

POUR UN RÉGIME ÉQUITABLE AXÉ SUR L'EMPLOI

RAPPORT

**soumis à la ministre
de la sécurité du revenu**

par

**Pierre Fortin
Université du Québec à Montréal**

et

**Francine Séguin
École des Hautes Études Commerciales**

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1

INTRODUCTION	4
Notre mandat.....	4
Les enjeux de la sécurité du revenu	5
Le lien entre emploi et sécurité du revenu	6
Plan du rapport	7

Chapitre 2

LE RÉGIME ACTUEL DE LA SÉCURITÉ DU REVENU	10
Ses caractéristiques	11
Bref portrait des prestataires	17
Un régime innovateur qui a limité la hausse de la pauvreté	18
La croissance des dépenses en sécurité du revenu depuis 1988.....	19
Une organisation des services qui pose problème	36
Une population de plus en plus critique.....	38

Chapitre 3

BRISER LE CERCLE VICIEUX DE LA PAUVRETÉ INTERGÉNÉRATIONNELLE	52
La pauvreté intergénérationnelle.....	52
Donner un bon départ aux enfants de 0 à 5 ans	55
Avoir une prestation unifiée pour tous les enfants de 0 à 18 ans	57
Accorder une attention particulière aux familles monoparentales	60
Revaloriser la formation professionnelle	63
Renforcer l'encadrement des jeunes de 18 à 24 ans	66

Chapitre 4

FAVORISER L'ÉQUITÉ ET L'INCITATION AU TRAVAIL	71
Les personnes souffrant de contraintes sévères à l'emploi.....	71
Les personnes contraintes par leur âge ou leur santé	72
Les personnes ne souffrant d'aucune contrainte à l'emploi.....	73
Vérifier plus rigoureusement les efforts dans la recherche d'emploi	74
Améliorer l'intérêt financier à se trouver un emploi.....	75

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Les barèmes d'aide sociale.....	76
Le salaire minimum.....	77
L'extension de certains avantages aux travailleurs à bas revenu.....	78
Le programme APPORT	85

Chapitre 5

UN EFFORT COLLECTIF POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI.....	93
Augmenter rapidement et massivement le nombre d'emplois.....	94
Soutenir la rentabilité de nos entreprises	96
Des mesures spécifiques de création d'emplois.....	97
Mieux préparer les travailleurs à occuper les emplois disponibles.....	106
Conclusion.....	110

Chapitre 6

UNE ORGANISATION DES SERVICES ORIENTÉE VERS L'EMPLOI	112
Le Centre local d'emploi (CLE).....	113
La section d'ajustement du revenu	114
La section de préparation et d'insertion en emploi	116
Le niveau régional	117
Le niveau national	118

Chapitre 7

MAINTENIR LES COÛTS À UN NIVEAU RAISONNABLE.....	120
Le mandat de respecter les contraintes financières de l'État	120
L'impact financier de nos propositions	121
Les perspectives financières du gouvernement	124

Chapitre 8

CONCLUSION	126
Points de convergence et de divergence avec les autres membres du comité externe de révision de la sécurité du revenu	131
Principaux points de convergence	131
Principaux points de divergence	133

Chapitre 9

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

LISTE DES RECOMMANDATIONS 135

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

En juin 1995, la ministre de la Sécurité du revenu nous confiait le mandat de lui soumettre des recommandations sur la configuration générale que devrait adopter un nouveau régime de sécurité du revenu et sur ses principales composantes.

Notre mandat

La ministre nous invitait à analyser le contexte économique et social dans lequel s'inscrirait pareille réforme, à établir les principes et orientations qui devraient l'inspirer et à soumettre des recommandations qui tiendraient compte des objectifs suivants :

- une meilleure responsabilisation des individus et des collectivités
- un meilleur soutien aux personnes dans leur démarche d'intégration à l'emploi et à la vie en société
- la simplification du régime de sécurité du revenu et de son administration
- l'harmonisation des diverses formes de soutien du revenu entre elles et avec la fiscalité
- un contrat de solidarité sociale fondé sur un juste équilibre entre les responsabilités respectives de l'État, des individus et de la société
- une lutte plus efficace contre la pauvreté, la dépendance sociale et le travail au noir
- l'équité entre les contribuables et les personnes à l'aide de dernier recours
- le respect de la contrainte financière du gouvernement.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Ces objectifs ont guidé notre travail. Ils ne sont certes pas faciles à atteindre et à concilier entre eux. Les choix que nous proposons sont fondés sur notre analyse de la situation et sur les valeurs que nous croyons partager avec un grand nombre de Québécois et Québécoises.

Pour former notre opinion, nous avons bénéficié de l'aide de centaines de personnes provenant de milieux très divers à l'intérieur comme à l'extérieur du Québec. Prestataires de la sécurité du revenu, agents de l'aide sociale, groupes communautaires, syndicats, associations d'entreprises, représentants municipaux, journalistes, chercheurs, consultants, personnels des ministères des Finances et de la Sécurité du revenu, sous-ministres, ministres et anciens ministres nous ont tous fourni de précieux diagnostics, d'intéressantes suggestions et un appui indéfectible.

Les trois membres du comité de cinq personnes formé par la ministre de la Sécurité du revenu, qui signent un rapport distinct du nôtre, ont également influencé nos analyses et nos valeurs. Si nos opinions divergent des leurs sur certains aspects, elles convergent cependant sur plusieurs autres.

Qu'ils en soient tous remerciés.

Les enjeux de la sécurité du revenu

Les enjeux liés à la sécurité du revenu sont importants. Au Québec, en 1995, 802 000 personnes, soit une personne sur huit de moins de 65 ans, étaient inscrites à l'aide de dernier recours. Ce nombre est non seulement très élevé, mais il a augmenté de 44 % depuis le début de la récession de 1990. Le taux de pauvreté au Québec, qui est étroitement lié à la présence à l'aide sociale, est l'un des plus élevés en Amérique du Nord.

Les sommes en cause sont aussi très importantes. En 1995-96, les dépenses du Québec en sécurité du revenu atteindront environ 4 G \$, soit 2,3 % de notre revenu intérieur et près de 10 % des crédits budgétaires du gouvernement. L'augmentation depuis 1990 est de 1,4 G\$, ce qui représente une hausse de 55 % du budget de la sécurité du revenu. Cette hausse reflète l'indexation des prestations au coût de la vie, mais surtout l'augmentation du nombre d'inscriptions à l'aide de dernier recours.

Le lien entre emploi et sécurité du revenu

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Notre rapport est centré sur le lien qui doit exister entre la sécurité du revenu et l'emploi. Il est axé d'une part, sur les moyens de favoriser une plus grande équité entre les prestataires de la sécurité du revenu et les travailleurs à petits salaires et d'autre part, sur les moyens qu'il faut adopter pour faire passer les prestataires de l'aide sociale à l'emploi.

- **Des emplois disponibles, accessibles et intéressants**

Pour que moins de personnes passent du travail à l'aide sociale et que plus de personnes passent de l'aide sociale à l'emploi, trois conditions sont absolument nécessaires. Les emplois doivent être disponibles, accessibles et intéressants.

Il y aura davantage d'emplois disponibles si l'environnement économique favorise la création d'emplois. Ce sera le cas si la demande pour les produits des entreprises est vigoureuse et s'il est rentable pour elles de la satisfaire. L'État a aussi un rôle à jouer qui est de faciliter le développement des emplois d'utilité collective et l'adoption des lois susceptibles de faciliter la création d'emplois.

Les emplois seront accessibles si les personnes sans emploi possèdent les qualifications requises pour les occuper. Ce sera le cas si leur niveau d'éducation et leur type de formation les ont bien préparées à occuper les emplois disponibles.

Les emplois seront intéressants à occuper si les personnes sans emploi estiment qu'en les occupant, elles amélioreront suffisamment leur sort. Pour le prestataire de la sécurité du revenu, cela signifie que la perte encourue en quittant l'aide sociale doit être amplement compensée par le salaire et les autres conditions qui sont attachés à l'emploi qu'il décide d'occuper.

Notre rapport propose donc des moyens de créer plus d'emplois, de mieux former les prestataires aux compétences requises par ces emplois et d'augmenter de manière équitable leur intérêt financier à les occuper.

- **Équité et incitation au travail**

Cet écart entre la valeur de la prestation d'aide sociale et le revenu attaché à un emploi soulève une question fondamentale d'équité. S'il est faible, la situation est injuste pour le petit

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

salarié qui travaille à temps plein pour atteindre un niveau de vie dépassant à peine celui dont jouit le prestataire, sans travailler. Il s'ensuit que toute mesure qui augmente l'écart entre la prestation d'aide sociale et le salaire minimum fait d'une pierre deux coups : d'une part, elle augmente l'intérêt du prestataire à quitter l'aide sociale pour aller travailler; d'autre part, elle favorise une plus grande équité entre le prestataire de la sécurité du revenu et le petit salarié. Elle engendre donc un incitatif financier pour le prestataire, et plus d'équité pour le travailleur.

Plan du rapport

Le chapitre 2 décrit le régime actuel de la sécurité du revenu et ses différentes clientèles. Il analyse par la suite les causes de la très forte augmentation (76 %) des dépenses du Québec en sécurité du revenu depuis 1988. Il porte aussi un diagnostic sur le fonctionnement du système actuel, tant du point de vue de l'administration de ce système que du point de vue des utilisateurs. Enfin, il attache une certaine importance aux perceptions et aux attentes que la population québécoise entretient face à son régime de sécurité du revenu.

Le chapitre 3 aborde la question de la reproduction de la pauvreté intergénérationnelle. Nous présentons d'abord quelques statistiques révélatrices de la transmission de la pauvreté d'une génération à l'autre. Le diagnostic qui en découle nous amène à faire quatre propositions : la gratuité des frais de garde pour les enfants de familles à faible revenu; une allocation intégrée pour les enfants; une réaffectation importante des fonds pour soutenir l'insertion en emploi des chefs de familles monoparentales; une réorientation de la formation professionnelle et des conditions susceptibles d'amener les jeunes de 18 à 24 ans à poursuivre leurs études.

Le chapitre 4 aborde comment notre régime de sécurité du revenu pourrait favoriser une plus grande équité et être davantage incitatif à quitter l'aide sociale pour occuper un emploi. Nous examinons d'abord le cas des personnes inscrites à l'aide sociale qui souffrent de contraintes sévères à l'emploi et nous faisons des propositions pour améliorer leur situation. Nous abordons par la suite le cas des prestataires aptes au travail. Puis, nous abordons la situation des prestataires souffrant de contraintes en raison de leur âge ou de leur santé. Des propositions sont présentées sur la règle de détermination du salaire minimum, et sur l'extension aux travailleurs à faibles revenus de l'allocation au logement et de l'assurance-médicaments. Enfin, une évaluation du programme APPORT, qui subventionne le salaire des travailleurs ayant charge d'enfants, nous

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

conduit à proposer le maintien de ce programme, mais à une échelle réduite dans le nouveau contexte de l'allocation intégrée pour les enfants.

Le chapitre 5 propose une politique de développement de l'emploi. Nous établissons d'abord la condition nécessaire à une augmentation de 200 000 emplois au Québec dans un délai inférieur à cinq ans, à savoir la réduction et la stabilisation des taux d'intérêt à court terme. Nous proposons ensuite plusieurs mesures spécifiques de création d'emplois fondées sur le soutien à la rentabilité des entreprises et sur l'engagement de l'État dans la redistribution de l'emploi en faveur d'activités dont l'utilité économique ou sociale ne fait pas de doute, mais qui ne répondent pas aux critères habituels de rentabilité financière privée. Enfin, nous réaffirmons l'importance capitale pour le Québec d'une part, de poursuivre son effort de relèvement du niveau général d'éducation et d'autre part, de remédier aux déficiences de son secteur de formation professionnelle.

Le chapitre 6 traite de la réorganisation des services du ministère de la Sécurité du revenu aux niveaux local, régional et national. Nous proposons d'unifier les services des Centres Travail-Québec, des Centres d'emploi du Canada et Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre; de bien distinguer les services d'ajustement du revenu et de contrôle d'une part, et les fonctions d'orientation, de préparation et d'insertion en emploi d'autre part; de simplifier l'accès aux services au moyen d'une porte d'entrée unique; de reconstruire la gestion des services sur la base des partenariats locaux et régionaux; et de s'assurer que le système est en tout temps respectueux des besoins et du cheminement des personnes.

Le chapitre 7 évalue l'impact de chacun des changements proposés sur le budget de la Sécurité du revenu et montre que, globalement, la réforme proposée n'entraînerait pas de déboursé supplémentaire pour le gouvernement à court terme, et lui procurerait des économies à moyen terme. Nos perspectives financières tiennent compte de ces changements, mais aussi des perspectives québécoises, économiques et canadiennes, des restrictions supplémentaires à l'assurance-chômage, des réductions prévues des transferts fédéraux et des compressions budgétaires du Québec.

