernier recours. Québec, MSR, Gouvernement du Québec, Octobre.

²⁰⁹ Vekeman, F. (1995). Soutien financier. Clientèle et programme: bilan. Québec, MSR, Gouvernement du Québec, Juillet.

est de 5 ans et 6 mois. Près de la moitié de ces personnes déclarent entre 7 et 11 ans de scolarité tandis que le tiers en déclarent moins de 7. Une forte proportion des personnes admises au programme Soutien financier présentent des problèmes de santé mentale (32%) ou de déficience intellectuelle (de 21% à 29%).

L'admission au programme Soutien financier: une procédure longue et distante

La personne requérant une admission au programme Soutien financier doit d'abord produire un diagnostic de son médecin traitant. L'agent du centre Travail-Québec peut alors, sur la foi de ce document, accorder immédiatement le statut à partir d'une grille lui permettant de reconnaître les cas évidents. Cela se produit dans 29% des cas. Selon la durée du diagnostic et sa clarté, l'agent voudra consulter un comité aviseur multidisciplinaire auquel il fait parvenir les renseignements d'ordre médical et socio-professionnel. C'est le cas de 67% des demandes. Dans le cas d'un refus du comité aviseur, le dossier est acheminé à un comité de révision (3% des dossiers admis) et, si besoin est, à la Commission des affaires sociales (0,2%).

Le volume des dossiers à traiter dépasse largement la capacité des comités: les listes d'attente peuvent parfois atteindre les 1 500 personnes tandis que l'attente à la Commission des affaires sociales est de l'ordre de 8 à 10 mois. On notera ici que la personne requérante n'entre pas en contact avec les comités aviseurs. Seul son dossier circule. Elle rencontre cependant le comité de révision itinérant. D'autre part, on notera aussi que les entrevues et l'examen ne portent que sur les incapacités et les caractéristiques socio-professionnelles des personnes requérantes; on ne rend pas compte dans la constitution du dossier des intérêts, des atouts, des habiletés et du potentiel de ces personnes dans l'éventualité où elles voudraient se prévaloir d'un programme d'employabilité ou d'insertion à l'emploi.

La typologie utilisée: inaptés et quoi encore?

Le préjugé représente sans doute une des grandes difficultés que rencontrent les personnes présentant des limites fonctionnelles ou des incapacités. Associée au préjugé, la perception de la personne elle-même qui intègre cette image sociale de la «personne incapable» de mener une vie active et productive. Or plusieurs des personnes concernées peuvent se montrer extrêmement productives sans

nécessairement afficher un haut niveau de compétitivité. D'abord incapacités, ces personnes deviennent handicapées lorsqu'elles rencontrent le mur des préjugés ou celui de l'incompréhension. Le handicap, faut-il le rappeler, est le produit de l'interaction entre l'incapacité de la personne et un environnement non adapté à cette incapacité. Le développement de nouvelles technologies et d'environnements physiques mieux appariés aux individus a levé nombre d'obstacles à l'intégration des personnes. De ce fait, le nombre de personnes handicapées diminue sans pour autant que ne soient éliminées leurs contraintes personnelles. Cependant, il nous reste énormément de chemin à faire, comme société, pour arriver à faciliter l'intégration sociale et professionnelle des personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi. Un changement dans la façon dont nous les désignons dans le cadre de l'aide de dernier recours pourrait contribuer à ce cheminement. Aussi, les membres du Comité recommandent :

1. d'intégrer ce groupe de personnes dans l'ensemble des allocataires de la sécurité du revenu et de leur assurer accès aux mêmes services d'accompagnement et d'insertion à l'emploi. À cet égard, l'ensemble des personnes recevant un supplément pour contraintes sévères devrait demeurer sous la responsabilité du ministère de l'Emploi et de la Solidarité et non pas être transférées au ministère de la Santé et des services sociaux;
2. d'éliminer toute référence à l'inaptitude pour désigner, nommer ou définir les personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi. En ce sens, le programme Soutien financier disparaît;
3. de maintenir, pour les personnes handicapées ou présentant une contrainte sévère à l'emploi, le versement d'un crédit annexé à la prestation de base, montant qui vient reconnaître des besoins plus importants et des contraintes plus grandes;

Une préoccupation centrale: les personnes

Le problème de la reconnaissance du handicap ou de la contrainte demeure toutefois entier. Il faudra améliorer l'efficacité des opérations établissant le crédit supplémentaire pour ces personnes tout en leur permettant de se faire entendre. À cet effet les membres recommandent de:

4. réviser la procédure actuelle d'évaluation des contraintes sévères à l'emploi dans le but de simplifier la procédure et d'y laisser une plus grande place aux requérants.

Notamment, on pourrait considérer les options suivantes:

- la liste des cas évidents à partir desquels les agents d'ajustement du revenu jugent de l'admission des requérants au programme Soutien financier devrait être révisée et élargie en tenant compte des cas les plus fréquemment admis par les comités aviseurs et de révision durant les dernières années;
- les comités aviseurs devraient s'efforcer, sans que cela ne vienne retarder indûment l'analyse des dossiers, d'obtenir de première main (médecin traitant, requérant, agent du CTQ) les renseignements nécessaires à une analyse équitable des demandes. Le Service d'évaluation médicale et socio-professionnelle (SEMS) pourrait à cet égard se donner un service de consultations téléphoniques dont le principal rôle serait de mettre les membres du service en contact direct avec les personnes requérantes. Notamment, le SEMS devrait s'obliger à un tel contact à chaque fois qu'il s'apprête à refuser une demande;
- dans le cas d'un refus suivi d'un appel, les personnes requérantes devraient être accompagnées devant le comité de révision par un membre du comité local des usagers afin de lui faciliter cet exercice. Plusieurs de ces personnes sont analphabètes fonctionnelles et risquent d'être intimidées à comparaître seules devant des spécialistes.

La participation aux mesures d'employabilité: une rareté

Parmi les 47 000 participants aux mesures d'insertion en emploi, on en compte que 5% ou 6% qui présentent des contraintes sévères. Plus de la moitié de ces participants (52%) est inscrite à des programmes EXTRA; un autre sous-groupe (29%) fréquente le programme de Rattrapage scolaire. Nos consultations auprès des usagers et auprès des intervenants suggèrent plusieurs causes à la rareté de la participation aux mesures d'employabilité. Premièrement, le système aurait tendance à prendre pour acquis que le statut d'«inapte» au travail conféré aux personnes admises au programme de Soutien financier définit une quasi impossibilité d'intégration pour ces personnes. Deuxièmement, la présence d'un barème plus élevé induirait, chez les

intervenants, une urgence moins grande d'offrir des services d'intégration à l'emploi à ces personnes. Troisièmement, dans un contexte de surcharge et d'isolement, le degré de difficulté rencontré par les agents avec ce groupe de personnes pourrait les pousser à considérer les autres dossiers plus prioritairement. Il se pourrait aussi que le personnel des CTQ ne soit pas suffisamment formé pour accompagner efficacement ces personnes. Quatrièmement, les entrepreneurs et employeurs pourraient être réfractaires (parce que mal informés, mal soutenus, ou mal compensés) à se compromettre dans le cas de personnes réputées moins compétitives que d'autres. Cinquièmement, les personnes inscrites au programme ne seraient pas suffisamment informées de leur droit à s'insérer dans une mesure, ou même de leur droit à un revenu de travail exempté de réductions de leur prestation.

Des objectifs d'intégration ancrés sur les approches qui ont déjà fait leurs preuves

On ne peut, autrement qu'arbitrairement, fixer un taux de participation aux mesures d'employabilité ou d'intégration à l'emploi des personnes présentant des contraintes sévères. On peut toutefois se donner des principes et des moyens tels qu'ils pourront faciliter la participation. Ces principes et moyens se lisent comme suit:

- éviter toute forme de discrimination et de stigmatisation dans les processus d'accueil et d'accompagnement des personnes.
- conserver avec ces personnes un objectif d'intégration sociale et professionnelle dans le contexte d'une démarche évolutive où le critère de succès reposera davantage sur un processus d'acquisition que sur des statistiques de sortie du système;
- offrir aux personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi autre chose qu'un diagnostic qui confirme leurs incapacités. À cet égard, il y a besoin de modifier considérablement les formulaires de prise de connaissance de ces personnes de façon à ce qu'elles puissent aussi faire état de leurs talents, ressources, intérêts et ambitions qu'elles peuvent se reconnaître. C'est une condition essentielle du succès que toutes les occasions de rehaussement de l'estime que ces personnes se portent à elles-mêmes soient mises à contribution et que ces dimensions puissent inspirer des Plans d'insertion sociale et professionnelle appropriés;

- identifier et soutenir financièrement les entreprises d'insertion au travail capables de mettre à profit les atouts, les intérêts, les aspects positifs, les habiletés, les forces des personnes dans une approche de développement plutôt que dans une approche de thérapie occupationnelle;
- concevoir, avec les SEMO et autres organismes de services spécialisés de main-d'oeuvre, des mesures d'insertion qui débouchent sur des acquis formateurs et reconnus et rapprochent les participants du marché du travail. Il faut à ce titre miser sur les organismes communautaires qui ont, au fil des ans, développé une expertise dans l'aménagement de programmes et de mesures appropriés et efficaces ;
- considérer ces ressources communautaires comme des partenaires à part entière dont l'expertise est unique et qui ont développé au Québec des méthodes d'approche globale à la situation des exclus du marché du travail (on pense ici aux 70 organismes communautaires qui oeuvrent dans ce domaine au Québec);

Il convient de favoriser diverses formes d'insertion sociale et communautaire même si, au premier abord, elles semblent se situer encore trop en marge de l'emploi régulier et stable. Les membres du Comité, tout en rappelant l'importance d'une réorganisation des mesures actuelles sous un même programme Insertion et en reconnaissant la marge de risque que peut représenter cette zone plus floue de l'insertion et du pré-emploi, font donc les suggestions suivantes:

- faire l'inventaire des ressources, plateaux de travail, organismes ou actions communautaires qui pourraient profiter de la contribution de ces personnes et identifier avec elles des occasions ou stratégies pour qu'elles se rapprochent du marché du travail;
- élargir le programme de subventions compensatoires ou de prêts garantis aux entreprises qui engagent les chômeurs de longue durée et les personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi. L'Office des personnes handicapées du Québec, déjà impliqué dans de telles ententes, pourrait administrer régionalement ce programme qui vise le double objectif d'insertion et de maintien à l'emploi. Les premières évaluations de ces programmes font état de succès intéressants d'autant plus que la transformation des prestations et des

suppléments sous forme salariale n'implique pas de coûts exorbitants;

- renforcer le programme de Centres de travail adapté (CTA) de l'OPHQ. Ces centres emploient 1 700 personnes dont 80% sont inscrits à l'aide de dernier recours. Ce programme a été laissé pour compte depuis les 10 dernières années alors qu'il est une des rares ressources offrant des possibilités d'emplois stables pour les personnes présentant des contraintes sévères. On pourrait le renforcer progressivement pour arriver à créer 1 000 nouveaux emplois par année via les CTA surtout en régions non métropolitaines.²¹⁰

Les personnes qui présentent un profil psychosocial qui les éloigne de l'emploi

Un groupe disparate et à bonne distance de l'occupation d'un emploi

Outre les personnes présentant des contraintes sévères, on estime aux environs de 100 000 le nombre de personnes qui reçoivent un supplément pour non-disponibilité ou sont considérés comme non-participants, et qui présentent des caractéristiques personnelles ou socio-professionnelles qui les rendent peu ou pas attrayantes pour les employeurs. Dans le jargon technique, on les identifie comme faisant partie de la population limitrophe. Ce sont des personnes, dont les 2/3 ont plus de 44 ans, qui sont peu scolarisées et cumulent dans plus de 79% des cas plus de deux ans à l'aide de dernier recours.²¹¹ Elles peuvent présenter des problèmes importants de motivation, de manque de confiance en soi, des symptômes de dépression ainsi que des problèmes de communication et d'isolement social. Elles éprouveront aussi parfois des problèmes de toxicomanie. Chez 12% d'entre elles, on identifie des problèmes plus graves comme des formes de psychoses passagères, la récurrence d'idées suicidaires ou une

²¹⁰ Cela nécessiterait une mise de fonds additionnels de 2,9 M\$ par année durant trois ans. Cet investissement doit cependant être mesuré en regard de prestations et suppléments économisés et des remises fiscales des employés à l'État, sans compter les taxes additionnelles à la consommation générées par la disponibilité d'un salaire plus généreux que l'aide de dernier recours. On peut aussi compter que l'occupation d'un emploi et l'insertion dans un réseau social quotidien diminuera la demande de services sociaux et de santé.

²¹¹ Darveau, J-G. Évaluation de la clientèle de la sécurité du revenu par des spécialistes. Rapport d'évaluation, MMSRFP, DES, avril 1992.

déficience intellectuelle légère ou moyenne. Ces personnes ne doivent pas être laissées pour compte dans une approche où l'insertion, l'emploi et la sortie de l'aide deviendraient l'unique obsession d'un ministère dont la culture première a été celle de l'emploi durant les dernières années et dont la nouvelle vocation le rapproche désormais de la solidarité.

Une telle approche repose sur un accompagnement tenace et personnalisé qui, on le sait, peut porter fruit. Une étude évaluative du MSR indique notamment qu'une approche personnalisée permet à un plus grand nombre de ces personnes de passer à des mesures actives d'emploi.²¹² Des expériences locales convaincantes comme le Chic Resto Pop et RESO (Montréal) ou le Centre Roland-Bertrand (Shawinigan) illustrent clairement comment une organisation ouverte, participative et respectueuse des forces et des atouts de ces personnes parvient à leur faire une place dans la communauté et, souvent, dans le monde de l'emploi. Aussi, le Comité externe recommande fortement:

5. que les SQDM régionales inscrivent très fermement dans leur mission le développement et le maintien de programmes de pré-emploi (Insertion) capables d'accueillir et de soutenir l'insertion sociale et économique des personnes qui présentent des problèmes d'adaptation psycho-sociale, des problèmes de santé mentale ou dont les caractéristiques les rendent moins attrayantes aux yeux des employeurs.

Pour ce faire, les SQDM veilleront à

- suivre l'évolution de la part relative des Plans d'insertion sociale et professionnelle développés avec ce groupe de personnes en visant une augmentation régulière de cette part;
- s'associer, dans la planification et dans la mise en oeuvre de ces programmes, des intervenants des communautés qui ont une longue expérience de l'accompagnement de ces personnes. On pense notamment ici aux SEMO et aux entreprises d'insertion à l'emploi;
- établir des protocoles de reconnaissance des acquis (à la manière d'un CV) pour ces personnes de sorte à ce que les heures travaillées et rémunérées et les heures de participation non

²¹² Sylvestre, C. et coll. (1993). Expérimentation du programme d'encadrement personnalisé de la clientèle non participante. Évaluation d'impact. MMSRFP, février.

rémunérées puissent être reconnues et inscrites dans le cadre d'un parcours vers l'emploi;

- intégrer, à la faveur des analyses locales des besoins et des ressources disponibles, les suppléments de non-disponibilité à des formules de rémunération dans le cadre de l'exercice d'un emploi régi selon les normes minimales du travail;
- établir clairement avec les CLE la distinction entre heures travaillées et bénévolat. Les heures travaillées doivent être rémunérées et soumises aux normes minimales du travail;

Des personnes bien connues des intervenants des services de santé et des services sociaux

Par définition, les personnes qui présentent des contraintes sévères à l'emploi ou qui présentent des caractéristiques psycho-sociales qui les éloignent du marché de l'emploi fréquentent davantage les services de santé et les services sociaux que le reste de la population ou des usagers de l'aide de dernier recours. Ces personnes ont des contacts fréquents avec le personnel des CLSC et le personnel médical des cliniques privées. Nous n'avons pas recensé dans nos travaux de stratégies autres que ponctuelles en vue de resserrer les liens entre les services de santé et les CTQ. Ce resserrment des liens devraient se faire autour de trois objectifs: 1) informer les personnes des services et programmes d'insertion à l'emploi; 2) informer les personnes des services de soutien sanitaire et de soutien social de la communauté. Les membres du Comité pensent que les CLSC et les CLE pourraient:

- développer des protocoles simples de collaboration qui favoriseraient la mise en contact des usagers du système de santé avec les services des CLE, notamment en ce qui a trait aux programmes Insertion et Formation.

Les personnes immigrantes et en attente de statut de réfugié

Les personnes immigrantes: un taux d'inscription en forte augmentation

De 9 000 ménages en 1975, la population immigrante inscrite à l'aide de dernier recours est passée à 63 000 ménages en 1994, une augmentation de 600%. Pour saisir l'ampleur du phénomène, on notera que cette augmentation se compare à une hausse de 140% dans l'ensemble des ménages. Depuis 1980, ce groupe a connu un taux de croissance dans les inscriptions à l'aide sociale qui a constamment été supérieur à celui de la population non immigrante. L'ensemble des ménages nés hors du Canada représente désormais 13% des inscriptions à l'aide de dernier recours comparativement à 4,5% en 1975. Le taux des ménages immigrants inscrits à l'aide de dernier recours demeure quand même de deux points inférieurs à celui de la population des ménages nés au Canada.²¹³

Un groupe de présence récente, concentré à Montréal, plus scolarisé et vivant dans des familles où on retrouve plus d'enfants

Près de 95% des adultes nés hors Canada se retrouvent dans la grande région métropolitaine de Montréal. Les derniers arrivants sont plus nombreux à s'adresser à l'aide de dernier recours: 43% sont arrivés depuis 1990 et un autre 20% entre 1986 et 1990. Les adultes plus âgés y sont proportionnellement plus nombreux que les jeunes. Ce groupe comporte moins de familles monoparentales que dans la population des personnes nées ici (17% contre 21%) mais beaucoup plus de familles biparentales avec deux enfants ou plus (21% contre 13%). On comprendra alors pourquoi 65% des mères immigrantes à l'aide de dernier recours reçoivent un barème de non-disponibilité pour enfants à charge contre 47% pour l'ensemble du groupe APTÉ. Le niveau de scolarité déclaré est plus élevé dans ce groupe que parmi les inscrits nés au Canada, particulièrement chez ceux qui ont plus de 12 ans de fréquentation scolaire: 42% contre 24%.

213 Gagné, I. (1995). Profil des personnes nées hors du Canada, aptes au travail, à l'aide de dernier recours. Québec, MSR, Gouvernement du Québec.

Des inscriptions à l'aide moins longues, plus actives, plus ardues

Les séjours de moins de deux ans sont plus fréquents parmi les ménages immigrants (47%) que dans l'ensemble des ménages (32%). Les adultes nés hors du Canada sont plus souvent participants ou disponibles aux mesures d'employabilité que l'ensemble des inscrits; ils sont surtout présents dans les programmes Rattrapage scolaire ou Reconnaissance des activités de développement de l'employabilité où sont désormais nichés les cours de francisation. Leur taux plus bas de participation à EXTRA (10% contre 29%) et leur faible présence au programme PAIE (1% contre 4% pour l'ensemble des personnes aptes) témoigne sans doute des difficultés usuelles rencontrées par les personnes immigrantes dans leur recherche d'un emploi. Ces difficultés relèvent de l'ordre de la méconnaissance du français, de la méconnaissance des mécanismes ou procédures usuelles d'embauche, du manque de reconnaissance des qualifications acquises à l'étranger, et des préjugés défavorables des employeurs à l'endroit de certains groupes.

Des expériences professionnelles non reconnues

Le taux des personnes présentant des expériences de travail est plus bas dans cette population (53%) que dans l'ensemble des aptes au travail (66%). Cela est en grande partie dû à une présence féminine moins grande sur le marché de l'emploi parmi les ménages immigrants. Autre caractéristique extrêmement importante: la sur-représentation des emplois à statut professionnel parmi les adultes immigrants. À titre d'exemple, on notera que 81% des médecins, chirurgiens ou vétérinaires inscrits à l'aide de dernier recours sont immigrants; il en est de même pour 83% des ingénieurs et architectes, 73% des pharmaciens et des optométristes, 63% des professeurs d'université, des chimistes, géologues, météorologues et physiciens, 62% des psychologues, économistes et sociologues.

Des programmes et des mesures d'intervention qui se méconnaissent

Inscrites à l'aide de dernier recours, les personnes immigrantes se trouvent prises en charge par au moins deux structures administratives: le ministère de l'Immigration et des communautés culturelles et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Les intervenants de ces deux entités se connaissent et interagissent peu, si bien que les personnes connaissent mal les ressources et les mesures offertes par l'une et l'autre structure.²¹⁴ La restructuration ministérielle récente devrait permettre une meilleure articulation entre les diverses mesures d'insertion à la vie québécoise et d'insertion à la vie économique pour les personnes immigrantes inscrites à l'aide de dernier recours. Cependant, ces changements de structure n'ont rien de magique. Ils doivent, pour être efficaces, reposer sur des rapprochements véritables entre les acteurs qui interagissent avec les personnes en besoin d'aide sur le terrain. De consultations menées auprès d'intervenants des deux ministères durant notre mandat ont par ailleurs révélé un degré de frustration apparent des uns et des autres devant la complexité des règles qui régissent les échanges entre les deux entités de programmes et l'impression répandue que l'un et l'autre système renvoie à l'autre la responsabilité d'insertion qu'il devrait assumer.

Les revendicateurs de statut de réfugié: un groupe qu'on se refile

En 1995, on comptait près de 12 000 revendicateurs de statut de réfugié inscrits à l'aide sociale. Ces personnes sont plus récemment arrivées au Canada, plus jeunes, plus souvent chambreuses et plus scolarisées que les immigrées. Elles se déclarent plus souvent disponibles aux mesures d'employabilité mais y participent au même niveau que les familles immigrantes.

Selon les consultations que nous avons menées auprès des intervenants des bureaux de la sécurité du revenu de la Ville de Montréal, ces personnes constituent un volume de plus en plus important à traiter. De fait, les 12 000 revendicateurs de statut de réfugiés représentent une augmentation de 40% par rapport à 1994. Cet accroissement du volume s'inscrit dans une tendance observée durant

²¹⁴ Lalande, D. & Chamard, R. (1993). Les personnes immigrantes inscrites à la sécurité du revenu et le marché du travail. Québec, Ministère de la sécurité du revenu.

les 10 dernières années à l'effet que le Québec doit assumer une plus large part d'accueil de ces demandes que les autres provinces. Cela s'expliquerait en partie par le fait que le taux d'attribution du statut est plus élevé au Québec qu'ailleurs au Canada; pour la première moitié de 1995, ces taux sont de 63% pour le Québec, 56% pour l'Ontario et 50% pour la Colombie-Britannique. Cela engendrerait une dérive plus forte des revendicateurs vers les bureaux québécois, dérive qui impose des demandes de couvertures sociales et de santé au Québec. Elle exige aussi un investissement accru de personnel et de services adaptés à cette catégorie de personnes, investissement qui échappe à toute planification stratégique puisqu'il en résulte des politiques administratives émanant d'un autre palier de gouvernement. Ces dépenses ne sont que partiellement remboursées par le gouvernement fédéral.

Des efforts à consentir pour mieux accueillir et supporter ces nouveaux concitoyens

La plupart des problèmes identifiés à propos des personnes immigrantes inscrites à l'aide de dernier recours ne sont pas très différents des problèmes de l'ensemble des personnes inscrites. Toutefois, dans le but de faciliter l'insertion sociale et économique des personnes immigrantes qui s'adressent à la sécurité du revenu, les membres du Comité externe recommandent:

6. d'intensifier les efforts pour améliorer l'accueil et l'insertion des personnes immigrantes et réfugiés et pour adapter le système d'aide à cette réalité métropolitaine.

En ce sens, le Comité propose:

- que les services à ce groupe soient offerts dans des CLE spécialisés de la région de Montréal afin d'y concentrer toutes les ressources linguistiques et culturelles nécessaires à la livraison de services d'ajustement de revenus et de services conseils;
- que les CLE spécialisés dans l'offre de services aux communautés culturelles soient jumelés, dans des locaux communs, aux services d'accueil aux immigrés et réfugiés afin d'éviter le dédoublement et la compétition entre services similaires, notamment dans le domaine de l'insertion sociale et culturelle et dans le domaine de la francisation;

- que les CLE spécialisés auprès des personnes immigrantes développent des liens de partenariat privilégiés avec ces groupes communautaires de sorte à favoriser l'identification de besoins spécifiques et prioritaires et d'y répondre adéquatement,²¹⁵ qu'ils contribuent également à la vitalité financière de ces groupes;
- que les CLE développent en collaboration avec les acteurs sociaux et économiques locaux des stratégies de création d'emplois d'utilité collective appropriés aux personnes immigrantes notamment dans la gamme des services d'accueil et d'accompagnement des nouveaux arrivants, de leur orientation professionnelle et de leur intégration à la communauté sociale et économique francophone, des loisirs pour les jeunes, des interventions socio-sanitaires, de l'aide aux parents de jeunes enfants et aux parents d'adolescents, de l'aide aux enseignants dans les écoles où dans tout autre domaine jugé pertinent;
- qu'un programme de *Retour aux études post-secondaires pour personne immigrante diplômée* soit offert pour permettre la mise à niveau des personnes qui auraient complété des cycles d'études collégiales ou universitaires à l'étranger;
- que le Conseil du patronat, les syndicats et les associations à vocation commerciale et manufacturière soient mis à contribution dans la tenue d'une étude et dans la mise sur pied d'un programme visant à identifier les obstacles et les stratégies à l'insertion des personnes immigrantes dans la vie économique en région. Cet effort pourrait notamment mettre en évidence les bénéfices que tirent les employeurs des régions à s'ouvrir davantage à cette main-d'oeuvre.

Enfin, dans le but d'assurer le meilleur accès possible à la sécurité du revenu aux personnes revendicatrices et en attente de statut de réfugié, le Comité recommande que:

²¹⁵ Par exemple, le projet AU FUTUR a été développé en collaboration avec la Maison d'Haïti, l'Association jamaïcaine, les CLSC Montréal-Nord, NDG-Montréal Ouest, Rivière-des-Prairies, St-Michel et la Direction de la santé publique de Montréal Centre. Au moins un CTQ est mis à contribution dans ce projet destiné à aider les toutes jeunes mères noires à se trouver une stratégie de réinsertion sociale tout en renforçant les liens d'attachement mère-enfant. Ce projet est subventionné par le Programme d'actions concertées pour les enfants (PACE, Ottawa) et le ministère de la Santé et des services sociaux du Québec. Cela représente certainement un bel exemple de concertation intersectorielle et intergouvernementale.

7. Québec entreprenne des démarches auprès du gouvernement fédéral afin d'obtenir une juste compensation financière couvrant les frais additionnels engendrés par la fréquentation plus importante et plus longue des revendicateurs de statut de réfugié, avec compensation, au Québec ou qu'à défaut le Québec prenne charge lui-même du processus d'examen des revendications du statut de réfugié.

Chapitre 12 **Besoins spéciaux et sécurité sociale**

Une des difficultés inhérentes au caractère d'aide de dernier recours de la loi 37 réside dans la nécessité de prévoir un maximum de cas particuliers et de rédiger une réglementation appelée à les résoudre. Par des prestations spéciales ou par des réductions de barèmes, on a calculé au plus juste une réponse à ces cas particuliers. Les membres du Comité sont bien conscients que la couverture des besoins spéciaux représente une dimension importante et délicate du régime de l'aide sociale. C'est en même temps une question très complexe et c'est avec humilité que sont formulées les suggestions et les recommandations qui suivent. Elles devront ensuite être évaluées à leur mérite par les principaux intéressés, requérants et gestionnaires.

Parmi les principaux besoins présentement couverts par le régime, on retrouve: les besoins reliés à la santé des personnes (300M\$), les besoins reliés à des conjonctures personnelles (34M\$) (grossesse, allaitement, rentrée scolaire des enfants, décès, etc.) ou psycho-sociales particulières (37M\$) (sinistres, accidents, déménagements, frais scolaires, frais funéraires, etc.), les besoins reliés au logement (68M\$), et les dépenses reliées à l'intégration à la formation ou au travail (24M\$).

Trois inconvénients majeurs des procédures en cours ont été relevés au cours des consultations menées par le comité:

- l'administration de cette partie du système est complexe, rigide et sujette à beaucoup de frustrations et d'embrouilles de part et d'autre;
- la couverture et la surveillance à la pièce des besoins spéciaux renforce l'exclusion comme la dépendance, et décourage la solidarité, l'autonomie et la débrouillardise;
- l'absence d'une couverture similaire chez les travailleurs à faible revenu décourage l'emploi et crée un fort sentiment d'inéquité chez ces travailleurs.

Le budget actuel de la sécurité du revenu consacré à ces besoins spéciaux totalise environ 440M\$. Dans l'état actuel des choses, le Comité externe estime que cette somme est nécessaire mais qu'elle pourrait être mieux utilisée et que l'amélioration réside surtout dans la manière d'utiliser et de gérer ces disponibilités financières.

Une distinction à faire entre sécurité du revenu et sécurité sociale

Il semble opportun, au départ, de distinguer entre sécurité du revenu et sécurité sociale. En effet, une partie des besoins des personnes est indépendante de leur niveau de revenu comme tel et touche à la gestion des risques de la vie. Les travailleurs mieux salariés ont tendance à se donner ces formes de sécurité dans leurs conventions de travail et leurs assurances personnelles; la société québécoise s'est aussi donné un programme de couverture des risques en cas d'accidents de travail (CSST). Le problème réside donc moins dans l'existence d'une couverture plus élargie à l'aide de dernier recours que dans son absence chez les travailleurs à faible revenu.

Des compétences relevant d'autres ministères

Il faut noter aussi que ces catégories de besoins touchent à des compétences exercées dans les deux premiers cas par le ministère de la Santé et des Services sociaux, dans le troisième cas par la Société d'habitation du Québec, alors qu'elle touche directement à la mission des ministères de l'Emploi et de la Solidarité ainsi que de l'Éducation dans le dernier cas. Un autre aspect de la solution réside donc dans l'harmonisation des approches de part et d'autre.

Une approche de la sécurité sociale pour l'ensemble des personnes à faible revenu

C'est pourquoi le comité recommande:

1. de traiter séparément les quatre ordres de besoins spéciaux (besoins liés à la santé, besoins psycho-sociaux, besoins de logement, besoins liés aux études ou au travail) en lien avec les compétences ministérielles appropriées;

2. d'aborder les besoins spéciaux dans une perspective de couverture de l'ensemble des personnes à faible revenu;
3. de ne pas attacher la couverture à une durée de présence à la sécurité du revenu mais à des conditions d'éligibilité générale.

Les besoins reliés à la santé

L'aide aux besoins de santé fait déjà l'objet d'ententes entre le Ministère de la Santé et des Services sociaux, qui en est le véritable dépositaire par les articles 70 et 71 de la Loi sur l'assurance-maladie. La Loi 37 sur la sécurité du revenu a tout simplement intégré administrativement cette aide au chapitre des prestations spéciales, devenues ainsi recouvrables en cas d'utilisation non règlementaire. Sous cette entente les prescriptions médicales sont totalement couvertes à partir d'un carnet de réclamation et d'une liste de médicaments homologués, et les autres frais (optométrie, soins dentaires, prothèses, etc.) partiellement en fonction d'une liste de tarifs et de conditions parfois bien adaptée et parfois presque symbolique.