Le chapitre 8 résume l'essentiel des propositions du rapport et revient sur son objectif central : instaurer un régime de sécurité du revenu équitable axé sur l'emploi. On y trouvera en annexe la liste de nos recommandations.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

CHAPITRE 2

LE RÉGIME ACTUEL DE LA SÉCURITÉ DU REVENU

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 G\$. Il comporte quatre programmes principaux :

- 1) Soutien financier (SOFI), pour les personnes souffrant de contraintes sévères à l'emploi (110 000 ménages, 838 M\$)
- 2) Actions positives pour le travail et l'emploi (APTE), pour les aptes au travail (370 000 ménages, 2 781 M\$)
- 3) Aide aux parents pour leurs revenus de travail (APPORT), pour compléter le revenu des travailleurs pauvres qui ont charge de famille (35 000 ménages, 60 M \$)
- 4) Assistance-maladie, pour assurer la gratuité de services pharmaceutiques (médicaments), optométriques et dentaires aux prestataires des trois programmes précédents (323 M\$).

Un ménage est admissible à l'un ou l'autre des deux premiers programmes s'il passe un test de revenu, un test d'actifs et un test de contribution parentale. S'il est admissible, il a droit à une prestation de base et à des prestations spéciales. Le programme APPORT offre une supplémentation au revenu de travail des familles salariées qui ont des enfants.

Ses caractéristiques

La prestation de base

La prestation de base d'un ménage est égale au déficit de ses ressources par rapport à ses besoins essentiels reconnus. Les barèmes de base pour la prestation mensuelle sont ceux d'un ménage dont les ressources évaluées sont nulles; il s'agit donc de prestations de base maximales.

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

- 1) la présence ou l'absence de contrainte sévère à l'emploi (SOFI ou APTE)
- 2) le nombre d'adultes
- 3) le nombre d'enfants.

Parmi les aptes au travail, elle distingue aussi quatre catégories définies en fonction d'un quatrième critère : la participation aux mesures de préparation et d'intégration à l'emploi agréées par le MSR. Ces catégories sont : non participant, disponible, non disponible et participant. Essentiellement,

- 1) un apte non participant (202 000 adultes, ou 45 % des aptes) est quelqu'un qui ne désire pas s'engager dans une mesure d'employabilité agréée par le MSR
- 2) un apte disponible (50 000 adultes, ou 11 % des aptes) est quelqu'un qui désire s'engager dans une telle mesure, mais ne s'en est pas encore fait offrir une par le MSR
- 3) un apte non disponible (143 000 adultes, ou 32 % des aptes) est quelqu'un qui est exempté de participer à une mesure, en raison surtout
 - i) d'inaptitude temporaire (10 % des non disponibles)
 - ii) d'âge supérieur à 54 ans (35 % des non disponibles)

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

- iii) de grossesse ou d'enfant à charge de moins de 72 mois (52 % des non disponibles)
- 4) un participant (49 000 adultes, ou 11 % des aptes) est quelqu'un qui est engagé dans une mesure d'employabilité agréée par le MSR.

Les deux membres d'un couple de prestataires ne sont pas nécessairement tous les deux dans la même catégorie d'aptés : l'un peut être participant, l'autre non disponible, etc. Cela donne naissance à une batterie de barèmes dits mixtes.

La logique de la grille

La grille des barèmes mise en vigueur le 1er avril 1996 suit la logique suivante :

- 1) le barème de base d'une personne seule SOFI est de 689 \$
- 2) le barème d'une personne seule apte non participante est de 500 \$
- 3) la présence d'un conjoint ajoute 275 \$ à la prestation de personne seule apte
- 4) chacun des deux premiers enfants ajoute 125 \$ à la prestation; les suivants, 4 \$ chacun seulement, le reste des besoins étant couverts par les 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 non participant, le statut de non disponible ajoute 100 \$ lorsqu'un seul adulte est présent, et 87 \$ par personne non disponible dans un couple
- 7) par comparaison au statut de non participant, le statut de participant ajoute 120 \$ lorsqu'un seul adulte est présent et 97 \$ par personne participante dans un couple.

Il importe de noter que la loi 115 votée en décembre dernier supprime la catégorie «apte disponible» et réduit de 15 \$ à 30 \$ les barèmes mensuels de la catégorie «apte participant» à partir

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

du 1er avril prochain. L'ancienne catégorie des aptes disponibles se confond maintenant avec celle des aptes non participants.

Enfin, un cinquième critère peut modifier le montant de la prestation de base maximale, à savoir 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 \$ (économie 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 (économie 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 en plus de loyers modiques, s'il 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, les montants affectés ont coûté 440 M\$ au gouvernement. Ils se répartissaient comme suit :

1) Programme d'assistance-maladie		300 M \$
• médicaments	205 M \$	
• services dentaires	67 M \$	
• services optométriques, etc.	28 M \$	
2) Autres prestations relatives à la santé		34 M \$

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

• transport pour fins médicales	14 M \$
• grossesse, diabète, etc.	9 M \$
• lunettes et lentilles	5 M \$
• autres	6 M \$
4) Allocation-logement	68 M \$
3) Développement de l'employabilité	24 M \$
• frais de garde	
• coût des études	
4) Prestations diverses	13 M \$
• frais scolaires (enfants)	9 M \$
• frais funéraires, sinistres, etc.	3 M \$

Ces prestations spéciales représentaient une dépense annuelle de 536 \$ par prestataire (enfants compris).

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

Le régime québécois de sécurité du revenu cherche à aider les prestataires :

- 1) à préparer leur retour au travail en leur offrant un train de «mesures de développement de l'employabilité»
- 2) à s'intégrer plus facilement en emploi par un programme de subventions à l'emploi.

Comme nous l'avons noté plus haut, la participation du prestataire à une mesure de développement de l'employabilité lui donne droit à un supplément de 120 \$ (personne seule) ou de 97 \$ (dans un couple). Ces suppléments sont intégrés à sa 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.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Au cours de l'année financière 1994-95, on a compté 122 000 participations à des mesures de développement de l'employabilité. Ces participations se répartissaient comme suit dans les divers types de mesures :

1) Mesures de formation		34 %
• Rattrapage scolaire	29 %	
• Formation sur mesure en établissement	2 %	
• Retour aux études postsecondaires	1 %	
• Autres	2 %	
2) Mesures préparatoires à l'insertion		33 %
• Reconnaissance des activités de développement de l'employabilité (RADE)	20 %	
• Stages en milieu de travail (SMT)	7 %	
• Services externes de main-d'oeuvre (SEMO)	6 %	
3) Mesures d'activités communautaires		33 %
• Expériences de travail (EXTRA)	32 %	
• Jeunes volontaires	1 %	

De son côté, l'aide à l'intégration en emploi se concentre pour l'essentiel dans le programme PAIE (Programme d'aide à l'intégration en 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 aux médicaments et aux soins de santé gratuits. En 1994-95, on comptait 27 000 participations au programme PAIE.

On prévoit que l'ensemble de ces mesures de préparation et d'intégration à l'emploi auront coûté environ 144 M\$ au gouvernement durant l'année financière 1995-96.

Le programme APPORT

Le programme d'aide aux parents pour le retour au travail (APPORT) supplémente de manière permanente le revenu d'emploi des travailleurs qui gagnent moins de 26 000 \$ par année et qui ont des enfants à charge (33 000 ménages, coût de 60 M\$ en 1995-96). L'objectif du programme est de rendre le retour au travail financièrement intéressant pour les prestataires de l'aide sociale 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) additionné de la prestation APPORT dépasse suffisamment le revenu de base qui leur est assuré par la prestation d'aide sociale pour famille monoparentale ou pour couple avec enfants. Les prestataires d'APPORT ont accès à l'allocation pour le logement.

Pour comprendre la situation, considérons l'exemple suivant. Un emploi rémunéré au salaire minimum actuel de 6,45 \$ pendant 1 800 heures donne un revenu annuel avant impôts de 11 610 \$, et moins après impôts. Or, à l'aide sociale, la prestation d'une famille monoparentale avec un enfant dont le chef est apte non participant peut atteindre 10 580 \$ par année (barème mensuel de base de 750 \$, plus allocation mensuelle au logement de 90 \$, plus prestations spéciales estimées annuellement à 500 \$). Un couple d'aptés non participants avec deux enfants, quant à lui, peut toucher 14 080 \$ (barème mensuel de 1 000 \$, plus allocation mensuelle au logement de 90 \$, plus prestations spéciales estimées annuellement à 1 000 \$). Sans la supplémentation du revenu de travail fournie par APPORT, qui peut atteindre 3 800 \$, l'intérêt purement financier à travailler des adultes dans ces familles serait évidemment plutôt faible.

L'aide financière 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 soit à un versement de sous-payés, soit à une récupération de trop-payés.

En raison notamment de sa complexité et du risque de devoir rembourser des trop-payés, le programme APPORT a connu un départ très lent au début des années 1990. Mais au cours des deux dernières années, il a connu un nouvel essor, sa clientèle étant passée de 23 000 ménages en 1992 à 35 000 en 1995.

Bref portrait des prestataires

Le taux d'inscription à l'aide sociale dans la population québécoise âgée de moins de 65 ans a atteint 12,4 % en 1995. Cependant, tous les groupes n'ont pas la même probabilité d'être inscrits. À un extrême, le taux dépassait 40 % pour les familles monoparentales; à l'autre extrême, il était inférieur à 5 % pour les diplômés universitaires. De plus, une fois qu'on est inscrit à l'aide sociale, la durée de séjour peut varier beaucoup d'un groupe à l'autre. La présence d'une contrainte sévère à l'emploi, le statut monoparental, l'âge et la sous-scolarisation sont les quatre facteurs qui sont associés le plus étroitement à de longues durées de séjour à l'aide.

Pour comprendre l'importance de ces corrélations, nous employons un indicateur simple : la proportion d'un groupe qui est inscrite à l'aide sociale depuis 4 ans ou plus. En mars 1995, cette proportion était de 87 % pour les personnes souffrant de contraintes sévères à l'emploi et inscrites au programme Soutien financier, mais de 50 % pour les personnes inscrites au programme APTE. Plus de 57 % des familles monoparentales du programme APTE, mais seulement 48 % des autres types de ménages du même programme étaient présents à l'aide depuis 4 ans ou plus. La proportion augmentait aussi avec l'âge : 44 % pour les 25-29 ans, 65 % pour les 40-49 ans, 73 % pour les 55-64 ans. Enfin, on estime que plus de 70 % des adultes au programme APTE avaient 11 ans ou moins de scolarité et que leur durée de séjour à l'aide était deux fois plus longue que celle des adultes ayant plus de 11 ans de scolarité.

On reconnaît depuis longtemps les graves difficultés d'intégration en emploi des personnes souffrant de fortes contraintes en raison de la santé et de l'âge. C'est pourquoi ces groupes bénéficient de la prestation relevée du programme Soutien financier ou du barème «non disponible» du programme APTE.

Dans le cas des chefs de familles monoparentales, dont plus de la moitié font des séjours à l'aide sociale dépassant huit ans, leurs chances d'accès à l'autonomie financière pourraient être sensiblement augmentées par un investissement accru dans les ressources humaines et par une réduction importante des pertes financières subies lorsqu'ils quittent l'aide sociale pour occuper un emploi. Le programme APPORT vise précisément à augmenter le gain net du passage de l'aide sociale au travail, mais il ne paraît pas suffisant à lui seul pour faire diminuer le taux de présence à l'aide des familles monoparentales.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

La forte corrélation inverse entre le niveau de scolarité et le taux de présence à l'aide sociale fournit une preuve convaincante que la poursuite des études et la formation à l'emploi constituent les meilleures polices d'assurance contre la pauvreté chronique. Nous devons ici explorer toutes les possibilités d'amélioration, y compris une réorientation de la formation professionnelle qui puisse attirer un nombre beaucoup plus grand de jeunes.

Un régime innovateur qui a limité la hausse de la pauvreté

Le régime québécois a des lacunes que nous exposerons dans la suite du présent chapitre et dans les chapitres suivants. Mais nous sommes à cent lieues d'être parmi ses dénigreur systématiques. Nous pouvons affirmer, non sans quelque fierté, que notre régime a été parmi les plus innovateurs du continent au cours des deux dernières décennies et qu'il a su protéger le Québec contre la forte augmentation de la pauvreté observée aux États-Unis.