Cette protection de la santé a coûté environ 302 M\$ en 1994-1995, dont environ 220 M\$ au seul titre des médicaments, pour une dépense moyenne de 275\$ par prestataire. Elle a contribué à la sécurité et à la santé des personnes à l'aide sociale, d'autant plus que leur contexte de pauvreté les place dans des situations à haut risque vis-à-vis de la maladie. Cependant, nous l'avons déjà mentionné, cette couverture est limitée aux prestataires de la sécurité du revenu alors que le besoin existe aussi chez les travailleurs et travailleuses à faible revenu. Cette situation inéquitable a été très souvent évoquée lors de nos consultations comme un motif de ressentiment et comme un frein à l'emploi en particulier pour les personnes qui devraient alors assumer des coûts importants pour elles ou leur famille.

Il est donc recommandé:

4. d'étendre la protection accordée aux prestataires pour leurs besoins de santé à la catégorie suivante des travailleurs au bas de l'échelle, de manière à éviter cette distortion dans les choix économiques des personnes.

La loi 115 votée en décembre 1995 comporte une disposition à l'effet de transférer au ministère responsable, le Ministère de la Santé et des Services sociaux, la responsabilité budgétaire de l'ensemble de ces services liés à la santé. Par ailleurs, une proposition d'assurance-

médicaments universelle est présentement à l'étude par un comité mandaté par le ministre de la Santé et des Services sociaux. À ce stade des travaux, cette assurance serait limitée à la couverture des médicaments et des équipements nécessaires à l'administration des médicaments. Elle aurait l'avantage d'être universelle donc d'étendre la protection comme souhaité et inclurait des mécanismes de franchise et de co-assurance.

Il convient toutefois de bien apprécier l'impact de certaines modalités de couverture sur les comportements d'une population à faible revenu et sur son état général de santé.

La littérature disponible en santé publique nous renseigne relativement bien sur ces questions. Les aspects suivants sont bien connus:

- La théorie économique classique de l'offre et la demande souvent invoquée pour justifier la participation des personnes au coût unitaire des médicaments ne fonctionne pas dans le domaine de la santé parce que le consommateur n'est pas souverain. Ne contrôlant pas les soins dont il a besoin, il ne peut pas juger comment investir son argent en fonction de ses moyens.²¹⁶
- Quand une telle contribution est mise en place, les personnes à faible revenu réduisent leur utilisation de façon non sélective. Autrement dit, elles réduisent autant des dépenses nécessaires que non nécessaires, affectant ainsi leur santé, et provoquant potentiellement des coûts ultérieurs plus importants en soins de santé.²¹⁷
- Ce sont les professionnels de la santé qui sont les véritables décideurs de la consommation des médicaments.²¹⁸
- La fiscalité demeure le meilleur moyen d'assurer l'équité en matière de soins de santé car les formules de financement reliées à l'usage ou au risque ont pour effet de désavantager les plus pauvres et les plus malades.²¹⁹

216 R. G. Evans, Strained Mercy: The Economics of Canadian Health Care, Toronto, Butterworths, 1984.

217 R. G. Beck et J. Horne, «Utilization of Publicly Insured Health Services in Saskatchewan Before, During and After Copayment», Medical Care, 1980, 18, 787-806.

218 G. L. Stoddart, M. L. Barer, R. G. Evans et V. Bathia, Why Not User Charges? The Real Issues. Ontario, The Premier's Council on Health, Well-being and Social Justice, 1993.

219 *Ibid.*

Ces conclusions nous invitent à faire preuve de prudence lorsqu'il s'agit d'instaurer une contribution des usagers les plus pauvres aux coûts des soins de santé. Ceci dit, étant donné les travaux entrepris par le Comité Castonguay et en tenant compte des dimensions déjà évoquées, le Comité externe recommande:

5. que la responsabilité de la protection des besoins de santé des personnes à faible revenu relève, sur le plan des budgets comme de l'administration, du ministère de la Santé et des Services sociaux;
6. que dans le système de couverture universelle à établir, la franchise (le montant des premières dépenses non remboursées) qui pourrait être imposée soit limitée à 120\$ pour les personnes à faible revenu et que ce montant soit fourni aux personnes admissibles à une prestation de sécurité du revenu. Le niveau de co-assurance (la contribution de l'utilisateur au coût de chaque médicament au-delà de 120\$) pour ces personnes ne devrait pas dépasser 20%, jusqu'à un maximum de 176\$ par personne pour le premier 1 000\$ de dépenses de médicaments, le reste étant gratuit;
7. que les frais de médicaments des enfants de 0 à 17 ans soient entièrement couverts.

En contrepartie, il serait utile qu'on instaure, en collaboration avec les professionnels de la santé, de bons mécanismes d'éducation à la santé dans le curriculum régulier des jeunes et dans la population en général, notamment auprès des collectivités défavorisées, pour promouvoir une attitude responsable en matière de soins de santé.

Il se pourrait que pour plusieurs personnes, la couverture totale soit la solution idéale recherchée. Avec une telle solution cependant, on reporterait à plus loin dans l'échelle des revenus l'inéquité perçue entre ceux qui doivent contribuer et ceux qui sont exemptés. On créerait sans doute aussi une pression à la non-déclaration des revenus chez les personnes menacées de perdre cette gratuité. On se refuserait aussi l'occasion d'étendre un régime à l'ensemble des personnes les plus pauvres, la gratuité ne pouvant être offerte qu'à un petit nombre de personnes. Un régime de co-assurance moins exigeant pour les plus démunis prend en compte leur capacité de payer, mais les inclut dans un système auquel adhèrent tous les citoyens: il contre ainsi l'exclusion en maintenant pour les prestataires un budget équivalent au budget actuel mais réparti autrement.

Il semble que l'assurance en question ne couvrira, dans un premier temps, que les médicaments. C'est déjà un bon pas. Toutefois, d'autres frais grèvent lourdement les budgets des personnes à faible revenu et sont d'une première nécessité dans une perspective d'intégration à l'emploi: les frais dentaires, optométriques, audiométriques, les prothèses et équipements permettant l'autonomie. La Colombie-Britannique, par exemple, a annoncé qu'elle couvrira les soins dentaires et optométriques des enfants. Certaines expériences menées aux États-Unis démontrent qu'il est souhaitable d'impliquer la population dans le choix des priorités en matière de couverture publique des soins de santé²²⁰. Une telle stratégie aurait le mérite d'équiper les décideurs quant aux choix à faire pour le futur. En attendant d'une stratégie à caractère plus universel, le comité recommande:

8. que la couverture de ces autres frais de santé soit maintenue et assurée par le Ministère de la Santé et des Services sociaux dans le cadre des budgets actuels;
9. que le Ministère de la Santé et des Services sociaux examine rapidement la possibilité de compléter l'assurance-médicament à venir en réinvestissant les autres budgets disponibles au titre du programme d'assistance-maladie destiné aux prestataires de la sécurité du revenu dans une formule de co-assurance qui leur offrirait des choix similaires à ceux qu'on retrouve sur le marché. Si l'expérience fonctionnait bien, on pourrait songer ensuite à l'étendre à l'ensemble de la population à faible revenu.

Les frais reliés à des conjonctures personnelles ou psycho-sociales particulières

On devrait éviter de multiplier les règles et les nomenclatures en matière de frais reliés à des sinistres, des accidents de la vie, des déplacements et déménagements. Très souvent ces situations font appel au jugement. Elles peuvent difficilement être évaluées selon une règle unique, forfaitaire ou en fonction de normes temporelles (une fois par an, etc.).

²²⁰ Oregon State Senate, The Oregon Basic Health Services Act, Salem, Oregon State Senate, 1990; Oregon State Senate, The Health Services Prioritization Process Summary, Salem, Oregon State Senate, 1990.

Au surplus plusieurs de ces risques relèvent normalement de l'assurance, comme les sinistres, les accidents et les décès. Ils auraient avantage à être traités selon un même principe, ce qui au surplus favoriserait l'exercice de la responsabilité. Normalement les personnes à faible revenu devraient pouvoir avoir accès à des mutuelles couvrant leurs risques. C'est pourquoi on pourrait envisager que les Centres locaux d'emploi offrent à leurs usagers une assurance civile à frais partagés qui tiendrait compte de la capacité de payer actuelle du système comme des personnes.

Dans les autres cas (déménagements, déplacements, dénuement, imprévus), le comité recommande:

10. qu'après évaluation des situations les plus fréquentes auxquelles les agents d'aide socio-économique ont été confrontés dans leur pratique au cours des dernières années, on retienne un nombre limité de situations méritant une norme commune et qu'on propose pour les autres situations un guide de décision permettant au personnel de première ligne d'user de bon sens;
11. qu'on alloue pour l'ensemble de ces situations un budget fixe et global administré localement par les Centres locaux d'emploi et qu'un rapport annuel soit fait au Conseil des partenaires qui décidera des ajustements nécessaires;
12. que les possibilités d'entraide soient aussi examinées pour supporter les personnes en situation de crise, de transition, de sinistre ou d'accident, de même que pour couvrir leurs besoins de transport, et qu'au besoin certaines sommes prévues au titre des besoins spéciaux puissent servir à financer des services qui pourraient être offerts dans le cadre d'emplois d'utilité collective.

Les frais juridiques devraient être couverts quant à eux dans le cadre des dispositions générales de l'Aide juridique, ce système existant justement dans le but de fournir des services juridiques à des personnes peu fortunées. La démocratisation du système devrait éviter de nombreux recours judiciaires alourdissant le fonctionnement. En contrepartie, on devrait maintenir un accès à un support juridique dans les mécanismes de révision et d'appel.

Les frais reliés au logement

Une grande partie des dépenses du budget des ménages est relative au logement. Il est donc nécessaire d'y porter une attention toute spéciale.

Le régime d'aide de dernier recours prévu par la loi 37 a maintenu le revenu des personnes prestataires de la sécurité du revenu sur la limite la plus minimale possible de la subsistance, récupérant ainsi toute économie d'échelle qui pouvait être réalisée par des comportements de débrouillardise. Cette attitude a donné lieu à deux dispositions particulièrement décriées pour leur caractère désincitatif à la solidarité et pour leur négation du droit des personnes à faire des choix économiques:

- la coupure des prestations pour partage du logement, laquelle a pour effet de retirer 104\$ du chèque mensuel d'aide sociale des personnes partageant un même logement, ce qui soustrait environ 128M\$ du montant global des prestations;
- l'application d'un test de logement diminuant d'autant les prestations quand le coût du loyer s'avère plus bas qu'un seuil déterminé, ce qui retire environ 28M\$, du montant global des prestations et accentue en même temps la pression sur les prix du marché.

Par ailleurs, une troisième mesure a été établie pour répondre aux besoins particuliers des familles:

- l'instauration, selon certaines règles d'évaluation tenant compte d'une limite supérieure ainsi que des taux du marché, d'une allocation au logement d'un maximum de 90\$ par mois pour les familles dont le fardeau locatif est trop élevé comparativement à leur revenu, ce qui ajoute globalement 72M\$ aux prestations de base.

Dans un système de sécurité du revenu fiscalisé et complémentaire à des revenus d'emploi, on peut remettre en question un processus faisant intrusion dans les choix budgétaires des personnes. Dans un tel système, l'allocation minimum prévue au titre de la sécurité du revenu doit être considérée comme un revenu de base permettant la survie pour l'ensemble des besoins du ménage, incluant le logement. Par ailleurs, mieux vaut confier l'ensemble du processus de couverture du logement aux instances dont c'est la principale mission. C'est pourquoi le Comité le comité recommande:

13. l'abolition de la coupure pour partage du logement et l'abolition du test de logement, deux mesures incompatibles

avec l'esprit d'un régime de sécurité du revenu intégré à la fiscalité et qui ne sauraient être considérées comme des économies justifiées;

14. l'intégration de l'ensemble des politiques d'aide au logement, y compris l'allocation au logement actuellement administrée par la sécurité du revenu, dans une politique intégrée du logement social qui serait administrée par la Société d'habitation du Québec.

Par ailleurs, plusieurs propriétaires d'immeubles locatifs ont fait état au Comité de difficultés associées au non-paiement des loyers par des prestataires de la sécurité du revenu. Selon un sondage effectué en 1993 pour le ministère de la Sécurité du revenu, le problème serait en effet important. De l'avis du Comité externe, on ne peut passer sous silence une telle situation car elle entraîne des pertes importantes pour les propriétaires de logement, pertes qui se répercutent forcément sur le coût et la qualité des logements les plus modestes, puisque les propriétaires doivent augmenter les autres loyers en conséquence ou réduire leurs investissements d'entretien et de rénovation. Le non-paiement des loyers porte également atteinte à la réputation de l'ensemble des prestataires et encourage la discrimination à leur égard.

Ceci étant dit, on ne peut agir de manière expéditive ou inconsidérée dans ce dossier. Toutes sortes de solutions ont été évoquées, allant de la saisie complète des prestations à l'expulsion pure et simple de l'aide sociale, en passant par le versement direct des loyers aux propriétaires. Nous sommes d'avis que ces avenues ne sont pas prometteuses parce qu'elles stigmatisent et dé-responsabilisent les personnes, ce qui va exactement à l'encontre de l'esprit de la réforme proposée. De toute façon, des avis juridiques produits pour le ministère de la Sécurité du revenu indiquent bien que de telles approches sont discriminatoires et intenablement juridiques. Une seule approche apparaît à la fois efficace, raisonnable et viable légalement: la remise en question du caractère insaisissable des prestations de la sécurité du revenu.

Évidemment on ne peut soustraire beaucoup d'un revenu déjà minimal. C'est d'ailleurs pourquoi, historiquement, on a rendu les prestations insaisissables. Mais des ententes raisonnables peuvent tout de même être établies, dans la responsabilité et pour le bénéfice des deux parties. C'est ce que fait, par exemple, Hydro-Québec pour régler des problèmes de non-perçus, souvent en concertation avec des organismes populaires d'éducation économique. Nous recommandons donc:

15. de rendre saisissables les prestations de la sécurité du revenu, de même qu'un certain nombre d'autres prestations sociales;
16. de travailler en concertation avec les organismes d'éducation à l'économie et à la planification budgétaire afin d'aider les gens à prendre en main leur budget et à traiter de façon responsable avec leurs créanciers.

Ces questions débordent de beaucoup la question du logement. Compatibles avec la logique de fiscalisation et de responsabilisation que nous prenons, elles concernent l'ensemble des transactions économiques des personnes à la sécurité du revenu. À nos yeux, il n'est pas justifié de placer les propriétaires d'immeubles locatifs dans une catégorie à part ou de leur donner accès à des mécanismes auxquels n'auraient pas accès les autres créanciers.

Dans un autre ordre d'idées, la remise en question de l'insaisissabilité des prestations devrait jouer un rôle important dans la responsabilisation et l'implication des parents qui sont à la sécurité du revenu et n'ont pas la garde de leurs enfants. À notre avis, ces parents devraient contribuer, même si c'est fort modestement, au support financier de leurs enfants.

Enfin, comme le montre une étude réalisée par Frédéric Lamotte pour le Comité externe, tant que le revenu minimum de base alloué au titre de la sécurité du revenu demeurera associé à des conditions de vie relevant de la très grande pauvreté, des difficultés de paiement sont à prévoir. L'amélioration des conditions économiques et une éducation budgétaire accrue sont les meilleures garanties de régler durablement un tel problème.