La détérioration du climat économique général depuis vingt ans a entraîné une forte augmentation du taux de pauvreté aux États-Unis à partir de 1980. Au Canada cependant, et au Québec en particulier, le taux de pauvreté est loin d'avoir augmenté autant, malgré que les mêmes facteurs continentaux aient agi des deux côtés du 45^e parallèle. La recherche économique contemporaine attribue cette différence dans l'évolution des taux de pauvreté à la couverture complète et aux niveaux de prestations deux fois plus élevés qui sont consentis par notre aide de dernier recours.

Le régime québécois a été innovateur sur plusieurs plans. Le programme SUPRET, lancé en 1979, et son successeur APPORT, en vigueur depuis 1989, constituent des innovations importantes au plan international en matière de supplémentation du revenu.

L'expérience québécoise touchant les mesures de préparation et d'intégration à l'emploi est tout aussi nouvelle. Elle est maintenant imitée par la plupart des autres provinces canadiennes. Ces mesures posent certaines difficultés, notamment par leur complexité ou leur rendement moins élevé que prévu dans la lutte contre la pauvreté. Mais plusieurs d'entre elles peuvent être améliorées. C'est dans cet esprit constructif que nous allons faire des propositions pour faire passer notre régime de sécurité du revenu à une autre étape de son évolution.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Il est certain que d'autres pays, sur d'autres continents, ont pu mieux réussir et nous pouvons en tirer des enseignements pour l'avenir. Mais il demeure réconfortant de prendre note que nous aurions pu faire bien pire sur notre propre continent. Pour cette raison, il est encourageant de construire sur une base qui est loin d'être la plus fragile Amérique du Nord.

Le succès relatif du Québec à contenir la pauvreté dans un environnement économique qui s'est gravement détérioré a cependant entraîné d'importantes augmentations des coûts de l'aide sociale. Il est important de bien comprendre cette évolution afin d'aborder les problèmes de la sécurité du revenu de façon mieux informée dans les chapitres suivants.

La croissance des dépenses en sécurité du revenu depuis 1988

Dans la dernière décennie, les dépenses québécoises en sécurité du revenu ont été marquées par trois grandes évolutions :

- 1) la refonte de la Loi québécoise sur la sécurité du revenu en 1989
- 2) les amendements successifs apportés à la Loi fédérale de l'assurance-chômage apportés en 1990, en 1993 et en 1994
- 3) la récession économique de 1990 et ses séquelles.

L'année 1988 constitue donc un bon point de départ pour analyser le comportement récent du régime de sécurité du revenu. Le tableau 1 retrace l'évolution des dépenses en sécurité du revenu depuis cette date. On y constate qu'au cours des sept dernières années, elles ont augmenté de 76 %, passant de 2,3 G\$ pendant l'année financière 1988-89 à 4,0 G\$ pendant l'année financière 1995-96. La hausse des dépenses s'est surtout manifestée pendant la récession, de 1991 à 1993.

Par définition, la poussée des dépenses ne peut avoir que trois sources :

- 1) la hausse du coût de la vie (inflation)
- 2) la hausse de la prestation annuelle moyenne par ménage exprimée en unités constantes de pouvoir d'achat (c'est-à-dire en «dollars constants»)

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

- 3) la hausse du nombre de ménages prestataires.

Le tableau 2 décompose l'augmentation cumulative des dépenses pour la période allant de 1988 à 1995. Deux conclusions se dégagent du tableau :

- 1) globalement, la hausse des barèmes d'aide sociale depuis 1988 a été très modérée. Elle n'a pratiquement servi qu'à empêcher l'érosion (de 23 %) du pouvoir d'achat des prestations par la hausse du coût de la vie. En dollars constants, la prestation moyenne par ménage n'a presque pas augmenté (2 % seulement);
- 2) c'est donc à peu près uniquement la très forte augmentation du nombre de ménages prestataires (de 40 % ou 135 000) qui explique l'extraordinaire poussée des dépenses réelles à l'aide sociale de 1988 à 1995. Ces ménages supplémentaires ont entraîné une hausse de dépense 1,1 G\$ à la Sécurité du revenu.

Nous allons examiner ces deux phénomènes.

La stabilité de la prestation moyenne par ménage

Contrairement à une opinion répandue, l'augmentation importante des dépenses en sécurité du revenu dans les années récentes n'a rien à voir avec une dérive à la hausse des barèmes. Les faits contredisent clairement l'hypothèse d'un dérapage global des dépenses qui serait dû à une générosité accrue du régime de sécurité du revenu. Dans les années récentes, le gouvernement du Québec a fait preuve, pour l'établissement des barèmes, de la même prudence qui a toujours caractérisé le régime québécois d'aide sociale depuis ses débuts.¹

L'attitude québécoise s'est particulièrement démarquée de celle des gouvernements Peterson et Rae en Ontario où, en plus de l'indexation au coût de la vie, le pouvoir d'achat des barèmes d'aide

1

En dollars constants de 1995, le barème mensuel standard pour une personne seule de 30 ans ou plus avait légèrement augmenté de 1975 à 1988, passant de 590 \$ à 600 \$; le barème pour une personne seule de moins de 30 ans avait pendant ce temps diminué, de 255 \$ à 220 \$.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

sociale fut relevé de 25 à 30 %, selon la catégorie de ménage, entre 1986 et 1994. En fait, la baisse de 21,6 % des barèmes ontariens décrétée par le gouvernement Harris l'automne dernier avait essentiellement pour but d'annuler les hausses de pouvoir d'achat accordées par ses deux prédécesseurs.

Afin d'éliminer toute confusion à ce sujet, il importe de rappeler que, même après le récent décret ontarien, les barèmes québécois actuels demeurent globalement inférieurs aux barèmes nouvellement en vigueur dans cette province. La forte réduction des barèmes en Ontario ne peut donc servir à justifier une réduction semblable au Québec.

Le tableau 3 démontre la véracité de cette dernière affirmation. Il étend la comparaison des barèmes à trois autres provinces canadiennes, soit la Colombie-Britannique, l'Alberta et le Nouveau-Brunswick. On y constate que les barèmes du Québec occupent une position médiane dans l'ensemble canadien. Ils sont en général inférieurs à ceux de l'Ontario et de la Colombie-Britannique et supérieurs à ceux de l'Alberta et du Nouveau-Brunswick. La politique traditionnelle du Québec en matière d'établissement des barèmes mise donc sur la modération et la stabilité. Bien que nous ayons plusieurs suggestions à faire dans la suite du rapport pour améliorer le régime actuel, c'est une attitude et une orientation globales que nous n'hésitons pas à appuyer au départ.

Il importe par ailleurs de comprendre que la stabilité globale de la prestation moyenne par ménage depuis 1988 cache d'importants mouvements sous-jacents dans la structure des barèmes. Sous l'empire de la nouvelle Loi de la sécurité du revenu de 1989, le nombre des barèmes est passé de 8 à 48. Le tableau 4 donne un aperçu de l'évolution de la structure des barèmes de 1988 à 1996. Il identifie les groupes qui se sont vus accorder une hausse de prestation, soit dans l'ordre :

- 1) les jeunes aptes au travail de 18 à 29 ans, qui se sont vus accorder la parité de barème avec ceux de 30 ans ou plus
- 2) les personnes souffrant d'une contrainte sévère à l'emploi
- 3) les prestataires qui participent à une mesure de préparation ou d'intégration à l'emploi.

Le tableau identifie également les groupes qui ont essuyé une baisse de prestation. Il s'agit des prestataires aptes au travail de 30 ans ou plus qui ne participent pas à une mesure de préparation ou d'intégration à l'emploi.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

La raison pour laquelle les changements apportés à la structure des barèmes en 1989 ont laissé la prestation moyenne par ménage pratiquement inchangée est que les augmentations de coûts découlant de la parité accordée aux jeunes et de la hausse pour les personnes handicapées ont été compensées par la concentration des clientèles dans la catégorie des «non participants», dont le barème fut sensiblement abaissé.

En fait, la hausse de 2 % de la prestation moyenne de 1988 à 1995 est presque uniquement attribuable à l'évolution des prestations spéciales d'assistance-maladie (médicaments, services optométriques et dentaires, etc.). En dollars constants de 1995, le coût annuel moyen de l'assistance-maladie par ménage a en effet augmenté de 28 %, passant de 527 \$ en 1988 à 673 \$ en 1995. Cette augmentation reflète la conjonction de trois facteurs : une hausse particulièrement rapide des prix des médicaments, une hausse du nombre de personnes par ménage à l'aide et une hausse de la consommation de médicaments par personne.

L'augmentation du taux d'assistance sociale

Comme la prestation moyenne par ménage est demeurée plutôt stable depuis 1988, la poussée récente des dépenses réelles d'aide sociale découle, par élimination, de la hausse du nombre de ménages à l'aide. Comme on l'a vu au tableau 2, le nombre de ménages prestataires a augmenté de 40 % entre 1988 et 1995. Une partie de la progression reflète simplement l'expansion démographique. La population de 64 ans ou moins au Québec a en effet augmenté de près de 9 % pendant ces sept années. Il serait naturel de s'attendre à ce que la population à l'aide ait subi une hausse du même ordre de grandeur. Le fait que le nombre de ménages prestataires ait crû de 40 % plutôt que de seulement 9 % signifie cependant que la majeure partie de la hausse traduit une forte augmentation du taux global d'assistance sociale, c'est-à-dire de la proportion de la population de moins de 65 ans qui est présente à l'aide sociale.

La figure 1 retrace l'évolution de ce taux global d'assistance sociale au Québec au cours des quinze dernières années. Elle révèle tout d'abord que, pendant les années 1981 à 1990, le taux d'assistance a traversé un cycle complet d'augmentation et de diminution qui s'est conformé au cycle conjoncturel marqué par la récession de 1982 et la lente reprise qui a suivi. La hausse de 9% en 1981 à 12 % en 1985, suivie du retour à 9 % en 1990, reproduit simplement, avec un léger retard, la trajectoire à peu près identique du taux de chômage.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Ces observations démontrent que, contrairement à une opinion répandue, le taux d'assistance sociale n'a manifesté aucune tendance à augmenter «structurellement» du sommet conjoncturel de 1981 à celui de 1990. Il faut en conclure que, dans un environnement marqué par la stabilité globale des barèmes d'aide sociale, des paramètres de l'assurance-chômage et de la conjoncture économique, le taux d'assistance sociale tend à demeurer stable.

Cette conclusion nous amène à examiner trois hypothèses d'explication de la hausse du taux d'assistance sociale observée dans la présente décennie :

- 1) les effets incitatifs des modifications apportées aux barèmes d'aide par la loi de 1989
- 2) les restrictions successives au régime fédéral d'assurance-chômage, qui ont refoulé plusieurs travailleurs à l'aide sociale
- 3) l'importante récession de 1990-1993 et la reprise incomplète de 1994-1995.

Nous allons examiner chacune de ces hypothèses.

Les changements dans les barèmes de l'aide sociale en 1989

La population au bas de l'échelle des revenus est tout aussi rationnelle dans son comportement économique que celle du milieu ou du haut de l'échelle. Elle est très consciente des écarts entre le niveau des prestations d'aide sociale et les conditions financières qu'offrent les emplois qui lui sont accessibles. Les barèmes peuvent donc exercer un effet d'attraction et de rétention important sur les clientèles à l'aide sociale. Les preuves statistiques de ce phénomène abondent mais on n'a, pour s'en convaincre, qu'à comparer l'évolution récente des taux d'assistance sociale au Québec et en Ontario.

La figure 2 présente cette comparaison pour les années 1986 à 1995. Pendant que le taux d'assistance au Québec se conformait au profil fluctuant de la conjoncture économique, le taux d'assistance en Ontario s'est d'abord mis à augmenter prématurément pendant que la reprise battait encore son plein en 1986-1990. Par la suite, le taux ontarien a littéralement explosé. Depuis 1991, il a continuellement dépassé le taux québécois.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

La récession de 1990-1993 et les restrictions à l'assurance-chômage n'ayant présenté que de modestes différences entre les deux régions², il n'y a pas d'autre explication logique à la différence marquée de comportement entre leurs taux d'assistance que l'évolution très divergente de leurs niveaux de prestations d'aide sociale. En dollars constants, ces dernières sont demeurées globalement stables au Québec de 1986 à 1995, mais elles ont augmenté de plus de 25 % en Ontario (avant d'être ramenées à leur niveau de départ par le gouvernement Harris en octobre dernier).

L'évolution comparée des taux d'assistance au Québec et en Ontario a de quoi faire réfléchir. Elle nous convainc, en tout cas, que la prudence traditionnelle du Québec en matière de fixation des barèmes d'aide sociale est la stratégie la plus sage à adopter. Nous encourageons le gouvernement à maintenir cette stratégie de prudence et de stabilité.

La prestation moyenne par ménage étant demeurée à peu près inchangée au Québec depuis 1988, on ne peut logiquement lui attribuer d'effet marqué sur l'évolution récente du taux global d'assistance au Québec. Cependant, les changements apportés à la structure des barèmes ont pu influencer sur le taux de présence à l'aide sociale de certains types de ménages. Par exemple, la baisse des prestations pour les personnes et les familles aptes non participantes de 30 ans ou plus, de même que l'encouragement au retour au travail des familles induit par le programme APPORT, ont pu réduire le taux de présence à l'aide de ces groupes.

À l'inverse, l'octroi de la parité de barème aux personnes seules et aux couples sans enfants capables de travailler et âgés de moins de 30 ans semble avoir fait augmenter le taux d'assistance sociale parmi les jeunes. Le tableau 5 compare les taux moyens de sortie de l'aide avant et après l'année d'entrée en vigueur de la nouvelle loi, pour les personnes aptes au travail de 18 à 24 ans, de 25 à 29 ans et de 30 à 44 ans. On y observe le contraste suivant : alors que la probabilité de sortie au bout d'un an du groupe des 30 à 45 ans n'a pratiquement pas changé de la période 1979-1988 à la période 1990-1993, celle du groupe ses 25 à 29 ans a diminué de 6 unités de pourcentage et celle du groupe des 18 à 24 ans, de 14 unités.

Il est difficile d'expliquer ces observations par une incidence de la conjoncture économique qui aurait été relativement plus défavorable pour les 18 à 29 ans dans les années 1990 par

2 Comme l'indique le tableau 6 plus loin, la récession fut plus profonde et la reprise plus lente en Ontario. Par contre, les restrictions fédérales à l'assurance-chômage ont frappé le Québec plus durement que l'Ontario.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

comparaison au groupe des 30 à 44 ans. Le taux de chômage moyen des plus jeunes fut en effet exactement le même pour la période de 1990-1993 que pour la période 1979-1988, alors que celui des plus âgés a augmenté d'une période à l'autre. On se serait donc attendu à voir le taux de sortie des plus âgés diminuer par comparaison à celui des plus jeunes. Or, c'est le contraire qui est observé. Des amendements ont aussi été apportés à la loi fédérale de l'assurance-chômage en 1990, mais il n'est pas vraisemblable non plus que leur incidence se soit avérée très différente parmi les groupes de travailleurs au bas de l'échelle d'âges différents.

Il nous paraît donc probable que ce soit surtout l'octroi de la parité aux jeunes à partir de 1989 qui ait en moyenne fait diminuer leur probabilité de sortie et allonger la durée de leur séjour à l'aide d'une période à l'autre. Le résultat est qu'environ 15 000 jeunes de plus qu'avant 1989 (10 000 de 18 à 24 ans et 5 000 de 25 à 29 ans) sont maintenant présents chaque mois à l'aide sociale, au coût annuel de près de 100 M\$.

Nous en concluons que, quelque désirable sur le plan des droits qu'ait été l'établissement de la parité de barème entre les jeunes et les moins jeunes à l'aide sociale, cette mesure a sensiblement modifié le comportement des jeunes face à la sécurité du revenu et elle a coûté cher.

Les amendements successifs au régime d'assurance-chômage

Le régime fédéral d'assurance-chômage a été amendé à trois reprises dans les années récentes, en 1990, en 1993 et en 1994, chaque fois afin de restreindre l'accès aux prestations ou leur niveau. Ces restrictions ont chaque fois refoulé plusieurs travailleurs à l'aide sociale. De nouveaux amendements restrictifs seront encore introduits en 1996.

Quel a été l'effet cumulatif des restrictions fédérales de 1990 à 1994 sur le taux de présence à l'aide sociale? Les restrictions ont eu pour effet de rendre plus difficile l'accès aux prestations, d'allonger la période d'attente, de raccourcir la durée maximale des prestations et de réduire leur niveau. Ainsi, un plus grand nombre de personnes arrivent aujourd'hui à l'aide sociale en raison de ces difficultés et elles ont des besoins financiers plus importants. Un autre effet de l'accessibilité réduite et du niveau plus faible des prestations d'assurance-chômage a été d'encourager certains travailleurs à décrocher tout simplement du marché du travail.

Nous estimons que, depuis 1990, les restrictions successives à l'assurance-chômage fédérale ont ajouté de façon permanente environ 30 000 ménages à l'aide sociale québécoise.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Nous arrivons à ce chiffre à partir de deux considérations. Premièrement, en 1995 le nombre de Québécois qui recevaient des prestations ordinaires d'assurance-chômage ne représentait plus que 62 % du nombre total de chômeurs (sur une base désaisonnalisée), par comparaison à une moyenne de 83 % pendant les cinq années qui ont suivi la récession de 1982. On peut en déduire qu'environ 85 000 chômeurs québécois de moins (21 % de la moyenne annuelle de 408 000 chômeurs) ont reçu des prestations d'assurance-chômage en 1995 que si aucun changement n'avait été apporté à l'assurance-chômage depuis 1990.

Deuxièmement, il faut aussi tenir compte que le décrochage du marché du travail a pris une ampleur deux fois plus grande depuis 1990 que pendant le ralentissement de 1981-1983. Les décrocheurs sont des chômeurs qui ne sont même plus comptabilisés comme tels par Statistique Canada parce qu'ils ont tout simplement cessé de chercher activement de l'emploi. Il est impossible d'expliquer l'ampleur qu'a prise ce phénomène et sa prolongation jusqu'en 1996 seulement par la récession qui s'est terminée en 1993. À l'automne 1995, 125 000 personnes de moins cherchaient du travail au Québec que cela aurait été le cas si le taux de participation à la population active était demeuré inchangé depuis 1990. En attribuant seulement 30 % de ce décrochage massif aux amendements à l'assurance-chômage (plutôt qu'au ralentissement économique), on obtient une estimation de 35 000 décrocheurs induits par les restrictions fédérales.

Au total, environ 120 000 personnes en 1995 étaient soit des chômeurs nouvellement exclus de l'assurance-chômage (85 000), soit des décrocheurs détournés du marché de l'emploi par les restrictions (35 000). Comme on estime habituellement que 25 % des personnes qui ne sont pas admissibles à l'assurance-chômage aboutissent à l'aide sociale³, il est raisonnable de croire que les restrictions fédérales ont amené jusqu'ici 30 000 ménages de plus à la sécurité du revenu. La facture annuelle pour le gouvernement québécois aurait ainsi augmenté d'environ 240 M\$. Les premières estimations disponibles indiquent que les nouveaux changements à l'assurance-chômage annoncés pour 1996 ajouteraient encore 20 000 ménages à l'aide et porteraient à terme la facture cumulative des restrictions à environ 400 M\$ pour le Québec.

L'évolution du régime d'assurance-chômage au cours de la présente décennie nous inquiète au plus haut point, et cela pour trois raisons. Premièrement, les amendements fédéraux à l'assurance-chômage ont été proposés et introduits en l'absence de toute consultation ou coordination avec les autorités provinciales responsables de l'aide sociale et du développement de la

³ Les techniciens du ministère de la Sécurité du revenu utilisent également cette règle de conversion simple sur la base de l'expérience acquise sur le terrain.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

main-d'oeuvre. On s'est éloigné encore plus de l'objectif d'intégration de l'ensemble des programmes de sécurité du revenu et d'emploi.

Deuxièmement, en coupant jusqu'à maintenant de 25 % les prestations d'assurance-chômage (et de 40 % si les amendements annoncés pour 1996 sont votés) et en forçant l'aide sociale provinciale à supporter une partie des clientèles ainsi exclues, le régime canadien de sécurité du revenu réduit l'importance du programme qui exige des prestataires qu'ils aient travaillé, soit l'assurance-chômage, et augmente l'importance du programme qui n'a pas cette exigence, soit l'aide sociale. Cette évolution est contraire à l'encouragement à la participation au travail que notre société veut promouvoir.

Troisièmement, l'allègement du fardeau fédéral des dépenses d'assurance-chômage et l'alourdissement concomitant du fardeau provincial des dépenses d'aide sociale constituent dans les faits un transfert de responsabilité de la stabilisation des revenus de l'autorité fédérale vers l'autorité provinciale. Cette tâche sera d'autant plus difficile à assumer par les provinces qu'Ottawa a annoncé qu'il réduirait de 15 % l'enveloppe de ses transferts aux provinces en matière de santé, d'éducation et d'aide sociale. Il compte également abolir le Régime canadien d'assistance publique, qui assurait depuis 30 ans un partage moitié-moitié des dépenses d'aide sociale entre les deux niveaux de gouvernement et offrait une certaine flexibilité budgétaire aux provinces en période récessionniste.

Ces évolutions sont contraires au progrès économique et social. Sur le plan de la la coordination, nous ne pouvons qu'enregistrer la nature dysfonctionnelle du partage actuel des responsabilités entre les deux ordres de gouvernement. Sur le plan de l'emploi, nous pensons que l'évolution récente du régime fédéral d'assurance-chômage rend plus importante encore l'implication du régime québécois de sécurité du revenu dans le domaine de la préparation et de l'intégration à l'emploi des personnes assistées. Enfin, sur le plan macroéconomique, il est capital que le trésor québécois se mette à prévoir des fluctuations conjoncturelles beaucoup plus prononcées qu'antérieurement dans le budget de la sécurité du revenu. Il serait sage d'envisager à cette fin la constitution d'un Fonds de stabilisation conjoncturelle.

Les 30 000 ménages supplémentaires qui, selon notre estimation, sont arrivés à l'aide sociale par suite des amendements successifs au régime d'assurance-chômage expliquent à peu près le quart de la hausse observée du taux d'assistance sociale. Le taux d'assistance est passé de 9,2 % en 1990 à 12,4 % en 1995; à peu près 0,8 unités des 3,2 unités de pourcentage d'augmentation sont attribuables aux restrictions à l'assurance-chômage.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Le reste de la hausse, soit les trois quarts (2,4 unités), reflète la très grave détérioration de la situation de l'emploi qui a accompagné la récession de 1990-1993 et la reprise incomplète de 1994-1995. Il est important de noter qu'une fois l'effet des amendements à l'assurance-chômage pris en compte, la hausse du taux d'assistance sociale qui est ainsi attribuée à l'augmentation du taux de chômage depuis 1990 est moins importante que celle qui fut observée pendant et après la récession de 1982 (3,0 unités de pourcentage). Encore une fois, les faits contredisent l'hypothèse pessimiste d'une augmentation structurelle et tendancielle incontrôlée de la dépendance sociale. Notre taux d'assistance sociale réagit de façon claire et prévisible aux fluctuations de la conjoncture générale de l'emploi.⁴

Examinons maintenant de plus près le lien entre la hausse taux d'assistance sociale et celle du taux de chômage pendant et après la récession de 1990-1993, de même que les causes plus profondes de cette évolution conjoncturelle.

La récession de 1990-1993 et la reprise incomplète de 1994-1995

Au début des années 1990, l'économie canadienne a connu sa pire récession depuis la Grande Dépression des années 1930, et la plus grave de tous les pays industriels dans la présente décennie. Le tableau 6 révèle que la récession a fait plonger le taux d'emploi de 3 % aux États-Unis, de 8 % au Québec et de 11 % en Ontario. Il montre également qu'aux États-Unis la reprise de l'emploi, amorcée dès 1992, était complétée à la fin de 1995. Au Canada, la reprise a commencé seulement deux ans plus tard, en 1994. À la fin de 1995, elle n'avait pas permis de récupérer plus qu'une petite fraction (25 % au Québec, 10 % en Ontario) des pertes d'emploi essuyées pendant la récession. Le taux de chômage canadien stagnait encore à 9,5 % alors que le taux de chômage américain était déjà retourné sous les 6 %.

La hausse du taux chômage depuis 1990 est la principale cause de la hausse du taux d'assistance sociale. Elle a fait augmenter la clientèle de l'aide sociale d'environ 95 000 ménages (205 000 personnes) et a engendré des dépenses supplémentaires de 760 M\$ pour le trésor

4 On ne décèle qu'un effet négligeable ou incertain des variations du salaire minimum sur la présence à l'aide sociale. Une hausse du salaire minimum attire plus de travailleurs vers l'emploi, mais désincite les entreprises à en créer. Il faut de toute façon noter qu'en proportion du salaire moyen, le salaire minimum au Québec n'a guère augmenté au Québec entre 1988 et le milieu de 1995.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

québécois. Il n'y a pas l'ombre d'un doute que la seule façon de réduire substantiellement et simultanément la pauvreté et le fardeau financier de la sécurité du revenu est d'accélérer le retour de l'emploi à la normale. Mais pour combattre efficacement la stagnation de l'emploi, il faut d'abord en comprendre les causes.