Les frais d'intégration à la formation ou au travail

Une autre partie des budgets relatifs aux besoins spéciaux sert dans le régime actuel à couvrir des frais reliés à la participation à une mesure de formation, d'employabilité ou d'intégration au travail. Ces dépenses sont absolument nécessaires pour faciliter le mouvement désiré vers la formation et l'emploi et peuvent faire une grande différence dans la motivation et la capacité des participants. La question des frais de garde est entièrement traitée dans le chapitre sur les enfants. Une autre question importante touche la couverture des frais liés à la rentrée scolaire des enfants. Le Comité propose:

17. que les suppléments actuels de 46\$ aux élèves du primaire et 93\$ aux élèves du secondaire soient ajoutés à l'allocation des enfants du mois d'août, pour les jeunes de 6-11 ans et 12-17 ans respectivement dont les parents reçoivent une PART.

Quant aux autres montants pour étude ou travail, le comité est d'avis, que ces avantages doivent faire partie du budget des mesures actives et être administrés localement soit dans les Centres locaux d'emploi soit dans les lieux d'insertion au meilleur jugement des partenaires locaux et en fonction des besoins locaux.

Section 5 :

Des décisions à prendre, un débat à poursuivre

Chapitre 13 **Un financement équitable et sur mesure**

En même temps que se profile une réforme de la sécurité du revenu, s'affirme avec force la volonté gouvernementale d'assainir les finances publiques fortement grevées par le coût des intérêts sur une importante dette nationale. On pourrait déplorer cette asynchronie qui fait que des propositions de réforme arrivent en même temps qu'un vent de rationalisation et de rigueur. Cependant, l'exercice a du bon en ce qu'il commande une révision d'ensemble des priorités que veulent se donner les Québécois et Québécoises dans leur projet collectif.

Les membres du Comité externe ont été constamment mis en face de ce défi de proposer une réforme en profondeur du système sans que pour autant grever le budget de l'État. Le défi est d'autant plus redoutable qu'il s'inscrit dans un mandat à l'effet de renforcer une plus grande solidarité entre les groupes sociaux, de réduire l'exclusion associée à l'aide, d'étendre cette aide aux personnes à faibles revenus mais actives sur le marché du travail, de démocratiser et de décentraliser la gestion du système de sécurité du revenu.

Les membres du Comité ont fait leur possible pour maintenir les coûts à l'intérieur des capacités budgétaires actuelles de l'État. De fait, l'étalement des recommandations dans le temps permet une implantation qui ne demande pas d'efforts budgétaires importants au gouvernement durant les deux premières années. Par ailleurs, si on tient compte des recommandations faites dans la section sur l'emploi, notamment à propos de la récupération de l'assurance-emploi et du déplafonnement des cotisations à l'assurance-emploi, le système aura une base d'autofinancement solide qui permettra d'envisager d'appliquer à moyen terme même les parties les plus audacieuses de notre proposition, notamment l'intégration progressive de la sécurité du revenu à la fiscalité sur le principe d'une prestation ajustée aux revenus de travail (PART) de toute personne gagnant moins que le seuil de revenu imposable.

Voici un résumé en cinq points des coûts de la proposition et des paramètres à considérer pour son évaluation:

- Ce qui ne change pas
- Ce qui change
- Ce qui dépend de la conjoncture économique
- Les revenus à récupérer

Ce qui ne change pas

La plus grosse composante des coûts du système ne change pas. Le seuil de base de revenu demeure à 6000\$, soit l'équivalent du barème de non participation. Selon les statistiques fournies par le ministère de la Sécurité du revenu et le ministère des Finances, cette base de PART adulte moins la partie du revenu des 18-24 ans qui est transformée en allocation d'insertion, équivaut à 2 387 M\$, soit environ 69% du budget consacré aux trois programmes de sécurité de base le système actuel (APTE, 2 607 M\$, Soutien financier, 820 M\$, APPORT, 37 M\$, pour un total 3 464 M\$) en 1994-1995²²¹.

Le supplément pour contraintes sévères à l'emploi est aligné sur le supplément actuel pour Soutien financier (189 M\$).

Le test de contribution parentale ne change pas.

Ce qui change

Les réaménagements proposés impliquent soit des déplacements soit des coûts différents.

Voici ce qui change:

- La supplémentation aux revenus de travail
- La supplémentation pour situation monoparentale
- La sécurité du revenu relative aux enfants
- Le supplément pour nourrissons
- L'instauration d'un test d'actifs global
- Le service de garderies
- L'approche des besoins de santé
- L'approche du logement
- L'approche des autres besoins spéciaux
- L'intégration des mesures actives
- La gestion

²²¹ Ministère de la sécurité du revenu, Rapport annuel 1994-1995, Québec, 1995.

- L'amélioration de la représentation

La supplémentation aux revenus de travail est marquée par l'abolition des gains de travail exclus, la transformation du programme APPORT en PART suite à l'instauration de l'allocation des enfants, et l'extension progressive de la PART aux jeunes de 22 à 24 ans, puis à toute la population à faible revenu. Il est difficile d'estimer le coût relatif de chaque étape, mais après consultation avec le ministère des Finances, on peut estimer que le coût total de cette transformation une fois complétée est de 350 M\$.

La supplémentation pour situation monoparentale est de 1 300\$ par famille. Elle est déjà dans le système, soit dans le calcul des barèmes de l'aide sociale, soit dans la fiscalité.

La sécurité du revenu relative aux enfants réaménage la partie enfant dans les barèmes actuels de l'aide sociale, plus un ensemble de dispositifs présents dans la fiscalité (Crédit d'impôt pour enfant et RIEF, Allocations familiales, Supplément pour jeune enfant, Allocation à la naissance, Prestation fiscale unifiée, Supplément pour les 12-17 ans, composante enfants du programme APPORT). Selon les consultations faites auprès du ministère des Finances, elle économise 44 M\$ sur l'ensemble.

Le supplément pour nourrissons pour tous les enfants de famille à faible revenu coûte 28 M\$. Il est tiré du supplément attaché au barème de non-disponibilité pour enfants à charge de moins de 6 ans, lequel vaut 85 M\$. Sur le solde, 27 M\$ sont appliqués de façon décélétrative à la catégorie suivante de revenus, et 30 M\$ sont réinvestis dans les garderies.

L'instauration d'un test d'actifs global doit faire l'objet d'une étude attentive pour bien cibler l'approche. Il faut à tout le moins maintenir les dispositions de la loi 37 avant la loi 115 de décembre 1995. La partie du supplément de non-disponibilité pour adultes de 55 ans et plus pourrait participer au financement d'un nouveau test.

Le service de garderies est financé à partir de la partie du crédit fiscal pour frais de garde qui s'applique aux services non-régis (62 M\$), plus une contribution nominative des parents, plus le solde de 30 M\$ précité au titre du barème de non-disponibilité pour enfant à charge, ce qui équilibre le coût pour la première année. Pour être complètement réalisé il impliquera des coûts totaux supplémentaires de 92 M\$. Une contribution fédérale régulièrement annoncée depuis quelques années aiderait évidemment à réduire les coûts.

L'approche des besoins de santé est de la responsabilité du comité Castonguay en ce qui concerne les médicaments et récupère à cet effet une partie du programme d'assistance-maladie. Exclure les personnes ayant des contraintes sévères à l'emploi de la coassurance coûte 20 M\$. Pour le reste des besoins le budget reste le même.

L'approche du logement implique la disparition des coupures pour partage de logement (127 M\$) dans la première étape et de celle de loyer peu élevé (28 M\$) dans la seconde, de même que le transfert de l'allocation-logement à la SHQ. Le coût est de 155 M\$.

L'approche des autres besoins spéciaux varie la formule mais non le budget alloué.

L'intégration des mesures actives implique à tout le moins le regroupement à coût nul des suppléments pour participation et disponibilité, de la partie Allocation d'insertion dans les prestations actuelles des jeunes adultes de 18 à 24 ans, du programme actuel d'Aide à l'emploi (PAIE, SEMO, CIT, Soutien à l'emploi autonome), plus le regroupement des divers programmes de mesures actives éparpillés un peu partout dans les différents ministères, plus des déplacements de support à l'entreprise vers l'entreprise d'utilité collective, des programmes fédéraux d'aide à l'emploi. Il implique le support au milieu comme aux personnes. En particulier il a été évalué par le ministère de la Sécurité du revenu que la disparition des postes EXTRA dans leur formule actuelle entraîneraient pour les organismes communautaires des pertes d'environ 16 M\$. Il faudrait voir à compenser ce manque à gagner par des formules équivalentes, notamment au chapitre des emplois d'utilité collective. Il n'entre pas dans le mandat de notre comité de proposer une politique complète de l'emploi. Il suffit de dire qu'au titre du présent mandat, il est à coût nul et supposera à la longue des déplacements budgétaires en provenance du programme de sécurité du revenu comme tel.

La gestion va beaucoup changer, il faut donc prévoir des coûts de transition et de réorganisation incluant des transferts de budgets vers les nouvelles instances, du personnel d'accompagnement supplémentaire (ministériel comme extra-ministériel en ententes de service), et des économies de gestion liées à l'intégration des services locaux, de même qu'à l'intégration de la sécurité du revenu à la fiscalité. L'augmentation du personnel requise pour passer à un ratio de 1 personne pour 200 dossiers est de 50 M\$. Compte-tenu des économies de gestion à prévoir, le coût supplémentaire à terme est de 20 M\$ dont 10 M\$ seront investis en ententes de service avec le milieu

communautaire, ce qui correspond à environ 3 emplois externes par Centre local d'emploi.

L'amélioration de la représentation est autofinancée à partir d'un prélèvement à la source. Elle est donc à coûts nuls. Des emplois d'utilités collective budgetés à ce titre.

Si on examine seulement les postes dont l'impact budgétaire change, on obtient le Tableau suivant, lequel décrit la différence en coûts annuels.

Item ayant un impact budgétaire	Étape 1	Étape 2	Étape 3	À maturité
Supplémentation aux revenus de travail	---	?	?	350 M\$
Allocation des enfants	- 44 M\$	---	---	- 44 M\$
Garderies	---	---	---	92 M\$
Assurance-médicaments	---	---	20 M\$	20 M\$
Logement	127 M\$	28 M\$	---	155 M\$
Gestion	10 M\$	10 M\$	---	20 M\$
Total	93 M\$			593 M\$

Ce qui dépend de la conjoncture économique

Le recours à la sécurité du revenu étant relié directement à la conjoncture économique, une partie importante des coûts du système est fluctuante peu importe le projet qui définit ce système. On a connu ces dernières années des dépassements importants des prévisions budgétaires qui ont mis beaucoup de pression sur le ministère de la Sécurité du revenu. La meilleure façon de prévenir ces fluctuations est d'agir à la source, là où le problème se construit, c'est-à-dire au niveau de l'économie et de l'emploi. Nous avons proposé dans la section sur l'emploi des dispositifs pour attacher sécurité du revenu et emploi.

Les revenus à récupérer

Les coûts additionnels de la réforme envisagée n'impliquent pas nécessairement des coûts supplémentaires pour le gouvernement si les arrimages se font mieux avec les autres vecteurs attachés à la sécurité de l'emploi. Par ailleurs, nous avons taillé le projet à la mesure de notre solidarité actuelle. Celle-ci peut croître et la réduction des inégalités avec elles. Nous croyons qu'il faut aussi récupérer des revenus qui pourraient être attachés à ce projet et lui donner une meilleure vitesse

de croisière à l'aube de l'an 2000. Nous identifions en particulier trois sources de revenus à récupérer:

- Les surplus de l'assurance-emploi
- Le déplafonnement des contributions à l'assurance emploi
- Des déplacements à l'occasion d'une réforme de la fiscalité

Les surplus de l'assurance-emploi

Il n'est pas acceptable selon nous que des cotisations effectuées afin de contribuer à une caisse d'assurance-chômage servent à d'autres fins que de sécuriser les revenus et développer l'emploi. À ce sujet, il serait normal de récupérer les surplus aux cotisations des Québécoises et Québécois à l'assurance-emploi, qui sont de 400 M\$ en ce moment. Une partie de ces provisions pourraient aider à défrayer une bonne partie des coûts supplémentaires de la réforme.

Le déplafonnement des contributions à l'assurance emploi

Dans la section sur l'emploi, il est recommandé de déplafonner les contributions à l'assurance-emploi de manière à limiter le temps supplémentaire, et de diminuer légèrement le taux des cotisations ouvrières et patronales pour mieux répartir l'effort et alléger le fardeau des entreprises. Il est recommandé aussi de dégager dans la manoeuvre un supplément qui pourrait être affecté à la régulation des dépassements conjecturels étant donné que ceux-ci ne sont pas étrangers à l'accumulation du temps de travail sur moins de travailleurs. Comme il n'entrait pas dans notre mandat de proposer une assurance-emploi, nous nous contentons ici de recommander que toutes les études soient faites pour procéder à ce réaménagement.

Des déplacements à l'occasion d'une réforme de la fiscalité

À plusieurs égards même, les recommandations apportent sans doute leur lot d'économies notamment au chapitre des reconfigurations dans la gestion des programmes, de la simplification des systèmes et de la mise au travail d'individus qui contribueront ainsi à la richesse collective. Par ailleurs certaines mesures vont impliquer des réaménagements budgétaires de plusieurs centaines de millions de dollars et de nouvelles répartitions exigeantes pour les personnes inscrites à la sécurité du revenu notamment au chapitre de la souscription à un régime d'assurance-médicaments, de la

transformation des suppléments attachés aux barèmes en mesures actives, du transfert possible de l'allocation-logement vers un programme de logement social intégré et de la transformation du barème de non-disponibilité pour enfant à charge en supplément pour les nourrissons de toutes les familles à bas revenus.

Certaines autres recommandations demandent un effort des familles de la classe moyenne et supérieure. Par exemple, l'instauration d'une Allocation des enfants améliore nettement le sort des familles monoparentales pauvres mais exige un effort des couples avec enfants. Autre exemple: la suppression du crédit d'impôt pour frais de garde dans le cas de l'utilisation de services de garde non régis annule un retour d'impôt qui se chiffre probablement près des 100M\$. Les groupes communautaires seront aussi mis à contribution: la transformation des mesures passives en mesures actives et l'application des normes minimales du travail forceront ces groupes à s'adapter à de nouvelles bases de financement et de fonctionnement.

Toutefois il est impensable de songer à assurer une sécurité pour tout le monde et à réduire des inégalités, notamment auprès des travailleurs et travailleuses à faible revenu, sans opérer des déplacements significatifs dans l'ensemble de l'appareil fiscal. Nous devons regarder ailleurs si nous voulons assurer aussi plus de stabilité au système et le protéger contre les soubresauts de l'économie. Pour cela une réforme de la fiscalité est nécessaire. La consultation large sur la fiscalité confiée à l'automne 1995 au Secrétariat à la concertation pourrait être l'occasion d'examiner la possibilité d'intégrer davantage les régimes de sécurité du revenu à la fiscalité. Cette intégration aurait des bénéfices inestimables quant à l'exercice de la citoyenneté et à la réparation de l'exclusion dont sont frappés nos concitoyennes et concitoyens les plus appauvris. Une meilleure progressivité de notre système fiscal contribuerait également à rétablir la confiance de tous les contribuables, surtout celle des petits et moyens salariés qui se sentent plus que tout autre catégorie de citoyens le poids du fardeau fiscal, dans le système de contribution à l'avoir commun et de redistribution des revenus.

En attendant, dans une perspective de pertinence et d'efficacité, plusieurs postes fiscaux pourraient être examinés et réinvestis dans la réalisation de l'équité meilleure que suppose la réforme proposée. Pour fin de mémoire, et sans nous réclamer d'une étude en profondeur de ces postes qui nous permettrait de faire des recommandations précises, nous en proposons une liste:

- les différences d'épargne sur le RÉER en faveur des contribuables à revenus élevés;

- les reports d'imposition sur les intérêts des RÉER et sur les Régimes de Pension Accrédités (RPA)²²² notamment en ce qui a trait aux investissements à l'étranger;
- les reports d'impôts de grandes entreprises ou de grandes sociétés;
- la non imposition des indemnisations d'accidents du travail;
- la non imposition de certains gains en capital;²²³
- la non imposition des loteries et jeux;
- les cotisations syndicales et professionnelles;
- la déduction des frais financiers et d'intérêts²²⁴;
- la non taxation des frais de transactions boursières;
- l'exonération des revenus des fiducies familiales.