Le taux de chômage élevé qui sévit au Québec n'a rien d'inévitable. Il ne s'agit pas de la simple extension à notre économie d'un phénomène qui serait universel. Le chômage est présentement élevé dans plusieurs pays, mais il est resté modéré dans beaucoup d'autres, tout particulièrement dans le pays dont nous subissons le plus l'influence économique, les États-Unis.

Il n'est guère plausible que l'écart entre le taux de chômage canadien et québécois et celui des États-Unis se soit accru depuis 1990 pour des raisons «structurelles». L'importance de la portion structurelle du chômage dépend de deux facteurs : la vitesse du changement économique et notre capacité de nous y adapter. Or, les sources de changement économique (révolution technologique, concurrence avec les pays en développement, libéralisation du commerce, exigences de qualification des nouveaux emplois, etc.) sont les mêmes pour les États-Unis, le Canada et le Québec.

La seule chose qui semble avoir changé au cours des années récentes est notre capacité d'adaptation au changement et notre compétitivité face aux États-Unis. Elles se sont toutes les deux fortement améliorées, comme en témoigne la récente vague d'exportations vers ce pays. La recherche contemporaine montre également que la plus grande flexibilité présumée des salaires et des institutions aux États-Unis qu'au Canada ne permet pas aux travailleurs américains sous-éduqués de conserver plus facilement leurs emplois que les travailleurs canadiens de même niveau de compétence. Elle montre enfin que l'emploi s'adapte aussi rapidement aux changements économiques au Canada qu'aux États-Unis.

Alors pourquoi donc le chômage est-il en même temps si élevé au Canada et au Québec et si bas aux États-Unis? Le seul facteur de différenciation lourd des deux économies qui soit assez important pour expliquer leur évolution divergente depuis 1990 est le niveau comparatif des taux d'intérêt dans les deux pays. La figure 3 révèle qu'après s'être situé à moins de 1 % au-dessus des

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

taux américains pendant les années 1980-1989, les taux d'intérêt réels commerciaux à court terme au Canada ont en moyenne dépassé les taux américains de plus de 3,3 % depuis 1988.⁵

L'écart des taux réels a grimpé de manière fulgurante jusqu'à près de 6 % en 1990 et il est redescendu très lentement depuis cette date. Cette évolution, qui est sans précédent dans l'histoire des 50 dernières années en Amérique du Nord, explique que la récession canadienne ait été beaucoup plus profonde que la récession américaine et que la reprise canadienne ait été beaucoup plus lente que la reprise américaine.

Contrairement à une opinion répandue, la différence entre les taux d'intérêt réels à court terme au Canada et aux États-Unis n'a rien à voir avec la différence dans la gravité de l'endettement public dans les deux pays. L'écart canado-américain dans les taux réels à court terme a explosé en 1989 et en 1990, à l'époque même où les organismes internationaux affirmaient que le Canada avait recouvré la santé budgétaire. À l'inverse, l'écart dans les taux réels a diminué de 1990 à 1994, au moment même où la crise budgétaire atteignait son paroxysme au Canada.

Ce sont plutôt les banques centrales qui, par leur contrôle total de la liquidité bancaire et de l'encours des bons du trésor, établissent les taux d'intérêt portés par les titres de court terme (fonds à un jour, bons du trésor, acceptations bancaires, papier commercial, etc.). Les taux sur ces titres exercent une influence déterminante sur les taux des prêts aux entreprises le *prime rate*, des hypothèques et des prêts à la consommation. Ils exercent aussi une influence réelle, mais plus mitigée, sur les taux d'intérêt à long terme.

Ce que la figure 3 révèle donc est une divergence très prononcée entre la politique monétaire canadienne et la politique monétaire américaine après 1988. Cette divergence traduit la volonté expresse de la banque centrale canadienne de poursuivre un objectif de réduction de l'inflation beaucoup plus dur que celui qu'a poursuivi la banque centrale américaine.

Comment les taux d'intérêt réels exercent-ils leur influence sur la vie économique? Le schéma 1 indique le cheminement des effets d'une hausse des taux d'intérêt sur l'activité

⁵ Le taux d'intérêt réel est égal à la différence entre le taux d'intérêt directement observé sur le marché financier et le taux d'inflation. Par exemple, si le taux d'intérêt observé est 8 % et que le taux d'inflation est 2 %, le taux d'intérêt réel est alors égal à $8 - 2 = 6$ %. Ce sont les taux d'intérêt réels qui comptent vraiment dans les décisions d'épargne et d'achat des ménages et des entreprises.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

économique, l'emploi, l'inflation et le déficit budgétaire de l'État. Tout d'abord, par attraction des capitaux internationaux, des taux d'intérêt à court terme plus élevés font immédiatement s'apprécier le dollar canadien et, en conséquence, diminuer les prix des biens importés et exportés; l'inflation baisse. Les gouvernements enregistrent en même temps une augmentation des paiements d'intérêts sur leur dette.

Ensuite, comme le financement des achats d'immeubles commerciaux, d'équipement de production, de maisons, d'automobiles et d'ameublements est devenu plus onéreux, les entreprises et les ménages réduisent globalement leurs dépenses. En réaction à cette baisse de la demande, le système de production ralentit sa cadence. Il embauche moins de travailleurs et engendre moins de revenus, ce qui entraîne une hausse du chômage, un repli des salaires et un nouveau freinage des prix.

Enfin, comme plus de chômeurs s'amènent à l'assurance-chômage et à l'aide sociale, les dépenses sociales des gouvernements augmentent. Et comme les revenus des ménages et des entreprises ont diminué, moins d'impôts sont payés aux gouvernements; les recettes fiscales baissent. Pour toutes ces raisons, l'activité économique ralentit, le chômage augmente, l'inflation baisse et le déficit budgétaire de l'État augmente. La banque centrale atteint sa cible de réduction de l'inflation, mais l'économie réelle tombe en panne.

L'influence déterminante de la politique monétaire sur l'activité économique et l'emploi par l'intermédiaire des taux d'intérêt à court terme qu'elle contrôle s'accorde à la fois avec le bon sens et l'analyse statistique plus fine⁶. Dans le cas qui nous préoccupe, l'ascension des taux jusqu'à 13 % en 1990 a déclenché la récession de 1990-1993, leur descente jusqu'à 4 % en 1993 a permis d'amorcer la reprise en 1994, et leur remontée à 8 % en 1994 a freiné cette reprise en 1995. Il est maintenant probable que le retour des taux à court terme sous les 5 % en 1996 relancera l'expansion d'ici peu.

Ce qui inquiète dans tout cela, c'est l'extraordinaire insensibilité de la politique monétaire canadienne à la situation de l'économie réelle et le *stop and go* incessant auquel elle a soumis la production et l'emploi depuis 1988 afin de poursuivre ses propres objectifs de contrôle de l'inflation. Cette orientation tranche nettement avec celle de la banque centrale américaine, qui dans

⁶ Voir par exemple, l'article de Pierre Duguay, «Empirical evidence on the strength of the monetary transmission mechanism in Canada: An aggregate approach», *Journal of Monetary Economics* 33, février 1994, pp. 39-61.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

la dernière décennie a toujours opté pour la stabilité et le plein emploi et a toujours préféré les changements graduels aux volte-face à répétition.

Conclusions et recommandations

Notre diagnostic sur la progression des dépenses du Québec en sécurité du revenu depuis 1988 peut se résumer comme suit. Premièrement, que ce soit avant ou après la Loi de 1989, la prestation de base moyenne versée par ménage au Québec n'a pas augmenté depuis 25 ans, au-delà de l'indexation normale au coût de la vie. La prestation moyenne au Québec est demeurée stable et modérée, n'étant ni parmi les plus élevées ni parmi les plus faibles des provinces canadiennes. Contrairement à ce qui s'est passé en Ontario, l'expansion récente des dépenses d'aide sociale au Québec n'a rien à voir avec une dérive soudaine et incontrôlée des barèmes à la hausse. Seules les prestations spéciales d'assistance-maladie, qui représentent 8 % des dépenses en sécurité du revenu, ont connu une progression rapide depuis 1988.

Deuxièmement, bien qu'elle ait laissé inchangé le niveau moyen de la prestation par ménage, la Loi de 1989 a modifié la structure des barèmes. L'amendement le plus visible a été l'octroi de la parité de barème aux jeunes aptes au travail et sans enfants de moins de 30 ans. Nous estimons que cette mesure a eu pour effet d'allonger la durée moyenne de séjour des jeunes à l'aide sociale de 10 à 20 %, ajoutant environ 10 000 jeunes de 18 à 24 ans et 5 000 de 25 à 29 ans à la clientèle mensuelle de la sécurité du revenu.

Troisièmement, ayant trouvé, par élimination, que la progression des dépenses en sécurité du revenu est presque uniquement due à l'expansion du nombre de ménages prestataires, nous avons cherché à comprendre cette expansion de la clientèle. Nous concluons qu'elle découle principalement de la récession de 1990-1993 et de la reprise incomplète de 1994-1995. Nous attribuons la responsabilité principale de cette évolution à la stratégie monétaire poursuivie par la banque centrale canadienne depuis 1989. Cette stratégie a porté les taux d'intérêt réels à court terme au Canada à un niveau qui a dépassé les taux américains correspondants en moyenne de 3,3 % au cours des sept dernières années, situation qui n'a aucun précédent au XXe siècle.

La crise économique engendrée par cette stratégie qui a produit des taux d'intérêt élevés a entraîné deux autres crises : une crise de l'emploi et une crise des finances publiques. Notre régime de sécurité du revenu se trouve fâcheusement coincé entre les deux. Car, d'une part, la crise de l'emploi s'est accompagnée d'une forte augmentation des clientèles à l'assurance-chômage et à l'aide

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

sociale. Et, d'autre part, la crise des finances publiques a considérablement affaibli la capacité financière des deux niveaux de gouvernement à répondre à cette expansion de la détresse sociale.

Le gouvernement fédéral a déjà réagi de plusieurs manières à la crise de ses propres finances. Trois mesures fédérales touchent directement la sécurité du revenu québécoise :

- 1) on a restreint l'accès des chômeurs aux prestations d'assurance-chômage en 1990, en 1993 et en 1994 et on a annoncé de nouvelles restrictions à ce titre en 1996
- 2) on a annoncé pour 1996 et 1997 une réduction cumulative de 15 % des sommes consenties aux provinces par le nouveau «Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux»
- 3) on a annoncé pour 1996 l'abolition du Régime d'assistance publique du Canada, en vertu duquel Ottawa partageait moitié-moitié avec les provinces le coût de l'aide sociale.

Ces trois types de mesures ont sensiblement accru la vulnérabilité financière de la sécurité du revenu québécoise. D'une part, aux 95 000 ménages supplémentaires amenés à la sécurité du revenu par la chute de l'emploi depuis 1990, les restrictions fédérales à l'assurance-chômage en ont ajouté 30 000 par refoulement à l'aide de dernier recours. Ces 125 000 ménages de plus à l'aide entraînent des dépenses supplémentaires annuelles de 1 G\$ pour le Québec. Si les nouvelles restrictions à l'assurance-chômage qui viennent d'être annoncées entrent en vigueur sans amendement en 1996, il faudra ajouter à terme un nouveau refoulement de 20 000 ménages à l'aide sociale, au coût additionnel de 160 M\$ pour le trésor québécois.

D'autre part, à la pression financière déjà exercée sur le budget du Québec par la crise économique (recettes fiscales médiocres, dépenses sociales et intérêts sur la dette élevés) s'ajouteront dans les deux prochaines années l'importante réduction des transferts fédéraux et la suppression du partage fédéral-provincial traditionnel (moitié-moitié) du coût de l'aide sociale. La baisse des transferts fédéraux fera ainsi augmenter de 1,5 \$ ou plus le déficit budgétaire du Québec.