Par ailleurs, alors qu'on calcule au plus serré les besoins essentiels des personnes les plus pauvres, il ne devrait pas être possible aux citoyens à revenu élevé d'échapper à leur obligations de citoyenneté. Alors que le bas de l'échelle sociale est balisé de plusieurs seuils de faibles revenus, le haut de la même échelle ne comporte pas de seuil d'excédents de revenus, de gourmandise ou de grande fortune à partir desquels l'État pourrait attendre des contreparties significatives. Ce débat mérite d'avoir lieu. Les grandes fortunes ne sont pas légion, mais le traitement fiscal qu'on leur réserve est important si ce n'était que pour leur contribution à une forme de sécurité pour tout le monde, y compris celle des plus riches menacée par l'insécurité des plus pauvres et par les coûts sociaux et économiques qui sont associés à la grande pauvreté. Les citoyens doivent être convaincus que chacun fait sa part; l'absence d'un impôt sur les successions et le maintien de plafonds de taxation dans les tables d'impôts ébranlent cette conviction. L'absence également d'un impôt minimum sur les profits des entreprises vient miner la confiance des citoyens dans leur régime fiscal, encourage le cynisme vis-à-vis de ce régime et sert de justification à la sous déclaration et au travail au noir privant ainsi l'État de milliards de dollars en impôts et taxes. Ce manque à gagner menace à son tour l'existence même des programmes sociaux, c'est-à-dire, la sécurité de tout le monde.

Le Comité a misé énormément sur la capacité de la société québécoise de s'atteler à un effort sans précédent de création d'emplois et de lutte au chômage et à l'exclusion. Plusieurs mesures proposées dans ce

²²² Les 2/3 des manques à gagner des RPA sont imputables à 40% des réclamants dont les revenus se situent entre 40 000\$ et 100 000\$ tandis que 16% des réclamants dont les salaires se situent au-dessus de 100 000.\$ perçoivent 38% des manque à gagner.

²²³ Les 2/3 de ce manque à gagner vont au 12% des réclamants dont les revenus sont supérieurs à 100 000\$.

²²⁴ Surtout profitable aux revenus supérieurs à 60 000\$ qui réclament 70% des exemptions.

rapport s'inscrivent dans cette approche. Créer de l'emploi, c'est soutenir un système de sécurité du revenu qui devient moins lourd, par conséquent moins onéreux. C'est aussi augmenter la capacité fiscale de l'État à soutenir ses programmes sociaux. C'est pourquoi chaque occasion qui nous est donnée d'encourager le travail est à saisir.

À cet égard, il faudra profiter d'une réflexion d'ensemble sur la fiscalité pour réfléchir au fait que le piège de la pauvreté rend irrationnel pour certaines personnes de travailler et de déclarer des revenus. Pour une personne inscrite à l'aide sociale, tout gain de travail au-delà d'un certain seuil est présentement soustrait des prestations régulières, ce qui équivaut à un taux d'imposition de 100%. Pour l'ensemble des contribuables, un tel taux serait inacceptable, décourageant complètement l'effort. Nous l'acceptons pour les personnes recevant de l'aide parce que jugeons qu'on ne peut recevoir de l'aide de dernier recours et des gains de travail en même temps, tout comme nous hésitons à favoriser la double rémunération chez les travailleurs ou les pensionnés. Une telle logique serait appropriée si les emplois réguliers, à temps plein, plus rémunérateurs que l'aide de dernier recours étaient disponibles en grand nombre. Comme ce n'est pas le cas, il faut permettre à ceux qui peuvent améliorer leur situation en travaillant de le faire, en espérant que ceci les rapprochera d'une sortie de l'aide. Avec APPORT, nous avons déjà accepté ce principe pour les parents; on reconnaît partout qu'il s'agit d'une des meilleures innovations des années récentes au Canada. Ce qui est bon pour les parents, devrait aussi l'être pour les autres.

De même, les efforts financiers requis pour ainsi rééquilibrer notre système fiscal ne pourront venir exclusivement de la sécurité du revenu comme la tentation pourrait s'en manifester. Il faut revoir l'ensemble de l'échelle des contributions, afin qu'en bout de ligne, personne ne voit ses efforts et sa bonne volonté confisqués à 100%, surtout pas les plus pauvres d'entre nous. Il ne s'agit pas seulement d'une question de gestion de la sécurité du revenu ou d'incitation au travail, mais bien, purement et simplement, de justice et d'équité fiscale.

Les Québécois n'auront pas d'autres programmes sociaux que ceux qu'ils pourront s'offrir collectivement. Tous doivent être conscients que le contournement de cette simple règle est désormais impossible. Tous doivent être en mesure d'évaluer les effets néfastes, sur les institutions et programmes sociaux qu'ils veulent continuer à se donner et à offrir aux membres de leurs familles, des comportements de manque de solidarité, d'évasion fiscale, de sous déclaration et de travail à la marge. Au delà d'une campagne de sensibilisation devenue

nécessaire auprès de la population quant à la menace que représentent ces manquements graves à la citoyenneté, il y a aussi nécessité que les citoyens reprennent confiance dans leur système administratif et dans leurs institutions politiques. Ils doivent être convaincus que le système est efficace et équitable, que chacun a sa part parce que chacun fait sa part.

Chapitre 14 **Évaluer la réforme: indispensable**

Partager nos acquis, développer nos potentiels

La réforme que nous proposons à la population québécoise est ambitieuse. Elle porte de grands espoirs de changements et est assise sur la conviction profonde que nous pouvons arriver à mieux partager nos ressources, à mieux accompagner et soutenir les adultes et les enfants à la recherche d'un meilleur sort, à mieux développer nos potentiels individuels et collectifs. L'ensemble des recommandations appelle des changements profonds dans les mentalités, dans la façon de se représenter la sécurité du revenu, de l'offrir, de la gérer, de la recevoir et de lui faire jouer pleinement le rôle de ressort, de tremplin pour les personnes en panne momentanée ou qui doivent faire face à des situations de contraintes chroniques.

Des objectifs préventifs, rassembleurs et exigeants pour tous

Nous rappelons que cette proposition de réforme vise à:

- diminuer la pauvreté dans les familles, notamment chez celles où l'on retrouve de jeunes enfants et prévenir que ne s'intallent des vies entières dans le fatalisme, l'impuissance, l'absence de projets et de rêves;
- prévenir que la pauvreté ne se reproduise de génération en génération avec son cortège de problèmes chez les enfants, les adolescents, les parents, les familles et les communautés;
- intensifier les efforts de notre société dans le développement de l'emploi comme voie privilégiée d'insertion économique et d'accession à la sécurité du revenu;

- responsabiliser et soutenir davantage les communautés locales et régionales dans le développement de l'emploi du tiers secteur (emplois d'utilité collective) et de l'emploi de marché;
- simplifier l'ensemble des mesures et dispositions qui gouvernent ou qui constituent le système de la sécurité du revenu;
- diminuer la stigmatisation et l'exclusion liées au statut de prestataires;
- offrir aux jeunes parents et aux tout-petits la possibilité de prendre un bon départ dans la vie parentale et infantile;
- augmenter la proportion des personnes, particulièrement chez les jeunes de 18 à 25 ans, qui trouveront leur place sur le marché du travail via les programmes de formation professionnelle, les stages en milieu de travail, les programmes d'apprentissage et les emplois subventionnés;
- assurer une couverture adéquate des besoins essentiels et des besoins spéciaux chez les personnes qui présentent des contraintes sévères à l'emploi et chez les personnes démunies;
- faciliter les communications et la collaboration entre les personnes à bas revenus et les fonctionnaires chargés de les accompagner, notamment en différenciant mieux les rôles des fonctionnaires;
- permettre aux conseillers à l'emploi d'exercer leur rôle de façon compétente dans un milieu de travail et communautaire soutenant, permettant la créativité et l'initiative;
- accroître la participation des personnes, particulièrement parmi les plus démunies, dans la gestion locale du développement de leur communauté et dans la gestion de leur démarche d'insertion;
- susciter l'adhésion de toute la population à un projet de sécurité du revenu où tous font leur part et y retrouvent leur part;
- respecter la capacité de payer des citoyens et des citoyennes;

Des espoirs mais aussi des doutes

Ces objectifs nous sont venus du mandat que la ministre nous a confiés, et des observations, études et analyses que nous avons pu parcourir. Mais ils nous viennent aussi, pour beaucoup, des nombreuses consultations que nous avons menées durant la rédaction de ce rapport. Nous avons été à même d'apprécier l'immense espoir et les attentes que cette réforme soulèvent dans la population. Ces attentes, et les leçons que nous avons pu tirer des expériences antérieures et de celles menées ailleurs imposent des exigences de suivi et d'évaluation quant à l'implantation et quant aux effets et aux impacts des changements que nous proposons. Mais, l'enfer est, dit-on, pavé de bonnes intentions. Cette proposition de réforme n'en manque certes pas et les effets pervers qu'elle pourrait engendrer, comme toute nouvelle configuration de services et de programmes, nous obligent à la plus grande vigilance. La réforme, telle que proposée, ouvre d'immenses chantiers et demande un effort considérable de gestion créative et généreuse à tous les niveaux du système: ministères, directions régionales, administrations, institutions et services locaux, associations et groupes communautaires. Des efforts d'adaptation seront nécessaires de tous dans un contexte, nous l'espérons, d'enthousiasme, mais aussi de débats, de doutes, d'incertitudes et d'expérimentations. Le Comité externe propose des voies à privilégier. Toutes ne sont pas parfaitement balisées et plusieurs demandent qu'elles soient confrontées avec le test de la réalité.

Une évaluation qui se préoccupe à la fois des institutions et des personnes

Une fois ces propositions connues, discutées dans la population, soupesées par le gouvernement, il faudra se montrer capable d'en suivre la mise en oeuvre et le développement et d'en mesurer les effets sur les personnes, les familles, les communautés, les conseillers, les organisations et les institutions. L'organisation même de l'évaluation et ses modalités dynamiques de fonctionnement devront refléter les grands principes qui ont guidé la formulation des propositions de ce rapport.

L'évaluation devra donc:

- s'inscrire dans une approche multisectorielle où apparaîtront les composantes administratives, économiques, programmatiques, psycho-sociales, familiales et communautaires;
- s'appuyer sur une équipe de chercheurs compétents, reconnus par leurs pairs et indépendants de la gestion de la réforme;
- tabler sur la participation continue des comités d'usagers, des conseillers et acteurs locaux, des gestionnaires et des responsables administratifs et politiques;
- compter sur des ressources suffisantes et capables de soutenir un effort de recherche à long terme et auprès de populations et de collectivités diversifiées;
- permettre des études spécifiques émanant des régions et des études de plus grande envergure capables de capter les évolutions systémiques au Québec et à l'extérieur;
- viser à informer régulièrement et simplement la population, les gestionnaires et les responsables politiques.

Des indicateurs qui traduisent la mise en oeuvre et l'impact de la réforme

Dans un premier temps, l'organisation chargée de l'évaluation verra, en collaboration avec les principaux acteurs, à développer les indicateurs qui permettront d'apprécier l'implantation et les effets des propositions avancées dans ce rapport et adoptées par le gouvernement.

À cet effet, les membres du Comité externe proposent que les indicateurs d'évaluation:

- tiennent compte de *tous* les objectifs qu'ils soient de nature économique, sociaux, sanitaires, psycho-sociaux, civiques ou communautaires. On pourra notamment s'inspirer de la liste suivante: heures de travail déclarées, comportements différentiels de travail des groupes [selon l'âge, le sexe, le profil socio-professionnel, le domaine d'activité, le statut marital, le niveau de revenu] comportements micro-économiques tels les habitudes de consommation, l'endettement, les investissements et l'épargne, participation à la vie civique, sentiments de dignité, d'appartenance, de justice et d'espoir,

degré de cohésion sociale, de tolérance et d'entrepreneurship dans les communautés, niveau des comportements coopératifs ou de comportements délinquents, indicateurs macro économiques tels le chômage, le taux d'activité, le taux de création d'emplois.

- informent rapidement les gestionnaires des effets non prévus qui pourraient menacer le bien-être et la santé de la population, particulièrement des plus démunis;
- identifient rapidement ce qui dans cette réforme pourrait menacer la solidarité et exacerber les tensions entre les groupes sociaux;
- témoignent, à la fois, objectivement et subjectivement des processus d'implantation de la réforme et de ses effets macro et micro économiques et sociaux;
- rendent compte des spécificités régionales et des éléments qui expliquent et qui sont conséquents à ces disparités;
- traduisent l'état des dynamiques sociales et économiques: évolution des indices de pauvreté et de richesse, évolution des écarts entre les quintiles de revenus, indices de création d'emplois dans le tiers secteur, diplômés dans les secteurs de la formation professionnelle et dans les programmes d'apprentissage.

Une tâche énorme et multisectorielle

La tâche d'assurer le suivi de la réforme est énorme mais indispensable, et elle ne peut être laissée au hasard des programmes de subventions de recherche ou des intérêts particuliers des chercheurs. Ce rôle doit être entièrement assumé par un organisme imputable, associé à la question du développement social et des personnes, préoccupé du bien-être et de la santé de la population et dont les préoccupations sont de nature multisectorielle, notamment quant aux interactions entre les dimensions de nature économique et sociale.

Aussi le Comité externe fait-il la recommandation suivante:

1. que le Conseil du développement économique et social soit mandaté pour procéder au suivi et à l'évaluation de la réforme de la sécurité du revenu et que les ressources indispensables à la

poursuite de cette tâche lui soient offertes, notamment en ce qui a trait aux postes de recherche et de consultation requis.

Dans l'aménagement des travaux du Conseil, nous suggérons

- que le Conseil crée une équipe d'évaluation selon les caractéristiques mentionnées plus haut en s'associant un comité aviseur composé de membres des ministères partenaires, d'experts externes et de représentants des usagers;
- que dès la fin de la première année suivant l'amorce de la réforme, le Conseil entreprenne des études auprès de la population et des employés des divers secteurs qui y sont engagés afin de déceler les divers problèmes qui se présenteraient et de proposer des solutions appropriées;
- que le Conseil mette en place une procédure récurrente d'évaluation et de révision dans l'esprit d'expérimentation qui anime les propositions de cette réforme;
- que le Conseil soit tenu de faire rapport à tous les ministères touchés par la réforme, notamment les ministères des Relations avec les citoyens, de l'Emploi et de la solidarité de l'Éducation, des Finances, du Revenu, de la Santé et des services sociaux et au Conseil exécutif;

Un mandat d'évaluation et de renforcement de la démocratie

La mise en place d'une réforme aussi importante et exigeante demande la participation la plus large possible de la population. Le développement du projet ne pourra reposer, ultimement, que sur une participation massive des personnes, des groupes sociaux, des organismes et institutions locales et régionales. Cette participation prendra l'allure d'une action démocratique dans la mesure où tous les acteurs auront accès à l'information et à des scènes de discussions et d'influence.

Aussi, bien qu'on puisse concevoir qu'un certain nombre d'études administratives ne puissent intéresser que les administrateurs ou gestionnaires des systèmes, les membres du Comité externe souhaitent que soient rendues publiques les diverses recherches et études émanant du Conseil. Ils souhaitent aussi que le Conseil se dote d'une stratégie de diffusion et d'animation capables de rejoindre le plus grand nombre possible de personnes là où elles résident. Ils expriment le voeu que le

Conseil établisse fermement une tradition de consultations qui lui permettra de mieux transmettre les perceptions et recommandations des populations locales. Il pourra, dans ce contexte, s'associer aux ressources du mouvement d'éducation populaire.