Nous partageons avec tous nos concitoyens l'objectif général de réduction des coûts de l'aide sociale. Mais il n'y a que deux façons de le faire : couper les barèmes ou faire diminuer le nombre de prestataires. Les recommandations qui suivent définissent notre position sur cette

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

question. Étant donné la teneur de notre analyse, elles s'adressent aux deux ordres de gouvernement :

- 1) Renoncer aux nouvelles restrictions à l'assurance-chômage inscrites dans le projet de loi fédéral C-111 de décembre 1995. Les restrictions de 1990, 1993 et 1994 ont déjà fait diminuer de 25 à 30 % les prestations d'assurance-chômage; le projet C-111 porterait la réduction à 40 %. Aucun autre groupe de la société canadienne a contribué plus que les chômeurs à la restauration de la santé financière fédérale. Les restrictions ont commencé à produire un décrochage massif du marché du travail et à gonfler démesurément les clientèles provinciales à l'aide sociale. Ajouter maintenant à ces restrictions serait contraire au progrès économique et social.
- 2) Instituer un Fonds québécois de stabilisation conjoncturelle séparé du fonds consolidé et destiné à financer la hausse des dépenses d'aide sociale en temps de ralentissement économique. Bien paramétrées, les contributions du gouvernement à ce Fonds augmenteraient en période d'expansion économique et diminueraient en période de récession. Cela permettrait de réduire les fluctuations excessives du solde budgétaire de l'État à travers les aléas de la conjoncture économique et accroîtrait la visibilité de notre solidarité collective.
- 3) Maintenir la politique québécoise traditionnelle de modération et de stabilité quant à la prestation moyenne par ménage, sans pour autant éviter certains ajustements de la structure des barèmes qui pourraient s'avérer souhaitables sur le plan de l'équité ou de l'efficacité et que nous aborderons plus loin. Il nous paraîtrait odieux d'appliquer aux barèmes d'aide sociale des coupes aveugles qui feraient supporter par les personnes handicapées et les chômeurs involontaires le coût de notre incapacité ou de notre retard à résoudre la crise de l'économie, de l'emploi et des finances publiques.
- 4) Réduire et maintenir les taux d'intérêt canadiens à court terme à un niveau suffisamment bas pour assurer le retour du taux de chômage sous les 7 % au Canada et sous les 9 % au Québec d'ici la fin de 1998. Profiter du débat préparatoire à la révision de la Loi de la Banque du Canada en 1997 pour étudier le mode de gestion de cette institution, la sagesse de la stratégie monétaire qu'elle poursuit et son mode d'interaction avec la démocratie parlementaire. L'écart excessif entre les taux d'intérêt canadiens et américains est la principale cause de la

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

crise persistante de l'économie, de l'emploi et des finances publiques au Canada et au Québec. C'est ce problème qu'il faut résoudre au premier chef si l'on veut réduire la pauvreté, le chômage, l'assistance sociale et l'endettement public.

- 5) Surveiller particulièrement l'augmentation des coûts du programme d'assistance-maladie (médicaments, services optométriques et dentaires, etc.). Les prestataires de l'aide sociale, comme tous les autres Québécois, doivent être incités à l'économie sur ce plan.
- 6) Réunir les programmes d'assurance-chômage, d'aide sociale et de développement de la main-d'oeuvre sous la juridiction unique et décentralisée du Québec. Ces trois branches de la politique des ressources humaines sont fortement interactives. Les restrictions fédérales des dernières années à l'assurance-chômage, qui n'ont jamais tenu compte des retombées négatives sur les programmes provinciaux d'aide sociale, ont encore démontré que le partage actuel des responsabilités en matière de sécurité du revenu et d'emploi est tout à fait dysfonctionnel. Il faut mettre fin à cette incohérence et, comme aux États-Unis, décentraliser la conception et la gestion de l'assurance-chômage au niveau de gouvernement qui est le plus rapproché des problèmes vécus par les entreprises et les travailleurs.
- 7) Renforcer l'obligation mutuelle d'une part, des prestataires de la sécurité du revenu aptes au travail à employer le temps passé à l'aide sociale pour améliorer leur capacité de bien s'intégrer au marché du travail et d'autre part, de l'État à leur en fournir les moyens adéquats. Le droit à la prestation d'aide sociale entraîne à nos yeux l'obligation incontournable de chercher activement du travail ou de participer à un programme de préparation ou d'intégration à l'emploi. Ce principe, que nous élaborerons dans les chapitres suivants, devra s'appliquer à tous les prestataires. Mais il devra s'appliquer avec une force particulière aux jeunes prestataires de 18 à 24 ans, qui entrent dans une phase particulièrement importante de leur intégration à la vie active. Il devra en même temps contraindre l'État à fournir un éventail d'activités de préparation et d'intégration à l'emploi dont la qualité et l'efficacité ne feront aucun doute.

Une organisation des services qui pose problème

La structure et l'organisation des services dispensés aux prestataires de la sécurité du revenu posent un certain nombre de problèmes :

- 1) Il existe au Québec deux structures parallèles, les Centres Travail-Québec et les Centres d'emploi du Canada. Ces 2 réseaux s'intéressent en partie à des clientèles présentant une caractéristique commune, à savoir celles qui sont en attente de se réintégrer sur le marché du travail. Ce fonctionnement en parallèle est non seulement coûteux mais il empêche qu'on ait une allocation efficace des emplois disponibles entre les chômeurs et les prestataires, via l'accès à des conseillers et à une même banque informatisée d'emplois (actuellement disponible dans les seuls Centres d'emploi du Canada). Comme le statut de certains individus risque d'alterner, au cours de leur vie active, entre celui de travailleur, chômeur et prestataire, il y a intérêt à unifier les deux structures.
- 2) Le Québec s'est doté d'un instrument important de développement de la main-d'oeuvre, la *Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre* (SQDM) qui relève du ministère de l'emploi, mais cet instrument fonctionne en parallèle avec les Centres Travail-Québec. Ce fonctionnement en parallèle empêche l'existence de synergies bénéfiques pour la réinsertion des individus sur le marché du travail.
- 3) Les Centres Travail-Québec sont regroupés par région mais ces structures régionales ne sont que des entités administratives qui n'entretiennent que très peu de liens avec les organismes régionaux préoccupés par le développement de l'emploi dans une région donnée.
- 4) Il existe une centralisation très grande des décisions de gestion et de fonctionnement des programmes au ministère de la sécurité du revenu à Québec.
- 5) Compte tenu de l'explosion du nombre des prestataires au cours des dernières années, les agents de l'aide sociale connaissent une surcharge de travail. Cette surcharge de travail, doublée de la nécessité de répondre à des priorités ministérielles qui changent constamment, est génératrice de stress.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

- 6) Les rôles des agents des C.T.-Q., à savoir un rôle de contrôle et un rôle de conseil, ne sont pas facilement conciliables. D'une part, comme l'application des nombreux barèmes, l'attribution des nombreuses prestations spéciales et la gestion d'une grande variété de programmes d'employabilité occupent une partie importante du travail des agents, cela leur laisse peu de temps pour agir comme de véritables accompagnateurs des prestataires dans leur démarche vers la réintégration du marché du travail. D'autre part, le double rôle exercé par les agents entretient une attitude de méfiance chez les prestataires, qui les perçoivent comme des bureaucrates tatillons et des contrôleurs plutôt que comme des personnes susceptibles de les aider dans leur démarche.
- 7) Il existe un sentiment d'impuissance chez les usagers, qui se sentent souvent écartés de l'évaluation de leur dossier et de la solution à leurs différents problèmes. C'est ainsi que dans le processus actuellement en vigueur pour le diagnostic de l'inaptitude au travail, un verdict est rendu sans que la personne n'ait rencontré le médecin chargé d'évaluer son dossier.

Une population de plus en plus critique

Tout en reconnaissant l'importance d'avoir un régime d'aide de dernier recours pour les plus démunis, la population québécoise est devenue de plus en plus critique quant au fonctionnement du régime actuel. D'une part, elle remet en cause le traitement inéquitable des travailleurs pauvres par rapport aux prestataires de l'aide sociale, et qui est dû à certains avantages dont bénéficient ces derniers : soins dentaires gratuits, médicaments gratuits, aide au logement, etc. Nous reviendrons sur cet aspect au chapitre 4.

D'autre part, elle estime qu'il y a un taux de fraude et d'irrégularités à l'aide sociale qui atteint un niveau inacceptable. Or, pour que la société québécoise continue d'appuyer son régime de sécurité du revenu, elle doit avoir confiance dans son intégrité. La perception que l'aide de dernier recours sert essentiellement aux plus démunis et non à des profiteurs ou à des fraudeurs est une condition absolument essentielle pour une solidarité collective forte et stable. Un taux d'irrégularités trop élevé soulèvera la colère de nos concitoyens et conduira tôt ou tard à la destruction politique de notre régime de protection sociale, au détriment du bien-être des prestataires honnêtes et de la qualité de notre environnement social.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Il faut distinguer deux sortes d'irrégularités (ou d'erreurs) impliquant les prestataires de la sécurité du revenu :

- 1) celles qui concernent la relation du prestataire avec le gouvernement, qui se traduisent essentiellement par un montant du chèque différent de celui que justifie la situation réelle;
- 2) celles qui concernent la relation du prestataire avec des tiers, tout particulièrement le non-paiement des loyers.

Irrégularités concernant le montant du chèque d'aide sociale

Dans son rapport de juillet 1995, la Direction de l'Audit Qualité du ministère de la Sécurité du revenu rapportait avoir détecté une erreur dans 19,4 % des dossiers échantillonnés au cours des années 1990 à 1994. Dans 4,8 % des cas, il s'agissait d'une erreur administrative : le montant du chèque n'était pas conforme aux renseignements consignés au dossier. Dans les autres dossiers irréguliers, soit 14,6 % de l'échantillon, il s'agissait d'une erreur (intentionnelle ou non) dans les renseignements transmis par le prestataire : le montant du chèque était surévalué parce que la situation décrite au dossier n'était pas conforme à la situation réelle.

Les trop-payés découlant des irrégularités ainsi détectées représentent environ 7 % du montant total des prestations versées à l'aide de dernier recours. Appliqué aux 3,6 milliards de dollars versés en prestations en 1995, ce pourcentage se serait traduit par des trop-payés annuels de l'ordre de 250 millions de dollars à la sécurité du revenu l'année dernière.

Plus de 80 % des trop-payés découlant d'erreurs administratives sont dus à l'inscription inexacte du coût du logement, des revenus et de la valeur des actifs. Plus de 90 % des trop-payés résultant de renseignements erronés fournis par les prestataires sont attribuables aux déclarations sur la présence d'un conjoint et sur le montant des revenus.

Comment le taux d'irrégularité à l'aide sociale au Québec se compare-t-il aux taux d'irrégularité mesurés pour les autres programmes sociaux nord-américains? Une revue récente de la documentation pertinente par le ministère de la Sécurité du revenu montre que les taux d'erreur estimés se ressemblent beaucoup d'un programme et d'une région à l'autre. Ils sont de l'ordre de

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

15 à 20 %. La sécurité du revenu québécoise ne paraît donc pas se démarquer des autres programmes sociaux nord-américains.

Comment, au Québec même, la fraude à l'aide sociale se compare-t-elle en importance à la fraude fiscale? Dans son rapport annuel pour l'année 1994-95, le Vérificateur général évaluait le phénomène de l'évasion fiscale au Québec à 1,35 milliard de dollars par année. Il s'agit d'une perte cinq fois plus importante pour l'État québécois que les 250 millions de dollars de trop payés à l'aide sociale.

Cette réalité objective ne correspond cependant pas du tout à la perception du public. Au Québec comme partout ailleurs dans les pays industriels, l'opinion surestime fortement la fraude à l'aide sociale et elle s'en offusque facilement. Par contre, elle sous-estime tout aussi fortement la fraude fiscale et elle fait preuve de beaucoup de complaisance à son endroit. Par exemple, dans un sondage de la firme COMPAS rendu public en juin 1995, 40 % des répondants canadiens avouaient avoir déjà fraudé le fisc; 75 % affirmaient qu'ils le feraient dans l'avenir s'ils en avaient l'occasion.

L'importance de l'évasion fiscale ne saurait cependant justifier à nos yeux l'indulgence à l'endroit de la fraude à l'aide sociale. Additionner deux maux ne crée pas un bien. Il faut les combattre tous les deux avec fermeté et persévérance et par tous les moyens efficaces, directs ou indirects, incitatifs ou coercitifs. Toute autre attitude nous condamnerait à la désintégration morale et sociale.

Le problème du non-paiement des loyers

La fraude reliée au montant du chèque d'aide sociale n'est pas la seule sorte de fraude impliquant des prestataires. Certains d'entre eux sont de mauvais payeurs, parfois de manière systématique et répétée, à l'endroit des personnes ou des entreprises qui leur vendent des biens ou des services.

Le problème le plus grave et le plus urgent à résoudre est sans aucun doute celui posé par le non-paiement des loyers. Un sondage que le ministère de la Sécurité du revenu a fait effectuer en 1993 auprès des propriétaires qui louent autant à des prestataires de l'aide sociale qu'à des non-prestataires a mesuré l'étendue du phénomène. Il indique que, durant l'année qui précédait le sondage, un locataire prestataire sur trois avait quitté son logement sans payer et sans donner

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

d'avis. Par comparaison, seulement un locataire non-prestataire sur 45 avait agi de cette manière. La perte financière moyenne par logement s'établissait à 394 \$ dans le cas des prestataires et à 37 \$ dans le cas des non-prestataires.

Les problèmes financiers des prestataires de la sécurité du revenu ne peuvent justifier l'indulgence face à une fraude d'une telle ampleur. Les effets du non-paiement des loyers sont importants et multiples : des pertes financières considérables et largement irrécupérables pour les propriétaires de logements (87 \$ millions de dollars selon le sondage mentionné), une détérioration progressive du parc immobilier, une atteinte à la réputation de la majorité des prestataires de la sécurité du revenu qui demeurent de bons payeurs et une augmentation de la discrimination à leur endroit en matière de logement.

À notre avis, l'ampleur du phénomène du non-paiement des loyers s'explique non seulement par la pauvreté des prestataires, mais aussi, comme dans le cas de la fraude reliée au montant du chèque d'aide sociale, par l'impunité financière qui découle de l'insaisissabilité absolue de leurs prestations. L'expansion de ce comportement est soutenue par effet de démonstration: la perception que plusieurs prestataires délinquants s'en tirent facilement encourage naturellement d'autres prestataires à les imiter.

Il faut donc s'attaquer au problème avec fermeté et sans délai. À cette fin, nous faisons les propositions suivantes :

- 1) Rendre possible, sur une base volontaire, le dépôt direct de la prestation par l'administration de la Sécurité du revenu dans le compte à la caisse ou en banque du bénéficiaire et, en même temps, le dépôt direct du loyer par le bénéficiaire dans le compte du propriétaire.
- 2) Rendre l'administration de la Sécurité du revenu garante du paiement du loyer des prestataires jusqu'à concurrence d'un montant maximum à définir par règlement. Le tribunal pourrait enjoindre à l'administration de saisir en tout ou en partie la prestation d'un bénéficiaire reconnu en défaut de paiement afin de rembourser le propriétaire pour les arrérages de loyer jusqu'à hauteur de ce montant maximum.
- 3) Permettre à l'administration de la Sécurité du revenu d'interdire aux récidivistes l'accès à l'aide sociale pour une période déterminée.

TABLEAU 1

**Évolution des dépenses en sécurité du revenu
au Québec de 1988 à 1995**

Année financière	Millions de \$	Indice: 1988 = 100
1988-89	2 276,7	100
1989-90	2 399,5	105
1990-91	2 571,6	113
1991-92	3 000,1	132
1992-93	3 473,4	153
1993-94	3 806,9	167
1994-95	3 899,6	171
1995-96	4 002,3	176

NOTE : L'année financière commence le 1er avril de l'année courante et se termine le 31 mars de l'année suivante. Les données de 1995-96 sont des prévisions. Les dépenses en sécurité du revenu comprennent les dépenses relatives aux programmes Soutien financier, APTE, APPORT et Assistance-maladie.

Source des données : Ministère de la Sécurité du revenu.

TABLEAU 2

**Décomposition de l'augmentation cumulative des dépenses
québécoises en sécurité du revenu dans ses trois sources
pour les années financières 1988-89 à 1995-96**

Source	1988	1995	Augmentation
Coût de la vie	100,0	122,9	23 %
Prestation moyenne	8 143 \$	8 326 \$	2 %
Nombre de ménages	343 749	480 732	40 %
Dépenses totales	2 277 M\$	4 002 M\$	76 %

NOTE : Le coût de la vie est mesuré par l'indice des prix à la consommation (1988 = 100,0). La prestation moyenne est exprimée en dollars constants de 1995. Le nombre de ménages est la moyenne annuelle des observations mensuelles. Les dépenses totales sont définies comme au tableau 1. La décomposition de la hausse des dépenses totales dans ses trois sources est exacte. On a en effet : $1,23 \times 1,02 \times 1,40 = 1,76$.

Sources des données : Ministère de la Sécurité du revenu; Statistique Canada.

TABLEAU 3

**Comparaison interprovinciale des barèmes d'aide sociale
en vigueur en 1996 pour divers types de ménages**

Composition du ménage	Ontario	C.-B.	Québec	Alberta	N.-B.
Personne seule, handicapée	930 \$	770 \$	689 \$	810 \$	538 \$
Personne seule, apte au travail	520 \$	500 \$	492 \$	394 \$	260 \$
Parent seul, apte, un enfant	957 \$	982 \$	833 \$	766 \$	795 \$
Couple, apte, deux enfants	1 214 \$	1 239 \$	1 101 \$	1 206 \$	881 \$

NOTE : Les barèmes de l'Ontario sont ceux qui sont entrés en vigueur le 1er octobre 1995. Pour le Québec, les chiffres rapportés pour les trois dernières catégories de ménages pondèrent les divers barèmes actuels (non participant, non disponible, participant) en fonction de la répartition observée des clientèles et en fonction du degré d'application réel des clauses de partage du logement et d'allocation au logement; les amendements apportés par la Loi 115, qui seront appliqués en avril 1996, sont également incorporés. Les barèmes de la Colombie-Britannique traduisent les nouvelles règles annoncées par le gouvernement Harcourt, qui sont entrées en vigueur en janvier 1996. Les chiffres du Nouveau-Brunswick comprennent une allocation au logement de 75 \$ (moyenne de 60 \$ pendant l'été et 90 \$ pendant l'hiver). Les prestations spéciales sont partout exclues.

Sources des données : Ministère de la Sécurité du revenu; Développement des ressources humaines Canada.

TABLEAU 4

**Évolution des barèmes d'aide sociale
de 1988 à 1996 pour divers types de ménages**

Composition du ménage	Barème	1988	1996	Variation
Personne seule, handicapée	Soutien financier	608 \$	689 \$	+13 %
Personne seule, apte, 18-29 ans	Non participant	222 \$	500 \$	+125 %
	Participant	222 \$	620 \$	+179 %
Personne seule, apte, 30-64 ans	Non participant	608 \$	500 \$	-18 %
	Participant	608 \$	620 \$	+2 %
Parent seul, apte, un enfant	Non participant	826 \$	750 \$	-9 %
	Participant	826 \$	870 \$	+5 %
Couple, apte, deux enfants	Non participant	1 104 \$	970 \$	-12 %
	Participant	1 104 \$	1 083 \$	-2 %

NOTE : Le barème du programme Soutien financier est applicable aux personnes sujettes à une contrainte sévère et permanente à l'emploi. Les autres barèmes illustrent deux types de prestataires au programme APTE, qui vise les personnes capables de travailler. Le type «non participant» est un prestataire qui ne compte pas se prévaloir d'une mesure de préparation ou d'intégration à l'emploi. Le type «participant» est un prestataire engagé dans une telle démarche. L'exemple retenu pour un couple apte avec deux enfants suppose qu'un des deux adultes est participant et que l'autre est non participant. Les barèmes présentés ne tiennent pas compte des clauses relatives au logement. Le type «non disponible», qui est applicable à certains prestataires exemptés de la participation à une mesure, n'est pas illustré au tableau. Les barèmes de 1988 sont tous exprimés en unités de pouvoir d'achat (dollars constants) de 1996. Les barèmes de 1996 incorporent les amendements de la loi 115 qui entreront en vigueur le 1er avril 1996.

Sources des données: Ministère de la Sécurité du revenu; Statistique Canada.

TABLEAU 5

**Taux de sortie de l'aide au bout d'un an:
proportion des aptes au travail âgés
de 18 à 24 ans, de 25 à 29 ans et de 30 à 44 ans
qui ont quitté l'aide moins de 12 mois après
y être entrés, moyennes pour 1979-1988 et 1990-1993**

Groupe d'âge	Avant 1989	Après 1989	Différence
18-24 ans	69 %	55 %	-14 %
25-29 ans	62 %	56 %	-6 %
30-44 ans	53 %	52 %	-1 %

Source des données: J.-Y. Duclos, B. Fortin, G.Lacroix et H. Roberge, *La dynamique de la participation à l'aide sociale au Québec: 1979-1993*, Rapport de recherche, Département d'économique, Université Laval, octobre 1995, tableaux A.12 et A.13.

TABLEAU 6

**Évolution de l'emploi
aux États-Unis, au Québec et en Ontario
depuis le sommet conjoncturel de l'hiver 1990
(valeur de l'indice au sommet = 100)**

Région	Sommet de l'expansion	Creux de la récession	Automne 1995
États-Unis	100	97	100
Québec	100	92	94
Ontario	100	89	90

NOTE: L'indice de l'emploi qui est rapporté est basé sur le pourcentage de la population de 15 ans ou plus qui détient un emploi. L'indice est standardisé à la valeur 100 au sommet conjoncturel de l'hiver 1990, commun aux trois régions. Le creux conjoncturel fut atteint à l'automne 1991 par les États-Unis, à l'été 1993 par le Québec et à l'hiver 1994 par l'Ontario.