Liste des recommandations

Chapitre 3 : Des objectifs à poursuivre, des choix à faire

1. que la ministre de l'Emploi et de la Solidarité tienne une série de consultations publiques qui permettront aux citoyennes et aux citoyens du Québec de faire connaître leurs réactions au contenu de ce rapport.

Chapitre 4 : Un système efficace, démocratique et responsable

1. que des Centres locaux d'emploi (CLE) soient formés à partir de la fusion des 138 centres Travail-Québec, des 86 Centres d'Emploi du Canada et des 48 points de services de la Société québécoise de développement de la main d'oeuvre²²⁵; ces Centres locaux relèveront administrativement de la SQDM régionale laquelle sera chargée de traduire localement les grandes orientations de la SQDM nationale en matière d'emploi et de développement de la main d'oeuvre;
2. que les services des Centres locaux d'emploi (CLE) soient accessibles à toute personne, travailleuse, étudiante, chômeuse de courte ou longue durée, sans chèque, en recherche d'emploi ou en démarche de préparation à l'emploi;
3. que chaque Centre local d'emploi se dote d'un Conseil des partenaires locaux pour l'emploi qui veillera à la bonne administration du Centre et aura pour principale mission la définition et la mise en oeuvre d'un Place local d'action pour l'emploi (PLACE) révisé annuellement.
4. un *service d'ajustement du revenu* auquel s'adresseront les personnes afin d'établir ou corriger le niveau d'aide auquel elles ont droit en vertu du nouveau régime de la sécurité du revenu; ce service, assuré par des *agents* de la sécurité du revenu, accueillera les chômeurs et les prestataires des la sécurité du revenu, les étudiants sous le régime des prêts et bourses, les travailleurs à faibles revenus, les parents en quête d'une reconnaissance d'admissibilité à l'exonération pour frais

²²⁵ Le nouveau réseau pourrait s'ajuster selon les cas aux territoires des MRC, municipalités, et arrondissements urbains ou regroupements reconnus de quartiers dans les grandes villes, et comporter selon les cas des services communs ou des succursales.

de garde de même que tout citoyen dont la situation autorise une forme de soutien financier (ex: épuisement des prestations d'assurance-emploi, perte d'un conjoint, traumatisme, sortie d'une institution, faillite, etc.);²²⁶

5. un *service d'orientation, de formation et d'insertion à l'emploi* dont la mission sera de guider, de soutenir les personnes qui se seront engagées dans un parcours vers l'emploi; ces services seront assurés par des *conseillers*. Ces conseillers assumeront trois fonctions, soit 1) établir un Contrat d'insertion sociale et professionnelle (CISP) avec les personnes, 2) assumer un rôle de courtier capable d'identifier les ressources pertinentes et de mettre les personnes en contact avec ces ressources et 3) contracter des ententes de services avec ces ressources.
6. de systématiser l'exercice de consolidation du revenu annuel entre les citoyens et citoyennes québécois et l'État en requérant désormais de chacun une déclaration annuelle de revenus.
7. la formation de tout le personnel de première ligne à reconnaître et respecter les différences de compétence en lecture, écriture et calcul chez les personnes avec qui il est en contact et à en tenir compte dans sa pratique;
8. que chaque Centre local d'emploi compte un Comité d'usagers et que ce comité représente tant les usagers du Service d'ajustement du revenu que ceux du Service d'orientation, de formation et d'insertion à l'emploi.
9. que le nombre de *conseillers* soit augmenté de manière à réduire la charge de travail à un rapport maximal de 200 dossiers par conseiller²²⁷.
10. chaque SQDM régionale fusionne ses points de services aux Centres locaux d'emploi à créer et qu'elle assume désormais la coordination générale et la gestion de l'ensemble des dispositifs relatifs à la sécurité du revenu et à l'emploi sur son territoire.

²²⁶ Tout en reconnaissant que les personnes sont responsables de leurs transitions, on admettra aussi que la communauté doit leur porter secours. L'État offre des services pour supporter et compléter cette activité autonome.

²²⁷ Les opérations d'ajustement du revenu permettant un ratio plus élevé, les coûts globaux de gestion ne seront pas proportionnellement plus élevés. Par ailleurs les propositions d'intégration de la sécurité du revenu à la fiscalité faites par les signataires devraient permettre des économies de gestion encore plus grandes de ce côté.

11. de reconnaître désormais à la SQDM nationale la triple responsabilité de la formation professionnelle, du développement de l'emploi dans les régions et de l'accompagnement des personnes en quête d'un revenu d'emploi. Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité devient donc responsable de l'établissement des normes nationales en matière de supplémentation du revenu. Il devra le faire en assumant un leadership clair, fiable, inspirant et ouvert.
12. de développer une collaboration étroite entre la SQDM et le ministère de l'Éducation afin d'améliorer considérablement les services en matière de formation professionnelle;
13. de transférer graduellement au ministère du Revenu la responsabilité d'assurer la gestion financière de l'ensemble des ajustements aux revenus des personnes et ménages admissibles à une forme ou l'autre de sécurité du revenu, en étroite collaboration avec les services de première ligne assurés dans le réseaux des Centres locaux d'emploi.
14. de concentrer autour du ministr délégué aux Relations avec les citoyens le développement et de la surveillance des politiques sociales concernant les citoyens, la famille, les groupes d'intérêt et les étapes de la vie.²²⁸
15. de rapatrier les Conseils existants (Conseil permanent de la jeunesse, Conseil de la santé et des services sociaux, Conseil de la famille, Conseil du statut de la femme) sous un même nouveau *Conseil du développement économique et social* et de loger ce nouveau conseil au Conseil exécutif.

Chapitre 5 : Le contrôle des erreurs et des cas de fraude

1. de simplifier autant que possible la loi, les règlements et les procédures de la sécurité du revenu, afin que les agents, les prestataires et la population en général comprennent facilement les règles du jeu et puissent les respecter.

²²⁸ Lors de ses travaux, le Comité externe a envisagé de regrouper les organismes suivants sous ce ministère créé depuis: Office des personnes handicapées du Québec, Office des services de garde, Secrétariat à la famille, Secrétariat à la jeunesse, Secrétariat à l'action communautaire autonome, Secrétariat à la condition féminine, Curatelle publique, Immigration et communautés culturelles, Régie des rentes du Québec, Aide financière aux étudiants.

2. de donner aux agents du Service d'ajustement du revenu une formation suffisante en techniques d'entrevue, en gestion de dossiers et en assurance-conformité; de consacrer les ressources nécessaires à la bonne administration des dossiers au départ; et de minimiser le roulement du personnel et l'utilisation du personnel précaire dans ces fonctions.
3. de fonder les activités de vérification et d'enquête sur l'identification des personnes à risque, en évitant de définir le risque de façon trop large .
4. d'améliorer les échanges de renseignements entre le ministère de la Sécurité du revenu et d'autres ministères ou organismes du gouvernement du Québec et de gouvernements voisins, et avec certaines banques de données privées.

Chapitre 6 : Le développement de l'emploi

1. que les dispositions de la Loi sur les normes du travail soient révisées de manière à ne pas encourager le recours au temps supplémentaire et à décourager le travail précaire;
2. que tous les salaires soient assujettis sans limite salariale supérieure à la cotisation employé et employeur à l'assurance-chômage, qu'en contrepartie, les taux soient diminués légèrement; que les sommes supplémentaires ainsi perçues servent sous forme de paiements de transferts à soutenir les dépassements conjoncturels en sécurité du revenu et à développer l'emploi.
3. que soit consolidée l'expertise terrain déjà à l'oeuvre par une politique du développement local qui reconnaîtra et financera de façon durable les instances locales de développement économique et communautaire (CDEC, CDC, CDE, SADC, etc.);
4. que la formation du personnel des CLE et de la SQDM suite à la réforme soit l'occasion de partages d'expertise substantiels avec les acteurs du développement local qui pourront inclure des stages dans les instances locales et des échanges de personnel de manière à permettre les transferts de savoir ainsi que le développement de la confiance réciproque;
5. que le personnel des CLE et de la SQDM ait la latitude nécessaire aux niveaux local et régional pour réagir positivement à des

besoins conjoncturels tant au niveau des normes que des possibilités de financement.

6. une approche de gestion qui disposera d'enveloppes gérées localement et expérimentalement en fonction des besoins et des conjonctures et qui pourra privilégier nettement cette approche aux programmes normés actuels, qui réservera en contrepartie un pourcentage des fonds pour le développement des projets, leur analyse soignée et leur évaluation, et qui tiendra compte dans ses décisions de l'effet d'entraînement (projets dérivés, formation par l'action des ressources locales) de projets prometteurs bien supportés.
7. qu'en matière de support financier aux entreprises, le gouvernement harmonise ses disponibilités avec les efforts locaux en matière de développement de l'emploi et qu'il concentre son effort de subvention sur les entreprises qui acceptent de participer au mouvement local pour l'emploi et qui peuvent démontrer qu'elles embauchent effectivement des personnes qui doivent davantage être aidées à s'intégrer au marché du travail;
8. que le gouvernement se garantisse un retour sur ses investissements dans l'entreprise privée, soit en privilégiant les prêts aux subventions directes, soit par une formule de remise d'une partie des sommes reçues dans des fonds de capital de risque et de création d'emploi, soit par une contribution à l'entrepreneurship d'utilité collective, ou par une autre méthode à établir reconnaissant les contraintes circonstancielles inhérentes au maintien et à la création de l'emploi plutôt que les besoins en capital;
9. le ministère de l'Emploi et de la Solidarité devrait assumer le leadership du développement des emplois d'utilité collective et s'assurer, dans cette démarche, de la collaboration des nombreux ministères dont les missions les désignent comme partenaires privilégiés de ce chantier.
10. le ministère de l'Emploi et de la Solidarité devrait prévoir la transformation graduelle d'une partie de ses budgets de transferts aux personnes en budgets de programmes d'emplois d'emplois d'utilité collective. Même si ces emplois doivent être ouverts à tout le monde, il serait logique de s'assurer qu'ils intègrent un bon nombre de personnes en situation de chômage de courte ou longue durée;

11. les gestionnaires du ministère de l'Emploi et de la Solidarité devraient résister à toute tentation de normer trop rapidement la création de ces emplois dans des domaines d'activité qui ne correspondraient pas aux besoins particuliers des régions, ce qui contreviendrait à l'esprit même du développement local et menacerait de toute façon la viabilité de ces emplois.
12. les emplois d'utilité collective créés soient assurés d'un financement pour une période de deux à trois ans et qu' après cette période, les emplois créés soient évalués en vue d'y mettre fin (gisement épuisé, évaluation négative), de les diriger vers l'économie de marché (gisement devenu rentable) ou de les rediriger vers l'économie publique (financement permanent devenu acceptable, la preuve du besoin et de sa priorité étant faite);
13. le mode de financement repose, comme décrit ailleurs, sur une contribution mixte du gouvernement (souvent à partir de postes budgétaires existants), des usagers ou acheteurs de services ou d'une communauté ou organisation locale;
14. mettre à la disposition des régions des sommes au moins aussi importantes que celles dont ont disposé au cours des dernières années les Fonds décentralisés de création d'emploi²²⁹, plus les sommes servant au financement des mesures de sécurité du revenu et d'insertion qui seraient reconverties en emplois d'utilité collective, plus les sommes que différents ministères (MSSS, MSR, MES, SQDM, Secrétariat au développement des régions) entendent dépenser en emplois d'utilité collective au cours des prochaines années.
15. d'assurer aux organismes du milieu toute la collaboration nécessaire, y compris le financement, le transfert d'expertise et la formation adéquate, afin de leur permettre d'assumer ces nouveaux défis.

²²⁹ À devoir choisir entre les FDCE actuels et ces nouveaux Fonds régionaux de création d'emplois d'utilité collective, on pourrait choisir les emplois d'utilité collective, mieux ciblés en matière de création d'emploi que les FDCE actuels qui sont carrément du domaine des subventions à l'entreprise, que le patronat lui-même remet en question. On pourrait préférer des mesures plus concrètes de formation et d'intégration à l'emploi dans le cas des entreprises et décider d'investir davantage dans le secteur d'utilité collective, par ailleurs moins sensible à la compétition et à la mondialisation.

Chapitre 7 : Des parcours vers l'emploi et des politiques actives intégrées

1. que le gouvernement québécois reconnaisse la dimension éminemment collective et sociale de l'insertion sociale et professionnelle, et qu'il s'engage à offrir des options réalistes et à appuyer les démarches des personnes dans leur parcours vers l'emploi.
2. de développer des mesures d'insertion sociale et professionnelle cohérentes, qui permettent à chaque personne de définir un parcours personnel vers l'emploi continu et progressif, et qui tiennent compte des expériences de la personne, de ses intérêts et de ses projets.
3. que chaque personne engagée dans un parcours vers l'emploi inscrive son parcours à l'intérieur d'un Plan d'insertion sociale et professionnelle, Plan pouvant inclure des démarches d'insertion sociale (traitements de nature médicale par exemple), de recherche d'emploi, de formation, d'insertion professionnelle, et d'emploi.
4. de s'assurer que le Centre local d'emploi et ses partenaires aillent au delà du conseil et de l'orientation, pour poursuivre l'accompagnement et l'encadrement des personnes tout au long de leur démarche. Les partenaires de la communauté risquent d'être particulièrement utiles à cette fin. On pourra planifier la livraison générale des services d'accompagnement avec les organismes livrant déjà ce genre de services et prévoir des ententes avec ces organismes au moment de la mise en place des Centres locaux d'emploi. Par ailleurs, il faudra évaluer de façon continue le rendement des ressources consenties aux fins du conseil et de l'accompagnement et, dans la mesure où le bilan prometteur tiré de l'expérience internationale se confirme, continuer à investir dans le système, pour l'améliorer graduellement.
5. que le gouvernement du Québec assume la gestion complète de l'assurance-emploi, afin d'intégrer le versement des prestations, le placement et les politiques actives.
6. que le gouvernement du Québec développe une politique active du marché du travail intégrée, politique dont il serait le seul maître d'oeuvre, en concertation avec l'ensemble des partenaires socio-économiques.

7. que cette politique soit coordonnée et mise en oeuvre par la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre et les Centres locaux d'emploi, et qu'elle permette d'intégrer l'ajustement du revenu et les mesures actives, pour toutes les catégories de la population (travailleurs, étudiants, prestataires de l'assurance-emploi, prestataires de la Sécurité du revenu, etc.).
8. que les revenus épargnés par l'élimination des différents barèmes de la Sécurité du revenu soient investis dans les mesures actives, et que les surplus générés par l'assurance-emploi soient entièrement confiés à la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre qui verra à les investir dans les différentes mesures actives et dans le financement d'un régime d'assurance-emploi et de Sécurité du revenu amélioré.
9. de clarifier les règles de sélection des personnes pour les différentes mesures, tout en évitant les règles trop complexes ou trop rigides.
10. de laisser beaucoup d'autonomie au Centre local d'emploi dans la gestion des politiques actives, et de s'assurer que les CLE qui contribuent à réduire le chômage ou les dépenses d'aide sociale puissent conserver une partie des sommes dégagées par la diminution des dépenses de soutien du revenu.
11. d'intégrer les mesures d'orientation à l'intérieur de parcours vers l'emploi individuels et de Plans d'insertion sociale et professionnelle, définis conjointement par la personne et un conseiller, et de faire en sorte que chaque personne ait accès à un Plan et ait un minimum d'une rencontre d'orientation par année.
12. de s'assurer que ces mesures d'orientation aient un contenu réel et utile, et de définir des options parmi lesquels un participant pourrait choisir, afin d'éviter que les mesures ne soient perçues que comme des mesures de contrôle, sans avantages véritables.
13. d'évaluer rigoureusement les résultats de la mesure AGIR, afin d'en tirer les enseignements, de l'améliorer et, si c'est approprié, d'intégrer celle-ci au volet Orientation.

14. d'intégrer les programmes Rattrapage scolaire et Retour aux études pour les chefs de famille monoparentale dans un nouveau programme Formation; d'harmoniser ce programme Formation avec les programmes de formation qui s'adressent à l'ensemble de la population, par le biais du Centre local d'emploi et de la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre; de travailler en concertation avec le milieu, et notamment avec les écoles et commissions scolaires, les organismes communautaires, et les entreprises; et de maintenir une pluralité de voies ouvertes en ce qui concerne la promotion, l'achat et l'offre de services, et l'encadrement.
15. de reconnaître que l'alphabétisation et l'éducation des adultes ne sont pas uniquement des questions d'emploi et d'employabilité. L'alphabétisation et l'éducation de l'ensemble de la population adulte est un objectif de citoyenneté fondamental, que se donnent bien des sociétés plus pauvres que le Québec.
16. d'ouvrir l'accès à des programmes de formation professionnelle pour les personnes n'ayant pas un diplôme de secondaire IV ou V, et de développer des programmes nouveaux de formation professionnelle dans cette optique, afin de donner accès à des métiers semi-spécialisés.
17. d'annuler le délai de 24 mois requis pour être admissible au rattrapage scolaire et de faire de l'accès à la Formation une priorité pour les jeunes.
18. d'intégrer dans un nouveau programme Insertion la part des mesures RADE, EXTRA, et SMT consacrée au développement de l'employabilité, ainsi que la référence à des organismes spécialisés comme les Options pour personnes fortement défavorisées et les centres de réadaptation; et de transférer toutes les pratiques qui constituent de fait des emplois au programme Emploi, où les personnes auront accès au statut de travailleur.
19. d'intégrer le programme Insertion dans la logique générale du parcours vers l'emploi, tout en faisant une option distincte des programmes Formation et Emploi, par son accent sur la formation et l'apprentissage dans un contexte non-conventionnel.

20. de travailler en étroite collaboration avec le milieu communautaire et d'assurer celui-ci d'un appui solide, récurrent et ouvert à l'innovation, en échange d'exigences en ce qui concerne le caractère formateur et progressif des mesures d'insertion offertes. Les mesures d'insertion ne doivent pas devenir une forme de travail hors-normes ou de voie d'évitement pour les plus défavorisés. Il faut veiller également à ce que les mesures d'insertion permettent aux personnes de progresser, de déboucher sur autre chose, et tiennent également compte de l'importance pour les personnes et les organismes de contribuer à l'utilité collective.
21. d'intégrer dans un nouveau programme Emploi toutes les activités de travail, et notamment le programme PAIE (incluant les CIT), le programme Soutien à l'emploi autonome, le programme Impact jeunesse, les Stages en milieu de travail, et les activités de production de biens et de services de la mesure EXTRA; d'uniformiser et de simplifier ces différentes mesures, en établissant des distinctions en fonction du type d'emploi plutôt que du programme. Comme c'est déjà le cas avec PAIE, les entreprises privées et les municipalités devraient être subventionnées pour un équivalent de 50% du salaire pendant 26 semaines, jusqu'à concurrence de \$120 par semaine, et les organismes à but non lucratif pour le niveau du salaire minimum pour un équivalent de 35 heures par semaine pendant 52 semaines.
22. de s'assurer que les emplois créés dans le cadre du programme Emploi donnent accès à des salaires et à des conditions de travail équitables, que ceux qui les occupent aient le statut de salariés, et qu'ils soient protégés par l'ensemble des lois du travail.
23. d'attribuer les subventions aux fins d'emploi sur la base de la réputation établie dans le domaine de la création d'emploi, du maintien en emploi, ou du placement. Les entreprises, les municipalités, les institutions gouvernementales et les organismes sans but lucratif qui font de la substitution d'emploi, qui ne gardent jamais ou rarement les personnes après la fin des subventions, ou qui s'avèrent incapables de placer celles-ci dans l'entreprise ou ailleurs devraient éventuellement cesser d'être admissibles. À l'inverse les partenaires qui créent des emplois ou aident les personnes à progresser devraient accéder plus facilement aux subventions. Il ne s'agit pas de tout contrôler de façon rigide, mais plutôt de

réagir face aux abus ou aux échecs et de reconnaître et d'encourager le succès.

24. d'institutionnaliser la souplesse et la flexibilité, en accordant des possibilités additionnelles aux partenaires qui, pour chaque emploi, demandent de subventions moins élevées, grâce à une contribution financière autonome supérieure ou grâce à une meilleure capacité d'autofinancement. Deux possibilités pourraient être offertes aux entreprises, aux institutions ou aux organismes: ils pourraient utiliser les ressources additionnelles générées par leur contribution pour créer des postes additionnels, ou encore pour permettre à certaines personnes de prolonger leur participation au delà des semaines permises dans le cadre du programme Emploi. Les arbitrages pourraient être réalisés au niveau local, par le Centre local d'emploi. Ce qui compte ici, c'est d'éviter de pénaliser le succès en réduisant les subventions, et d'ouvrir une porte au développement autonome d'emplois et à la possibilité de prolonger les participations.
25. d'assouplir les règles régissant la participation, afin d'inclure non seulement les prestataires de la sécurité du revenu, mais également ceux qui risquent de le devenir (prestataires de l'assurance-chômage, jeunes sans emplois, personnes arrivant sur le marché du travail) sans restriction. On pourrait, par exemple, mettre en place un volet Première expérience de travail où un certain nombre d'emplois d'une valeur de six mois au salaire minimum sans condition de présence à la sécurité du revenu seraient offerts en priorité aux jeunes en recherche d'emploi de 18-24 ans ainsi qu'aux personnes de retour sur le marché du travail après une longue absence.
26. de maintenir le Soutien de l'emploi autonome et de fusionner les programmes SEA et ATI de manière à offrir un seul et même service sans points de rupture aux personnes désireuses de développer leur propre emploi.
27. d'investir une part importante des ressources du programme Emploi dans la création d'emplois d'utilité collective, en laissant le Centre local d'emploi définir ces emplois, superviser leur gestion et évaluer leur pertinence; de reconnaître le rôle des organismes communautaires dans la création et la gestion des emplois d'utilité collective et de les financer en conséquence; et de mettre à contribution les autres ministères et les municipalités sur une base permanente, en évaluant

correctement les économies ou les gains associés aux emplois créés.

Chapitre 8 : Intégrer progressivement la sécurité du revenu à la fiscalité

1. intégrer progressivement la prestation de base à la fiscalité dans une approche de supplémentation des revenus de travail;
2. sortir les enfants (0-17 ans) de l'aide sociale et intégrer tous les revenus disponibles à leur égard dans une seule allocation;
3. transférer tous les suppléments des barèmes de participation et de disponibilité dans le budget des mesures actives;
4. transférer une plus grande part du revenu disponible pour les jeunes adultes de 18-24 ans dans le budget des mesures actives dans le cadre d'une PART - Jeune adulte;
5. ne conserver qu'une seule catégorie de base mais accorder des suppléments pour congé parental ou contraintes sévères à l'emploi.
6. maintenir le programme APPORT, dans une forme altérée conséquente à l'instauration d'une Allocation des enfants (voir plus loin) et portant le nom de PART (Prestation Ajustée aux Revenus de Travail) pour toutes les familles actuellement éligibles à un supplément de revenus de travail;
7. établir comme principe de calcul de la PART, le seuil de revenu de base disponible au niveau du barème de non participation actuel, soit 6 000\$, éliminer la notion de gains de travail exclus, et supplémenter les revenus de travail entre 0\$ et le seuil de revenu imposable de sorte qu'à 0\$ de revenus de travail la PART soit 6 000\$ et qu'elle diminue progressive pour s'annuler au seuil de revenu imposable;
8. aligner les dispositions à l'égard des couples recevant une PART aux dispositions à l'égard des couples dans la fiscalité générale.²³⁰
9. que chaque étape rapprochant le système de sécurité à la fiscalité soit évaluée rigoureusement selon les modalités prévues dans

²³⁰ Le seuil de revenu imposable des couples est à 1,55 fois celui des personnes seules (environ 10 000\$ pour les personnes seules, et 15 500\$ pour les couples.)

le chapitre sur l'évaluation et fasse l'objet d'un avis du Conseil de développement économique et social à l'effet de poursuivre, ajuster ou réorienter les politiques, y compris en affectant de façon plus efficace les sommes disponibles, compte tenu de l'état des finances publiques;

10. que la démarche et l'échéancier soient harmonisés avec la réforme de la fiscalité à venir.
11. de reconduire pour l'ensemble des requérants à la sécurité du revenu le test global d'actifs présentement utilisé dans le cadre du programme APPORT.²³¹ Cette approche permettrait d'accommoder une plus grande variété de situations personnelles. Ce test pourrait être plus généreux pour les personnes de 55 ans et plus, tenant compte en cela des efforts de beaucoup d'entre elles de se donner un patrimoine personnel ou familial durant les années de travail actives. Dans ce contexte, ces personnes pourraient choisir entre ce test d'actif plus généreux ou un crédit supplémentaire pour personne âgée équivalent au barème de personnes disponibles présentement offert. Devant la bouffée démographique prévisible dans ce groupe d'âge, on pourrait offrir ce crédit supplémentaire à compter de 60 plutôt que 55 ans.
12. d'instaurer en séquence le programme de Prestation ajustée aux revenus de travail (PART), d'abord auprès des familles avec enfants (telle que la situation actuelle le fait) et ensuite auprès des jeunes de 22 à 24 ans que l'on doit particulièrement soutenir dans leurs efforts d'acquérir l'autonomie financière.
13. de désigner cette prestation sous le nom d'Allocation des enfants (ADE) pour bien identifier son bénéficiaire et son rôle de soutien à l'enfant;

²³¹ Une étude menée par les professeurs Yadama et Sherraden de l'Université de Washington démontre que les actifs (valeur de la maison et épargnes) sont de bons prédicteurs de la confiance que les personnes expriment quant à leur futur, des efforts de planification que les gens font en ce qui a trait à leur travail et à leur famille, de la prudence qu'ils démontrent dans leurs comportements et de la richesse des liens qu'ils entretiennent avec leur entourage. Cette étude a été menée à partir d'un échantillon de 2 871 personnes suite à la proposition Clinton (1994) de relever les limites des tests d'actifs dans le cadre de la réforme de la sécurité du revenu; Gautam N. Yadama et Michael Sherraden, «Effects of Assets on Attitudes and Behaviors: Advance Test of a Social Policy Proposal», *Social Work Research*, 20, 1, mars 1996, p. 3-11.

14. de fixer cette allocation, qui sera identique pour tous les enfants peu importe leur rang dans la famille, à un maximum de 3 000\$, lequel comprendra une composante sélective (2 450\$) et une composante universelle minimale (550\$), la composante sélective commençant à diminuer progressivement à hauteur de 20 000\$ de revenus familial jusqu'à un seuil tournant autour de 60 000\$ à partir duquel, seule la composante universelle s'appliquera.
15. maintenir un crédit d'impôt pour les familles monoparentales de l'ordre de 1 300\$.
16. de fixer la base de cette PART - Jeune adulte au montant de 6000\$ par année, dont 2 000\$ seront conditionnés par la participation à une démarche d'insertion sociale ou économique;
17. d'affecter une partie du supplément de l'ancien barème de non disponibilité pour assurer le versement mensuel d'un supplément pour nourrisson de l'ordre de 100\$ pour les quelque 20 000 nourrissons de familles à bas revenus annuellement recensés au Québec.
18. de reporter à titre de Supplément pour contrainte sévère à l'emploi la partie excédentaire de la PART de base (6 000\$) qui est reçu par les personnes du programme Soutien financier actuel, et de ne pas modifier leur revenu global disponible.

Chapitre 9 : Prévenir que des vies entières s'installent dans la pauvreté

1. *L'exonération totale devrait être accordée pour le temps complet à tout enfant âgé entre 6 mois et 5 ans dont le ou les parents (cohabitant) répondent au critère de revenus insuffisants²³² et sont inscrits sur le marché du travail ou dans une démarche d'insertion économique ou sociale. L'exonération totale devrait être accordée pour la demi-temps à tout enfant âgé entre 6 mois et 5 ans (exclus) dont le ou les parents répondent au critère de revenu, mais ne sont pas sur le marché du travail et ne participent pas à une démarche d'insertion sociale ou*

¹⁷ Ces seuils de revenus sont fixés aux seuils d'imposition nulle suivants: 15 300\$ pour les couples avec 1 enfant, 17 500\$ pour les couples avec 2 enfants, 11 500\$ pour une famille monoparentale avec 1 enfant et 14 000\$ pour une famille monoparentale avec 2 enfants.

économique²³³ et inscrivent leur enfant à une *garderie*²³⁴ *régie* au moins 5 demi-journées par semaine. Ces garderies offrent les services d'une aide-éducatrice chargée de rendre compte régulièrement du développement de l'enfant aux parents ²³⁵.

2. le crédit d'impôt pour frais de garde ne devrait être maintenu que pour les frais reconnus par un service de garde régi (OSBL, garderies privées accréditées, agences de garderies familiales accréditées). Les économies ainsi réalisées devraient être réservées au développement de nouvelles places et à la consolidation du programme de gratuité et d'exonération. Le crédit d'impôt actuel consenti aux frais de garde sans égard à la nature des services reçus encourage le travail au noir, ralentit le développement d'un réseau de garde de qualité et encourage probablement les déclarations frauduleuses. Par ailleurs, les déductions fiscales pour frais de garde consenties par les gouvernements aux familles à revenus supérieurs pourraient être revues dans le but d'assurer une meilleure équité entre familles à revenu moyen et à revenu supérieur²³⁶.

²³³ Par «démarche d'insertion sociale ou économique», on entend toutes les activités reconnues dans un *Plan d'insertion sociale et professionnelle ((PISP)* convenu entre le ou les parents et le conseiller à l'emploi du Centre local d'emploi.

²³⁴ Le fait de réserver l'exonération totale aux garderies présente sans doute un problème particulier pour des milieux ruraux dont la densité de population ne permettrait pas facilement la constitution de garderies. Dans ce cas, on pourrait étendre le programme d'exonération à des services de garde en milieu familial à condition que ces services offrent des programmes de développement du type *Jouer, c'est magique* et/ou offrent les services d'une aide-éducatrice. Par ailleurs, suivant la même logique, on pourrait confier le développement des services de garde pour les 4 ans aux garderies et services de garde en milieu familial dans les régions rurales et semi-urbaines et sauvegarder les services déjà assumés par les pré-maternelles 4 ans en milieux fortement urbanisés. L'essentiel, ce n'est pas tant les structures d'accueil que leur qualité et leur accessibilité pour tous les enfants.

²⁰ L'aide-éducatrice donne aux parents l'occasion de prendre connaissance des progrès de leur enfant, d'en partager les joies et la responsabilité. Elle facilite les échanges d'informations entre les parents et les éducateurs et une insertion éventuelle des parents au réseau des autres parents et éducateurs que fréquente leur enfant. Elle peut aussi faciliter la solution à l'ensemble des problèmes de la vie familiale et économique qui peuvent se présenter. Elle est aussi chargée de faire la promotion de la fréquentation des services de garde auprès des familles dont les enfants et les parents pourraient profiter de ce type d'environnement.

²³⁶ Dans le cas d'une famille biparentale de deux enfants (7 ans et 4 ans), le coût réel du service après exonération et crédits/déductions fiscales se situe à 375\$ pour un revenu de 15 000\$ (2,5%), à 3 397\$ pour un revenu de 50 000\$ (6,7%) et à 3 918\$ pour un revenu de 90 000\$ (4,3%). Pour une famille monoparentale avec un enfant de 4 ans, les pourcentages des coûts sur les revenus familiaux sont de 3,7%, 4,1% et 2,6% respectivement. Cette distorsion dans le transfert en faveur des familles les plus aisées est principalement due à la configuration de

3. des programmes de visites postnatales à domicile devraient être offerts sur tous les territoires de CLSC en s'appuyant sur les groupes communautaires qui ont fait déjà la preuve de leurs compétences dans ce domaine et en supportant ces groupes de meilleure façon afin d'assurer leur stabilité et leur développement.
4. de remplacer le barème de non-disponibilité s'étendant sur une période de 72 mois par d'autres modalités d'aide, notamment par un supplément pour nourrisson;

Chapitre 10 : Des jeunes adultes à former, à accueillir et à intégrer dans la communauté civique

1. procéder dans les délais les plus brefs à une refonte complète du programme de formation professionnelle en milieu scolaire,
2. confier le leadership en matière de formation professionnelle à la SQDM dans le contexte où l'école continue d'assumer son rôle de formation générale et théorique et compte parmi les partenaires de la SQDM.
3. d'accélérer le développement du régime d'apprentissage²³⁷ mis en oeuvre sous le leadership de la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre (SQDM) en collaboration avec le ministère de l'Éducation et de fixer un objectif réaliste mais exigeant en la matière.
4. les jeunes contribuent au développement de leurs communautés dès leur adolescence et que les écoles, en partenariat avec les communautés, leur en donnent l'occasion;

la déduction fédérale, moins généreuse pour les faibles revenus et les revenus moyens que les crédits du Québec (Documents de travail, Secrétariat à la famille, 1995).

²³⁷ Selon les données de la SQDM, un tel système d'enseignement dual (en entreprise et à l'école) réduit considérablement les écarts de chômage entre les jeunes et les autres groupes d'âge. Durant l'apprentissage auprès d'un compagnon, l'apprenti cumule deux statuts: celui de salarié et celui d'élève. Le système est reconnu par le MEQ. Le potentiel de développement est énorme, tant par le nombre d'étudiants que par le nombre de métiers (169) auxquels il pourrait s'appliquer. En Allemagne, 500 000 entreprises accueillent des apprentis; plus de la moitié de ces entreprises comptent moins de 50 employés (Rachwalsky, Klaus, 1991. «Le système dual de formation professionnelle en République fédérale allemande», Carl Duisberg Gesellschaft, Cologne).

5. le ministère de la Santé et des Services sociaux à intensifier ses campagnes de prévention des grossesses à l'adolescence; et les écoles secondaires à revoir et à renforcer leurs stratégies et leurs approches en matière d'éducation et de soutien à une parentalité et à une sexualité responsable.
6. la prestation accordée aux jeunes adultes doit reposer sur une obligation réciproque jeunes-État dans le cadre d'une entente formelle qui définit un Plan d'insertion sociale et professionnelle.
7. d'adopter une politique de l'emploi qui favorise l'embauche des jeunes.

Chapitre 11 : Des groupes particuliers

1. d'intégrer ce groupe de personnes dans l'ensemble des allocataires de la sécurité du revenu et de leur assurer accès aux mêmes services d'accompagnement et d'insertion à l'emploi. À cet égard, l'ensemble des personnes recevant un supplément pour contraintes sévères devrait demeurer sous la responsabilité du ministère de l'Emploi et de la Solidarité et non pas être transférées au ministère de la Santé et des services sociaux;
2. d'éliminer toute référence à l'inaptitude pour désigner, nommer ou définir les personnes présentant des contraintes sévères à l'emploi. En ce sens, le programme Soutien financier disparaît;
3. de maintenir, pour les personnes handicapées ou présentant une contrainte sévère à l'emploi, le versement d'un crédit annexé à la prestation de base, montant qui vient reconnaître des besoins plus importants et des contraintes plus grandes;
4. réviser la procédure actuelle d'évaluation des contraintes sévères à l'emploi dans le but de simplifier la procédure et d'y laisser une plus grande place aux requérants.
5. que les SQDM régionales inscrivent très fermement dans leur mission le développement et le maintien de programmes de pré-emploi (Insertion) capables d'accueillir et de soutenir l'insertion sociale et économique des personnes qui présentent des problèmes d'adaptation psycho-sociale, des problèmes de

santé mentale ou dont les caractéristiques les rendent moins attrayantes aux yeux des employeurs.

6. d'intensifier les efforts pour améliorer l'accueil et l'insertion des personnes immigrantes et réfugiés et pour adapter le système d'aide à cette réalité métropolitaine.
7. Québec entreprenne des démarches auprès du gouvernement fédéral afin d'obtenir une juste compensation financière couvrant les frais additionnels engendrés par la fréquentation plus importante et plus longue des revendicateurs de statut de réfugié, avec compensation, au Québec ou qu'à défaut le Québec prenne charge lui-même du processus d'examen des revendications du statut de réfugié.

Chapitre 12 : Besoins spéciaux et sécurité sociale

1. de traiter séparément les quatre ordres de besoins spéciaux (besoins liés à la santé, besoins psycho-sociaux, besoins de logement, besoins liés aux études ou au travail) en lien avec les compétences ministérielles appropriées;
2. d'aborder les besoins spéciaux dans une perspective de couverture de l'ensemble des personnes à faible revenu;
3. de ne pas attacher la couverture à une durée de présence à la sécurité du revenu mais à des conditions d'éligibilité générale.
4. d'étendre la protection accordée aux prestataires pour leurs besoins de santé à la catégorie suivante des travailleurs au bas de l'échelle, de manière à éviter cette distortion dans les choix économiques des personnes.
5. que la responsabilité de la protection des besoins de santé des personnes à faible revenu relève, sur le plan des budgets comme de l'administration, du ministère de la Santé et des Services sociaux;
6. que dans le système de couverture universelle à établir, la franchise (le montant des premières dépenses non remboursées) qui pourrait être imposée soit limitée à 120\$ pour les personnes à faible revenu et que ce montant soit fourni aux personnes admissibles à une prestation de sécurité du revenu. Le niveau de co-assurance (la contribution de l'utilisateur au coût

de chaque médicament au-delà de 120\$) pour ces personnes ne devrait pas dépasser 20%, jusqu'à un maximum de 176\$ par personne pour le premier 1 000\$ de dépenses de médicaments, le reste étant gratuit;

7. que les frais de médicaments des enfants de 0 à 17 ans soient entièrement couverts.
8. que la couverture de ces autres frais de santé soit maintenue et assurée par le Ministère de la Santé et des Services sociaux dans le cadre des budgets actuels;
9. que le Ministère de la Santé et des Services sociaux examine rapidement la possibilité de compléter l'assurance-médicament à venir en réinvestissant les autres budgets disponibles au titre du programme d'assistance-maladie destiné aux prestataires de la sécurité du revenu dans une formule de co-assurance qui leur offrirait des choix similaires à ceux qu'on retrouve sur le marché. Si l'expérience fonctionnait bien, on pourrait songer ensuite à l'étendre à l'ensemble de la population à faible revenu.
10. qu'après évaluation des situations les plus fréquentes auxquelles les agents d'aide socio-économique ont été confrontés dans leur pratique au cours des dernières années, on retienne un nombre limité de situations méritant une norme commune et qu'on propose pour les autres situations un guide de décision permettant au personnel de première ligne d'user de bon sens;
11. qu'on alloue pour l'ensemble de ces situations un budget fixe et global administré localement par les Centres locaux d'emploi et qu'un rapport annuel soit fait au Conseil des partenaires qui décidera des ajustements nécessaires;
12. que les possibilités d'entraide soient aussi examinées pour supporter les personnes en situation de crise, de transition, de sinistre ou d'accident, de même que pour couvrir leurs besoins de transport, et qu'au besoin certaines sommes prévues au titre des besoins spéciaux puissent servir à financer des services qui pourraient être offerts dans le cadre d'emplois d'utilité collective.
13. l'abolition de la coupure pour partage du logement et l'abolition du test de logement, deux mesures incompatibles

avec l'esprit d'un régime de sécurité du revenu intégré à la fiscalité et qui ne sauraient être considérées comme des économies justifiées;

14. l'intégration de l'ensemble des politiques d'aide au logement, y compris l'allocation au logement actuellement administrée par la sécurité du revenu, dans une politique intégrée du logement social qui serait administrée par la Société d'habitation du Québec.
15. de rendre saisissables les prestations de la sécurité du revenu, de même qu'un certain nombre d'autres prestations sociales;
16. de travailler en concertation avec les organismes d'éducation à l'économie et à la planification budgétaire afin d'aider les gens à prendre en main leur budget et à traiter de façon responsable avec leurs créanciers.
17. que les suppléments actuels de 46\$ aux élèves du primaire et 93\$ aux élèves du secondaire soient ajoutés à l'allocation des enfants du mois d'août, pour les jeunes de 6-11 ans et 12-17 ans respectivement dont les parents reçoivent une PART.

Chapitre 14 : Une expérience à évaluer

1. que le Conseil du développement économique et social soit mandaté pour procéder au suivi et à l'évaluation de la réforme de la sécurité du revenu et que les ressources indispensables à la poursuite de cette tâche lui soient offertes, notamment en ce qui a trait aux postes de recherche et de consultation requis.

Consultations effectuées

Le Comité externe remercie les personnes et organismes suivants pour leur précieuse collaboration au processus de consultation. Il tient à préciser que les positions et opinions exposées dans le présent rapport ne reflètent pas nécessairement les positions exprimées dans le cadre des consultations et n'engagent à aucun titre que ce soit d'autre que les membres du Comité externe lui-même.

- Le Parlement des exclu-e-s
 - Les personnes assistées sociales qui ont participé aux consultations menées par l'équipe de Christopher McAll et Deena White dans sept villes du Québec
 - Un groupe de mères de la Petite Maison du Plateau Mont-Royal
 - Un groupe de participants du RESO
 - Un groupe d'intervenants de l'Association des Centres Jeunesse du Québec
 - Un groupe informel de femmes lors d'une rencontre de la Coalition de la Marche des femmes contre la pauvreté
 - Un groupe informel de personnes assistées sociales de Québec et Ville de Vanier
-
- Aide Communautaire Limoilou
 - Anim'action
 - ATD Quart Monde, Montréal
 - ATD Quart Monde, Pierrelaye, France
 - ATD Quart Monde, Lyon, France
 - André Audette
 - Jacques Babin, ministère de l'Éducation
 - Keith Banting, Queen's University
 - André Beaudoin, Secrétariat à la Jeunesse
 - Jean-Paul Beaulieu, Société d'habitation du Québec, ainsi que Mireille Fillion, Denis Chevalet et Marie-Lise Côté
 - Jean-Louis Bazin, Secrétariat à la Famille
 - Josée Belleau, R des centres de femmes
 - Guy Bisailon
 - Diane Bellemare, Société québécoise de développement de la main d'oeuvre
 - Jeanne Blackburn
 - Dolorès et Hervé Bescherour
 - Lucien Bouchard, premier ministre du Québec
 - Robert Boyer, CEPREMAP, Paris
 - Ginette Busque-Drouin, Secrétariat à la Concertation

- Carrefour de pastorale en monde ouvrier
- Bernard Carrier, Syndicat de la fonction publique du Québec
- Fédération canadienne des entreprises indépendantes
- Georges Campeau, UQAM
- Claude Castonguay
- Caucus du Parti Québécois
- Centrale de l'enseignement du Québec
- Claudette Champagne, Front commun des personnes assistées sociales du Québec
- Centre Justice et Foi
- Centre Roland-Bertrand
- Colloque de la revue Gestion sur la rupture sociale
- Colloque Intégration continentale, recomposition territoriale et protection sociale, Université de Montréal
- Colloque sur l'insertion des publics défavorisés, Entretiens Jacques Cartier
- Confédération des syndicats nationaux
- Conférence permanente de la sécurité du revenu
- Conseil de la santé et du bien-être
- Conseil des directeurs de la santé publique
- Conseil du patronat du Québec
- Conseil permanent de la Jeunesse
- Paul Crête, député
- Françoise David
- Défi Autonomie-Antoine Labelle, les intervenants et les chercheurs
- Jacqueline Dionne-Proulx
- Antoine Dubé, député
- Alain Dubuc, La Presse
- Les Filles de Jésus
- Jean-Guy Frenette, Fédération des Travailleurs et travailleuses du Québec
- Jean-Marc Gareau, RESO
- Lorraine Gaudreau
- Lorraine Guay
- Fondation Godefroy-Laviolette
- Louise Harel, ministre de l'Emploi et de la Solidarité
- Institut de recherche sur les politiques publiques
- Bob Jessop, University of Lancaster
- Bruno Jobert, Grenoble
- Francine Lalonde, députée
- Bernard Landry, ministre des Finances et de l'Économie
- Jacques Lavoie, Direction des Ressources humaines Canada
- Diane Lemieux, Comité sur les infrastructures sociales
- Thomas Lemieux, Université de Montréal
- Jacques Léonard, président du Conseil du trésor

- Pauline Marois, ministre de l'Éducation
- Manon Massé
- John Myles, University of Florida
- Nancy Neamtam, RESO
- Office des services de garde à l'enfance
- Monique Olivier
- Guy Paiement, Centre St-Pierre
- Gilles Paquin, Ministère des Finances
- Ghislaine Paquin, Au bas de l'échelle
- Jacques Parizeau
- Jean Pelletier, Le Point
- Gilles Proulx
- Jean Proulx, Conseil supérieur de l'éducation
- Pierre Prudhomme, Chic Resto Pop
- Regroupement des garderies du Montréal-Métro
- Regroupement des groupes populaires en alphabétisation du Québec
- Revue Relations
- John Richards, Simon Fraser University
- Jean Rochon, Ministre de la Santé et des services sociaux
- Vicente Saleiros,
- Jean-Jacques Samson, Le Soleil
- Jean-Robert Sansfaçon, Le Devoir
- Services d'entraide Basse-Ville
- Services de sécurité du revenu de la Ville de Montréal?
- Céline St-Pierre
- Table de concertation sur la faim de Montréal
- Table provincial des regroupements des groupes communautaires en santé et services sociaux
- Lucie Tardif
- François Vaillancourt, Université de Montréal
- Yves Vaillancourt, UQAM
- Jeanne d'Arc Vaillant, Fédération des CLSC du Québec

de même que

- les membres du comité interministériel

et

- de nombreux membres du personnel du Ministère de la Sécurité du revenu, en particulier Andrée Bergeron, Monique Dion, Pierre Fontaine, Pierre Gagné, Odette Guertin, Suzanne Lévesque, Nicole Lemieux, François Lussier, Nicole Malo, Claire Pageau

Contrats

Des contrats ont été accordé à:

- Argos Consultants Inc.
- Marc Van Audenrode, Université Laval
- Lucie Beauchemin
- Carrefour de relance de l'économie et de l'emploi du centre de Québec
- Christopher McAll, Deena White et leur équipe de recherche, Université de Montréal
- Pierre-Yves Crémieux, UQAM
- Laboratoire de recherche sur les politiques sociales, UQAM
- Frédéric Lamotte
- MRC Pabok

Les auteurs

Camil Bouchard, professeur, Laboratoire de recherche en écologie humaine et sociale et membre du Département de psychologie, Université du Québec à Montréal

Alain Noël, professeur agrégé, Département de science politique, Université de Montréal

Vivian Labrie, animatrice et chercheure autonome, Carrefour de pastorale en monde ouvrier, Québec