Sources des données: *U.S. Bureau of Labor Statistics; Statistique Canada.*

SCHÉMA 1

**Impact d'une hausse des taux d'intérêt
sur l'activité économique, l'emploi,
l'inflation et le déficit budgétaire**

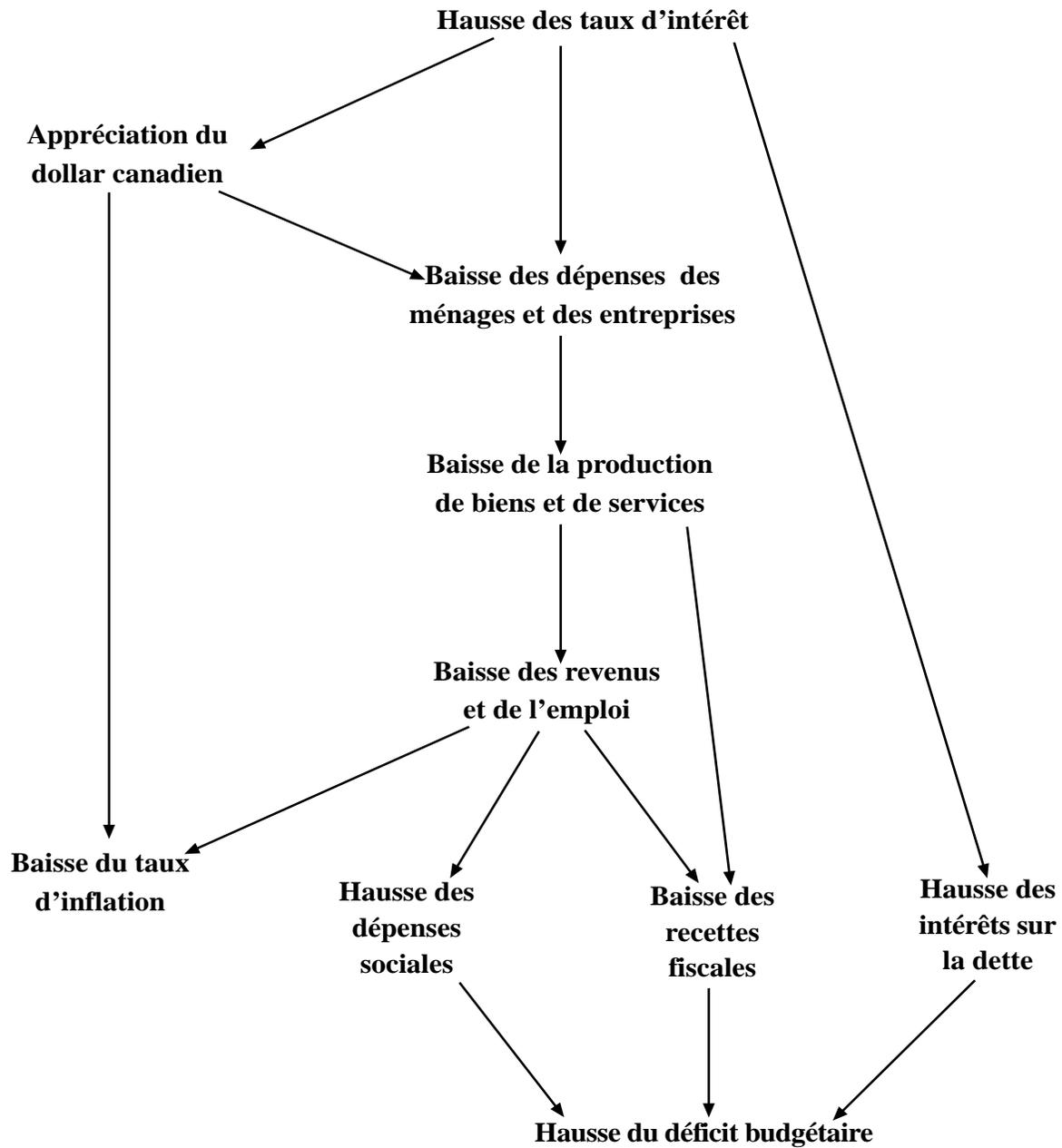
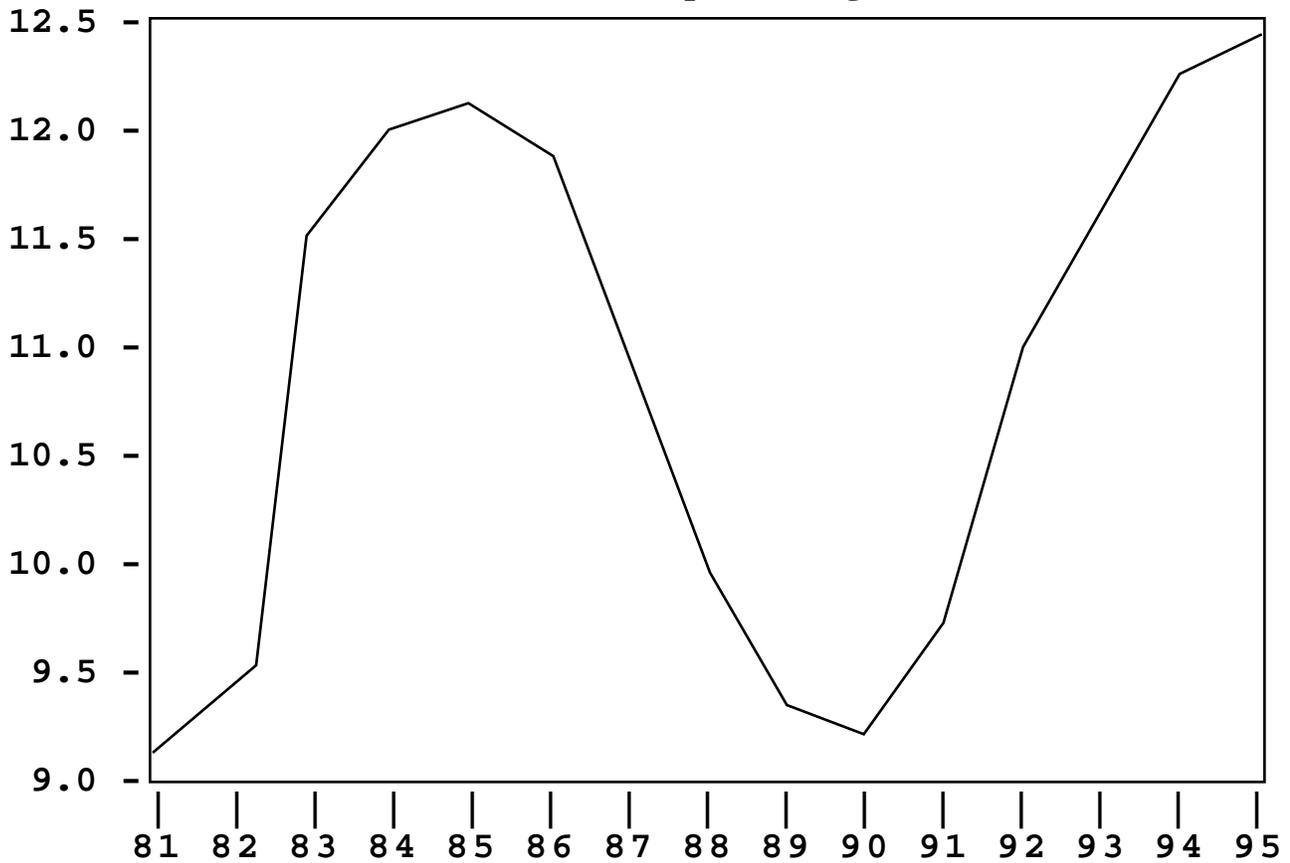
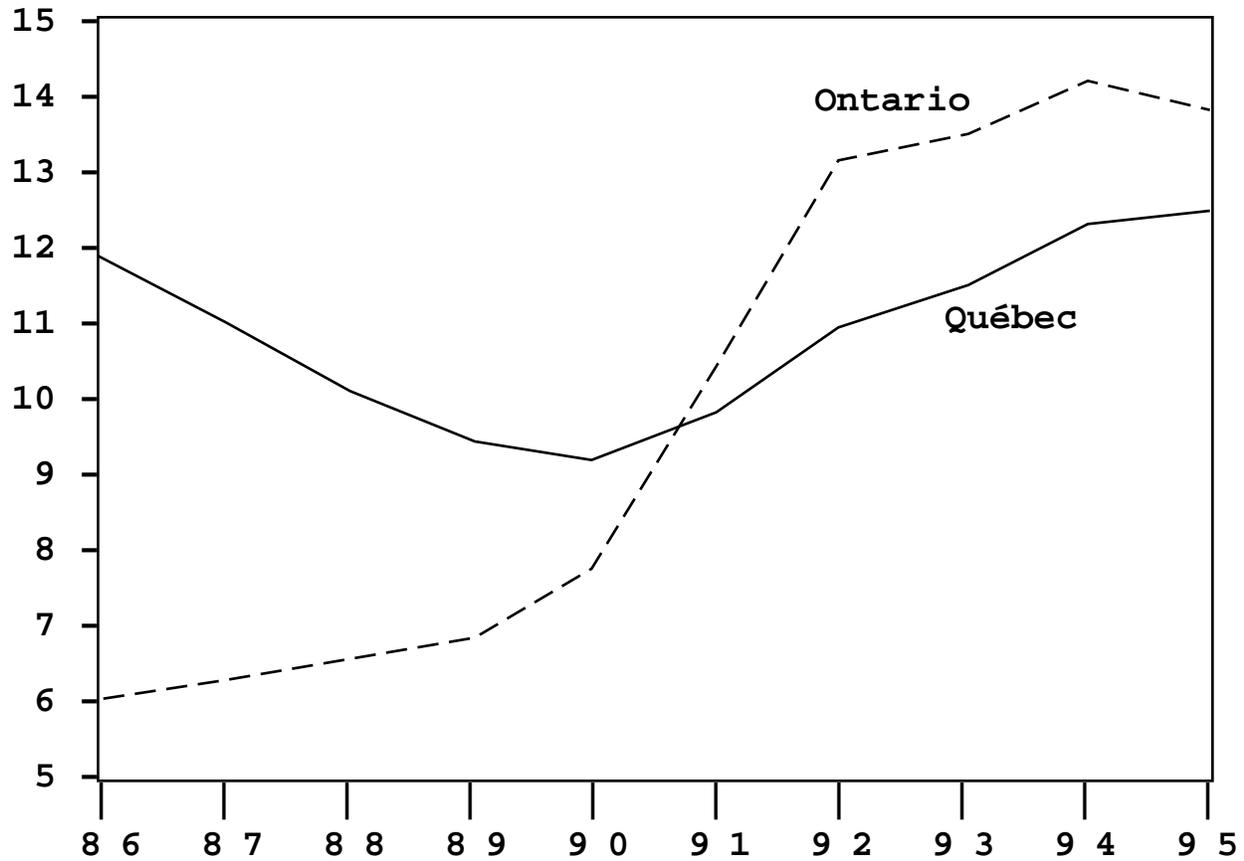


FIGURE 1
Évolution du taux d'assistance sociale au Québec,
1981-1995 (pourcentage)



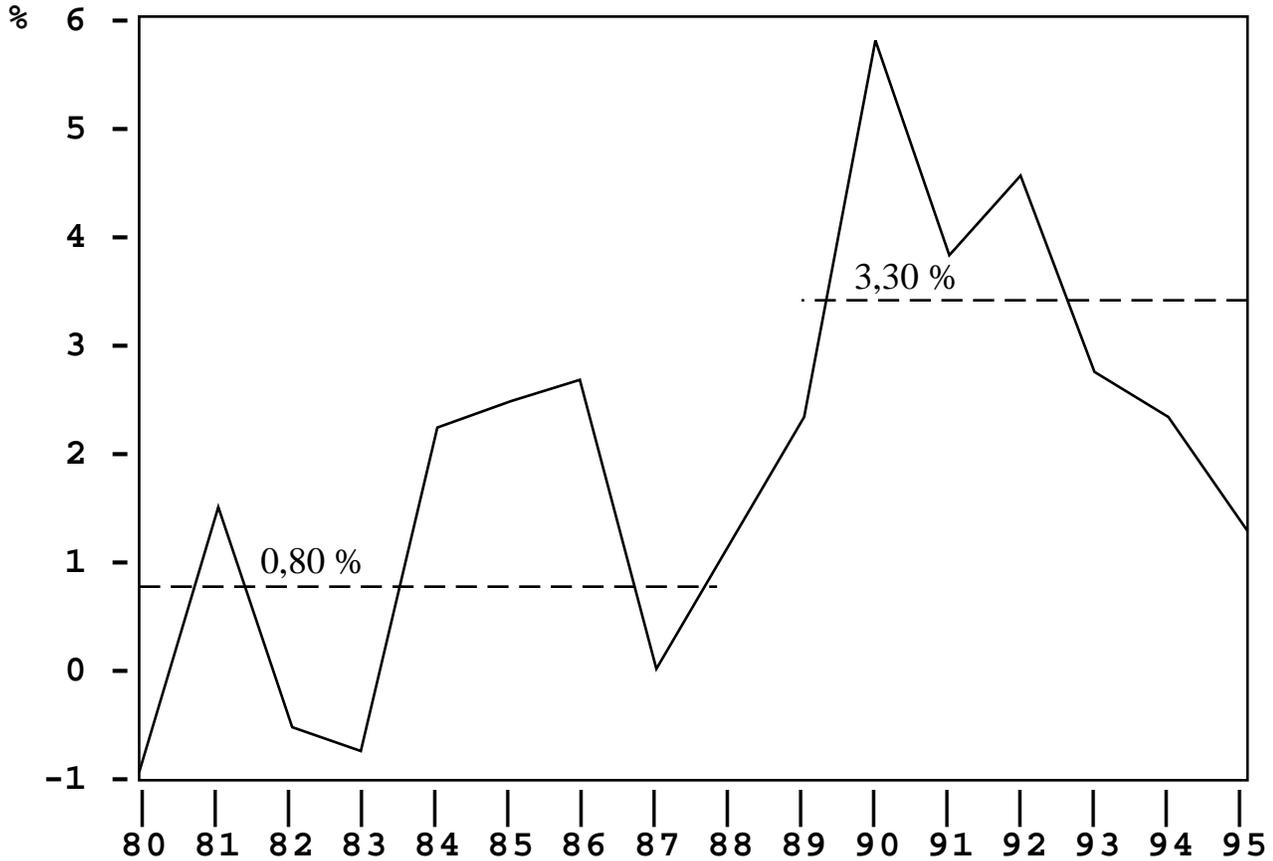
SOURCES DES DONNÉES : Ministère de la Sécurité du revenu; Statistique Canada.

FIGURE 2
Évolution comparée des taux d'assistance sociale
au Québec et en Ontario, 1986-1995 (pourcentages)



**SOURCES DES DONNÉES : Ministère de la Sécurité du revenu;
Ministry of Community and Social Services; Statistique Canada.**

FIGURE 3
Écart entre les taux d'intérêt réels commerciaux
à 3 mois au Canada et aux États-Unis, 1980-1995 (%)



SOURCES DES DONNÉES : Banque du Canada; Statistique Canada; U.S. department of Commerce.

CHAPITRE 3

BRISER LE CERCLE VICIEUX DE LA PAUVRETÉ INTERGÉNÉRATIONNELLE

La pauvreté intergénérationnelle

En 1994, le Comité sur la lutte à la pauvreté a brossé un tableau éloquent de la situation de la pauvreté au Québec, de ses causes, de ses effets et des interventions actuelles de lutte à la pauvreté. Ayant adopté de travailler avec le seuil de revenu de Statistique Canada, le comité a fait les constatations suivantes⁷ :

- «au Québec, un personne sur cinq est pauvre et une personne sur dix est très pauvre»;
- «entre 1973 et 1992, le taux de pauvreté des familles a chuté de 24,3 % à 14,9 %, alors que celui des personnes seules passait de 51,8 % à 44,7%»; ce dernier taux demeure cependant trois fois plus élevé que celui des familles;
- «les couples sans enfants ont vu leur taux de pauvreté baisser de près de la moitié au cours de la période observée, alors que celui des familles biparentales affichait une diminution spectaculaire de 60 % (...). Il n'en va pas de même cependant pour les familles monoparentales. Leur taux de pauvreté n'a que légèrement baissé entre 1973 et 1992, passant de 49,2 % à 44,9 %»;
- «des données de la banque de données administratives longitudinales sur les revenus des familles et des particuliers, il ressort que la persistance de la pauvreté est très élevée chez les familles dont le chef participe peu ou pas du tout au marché du travail»;

7

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", Gouvernement du Québec, ministère de la Sécurité du revenu, septembre 1994 : 17-48.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

- «en comparant les personnes ayant reçu des prestations d'assurance-chômage et d'aide de dernier recours, il se dégage que, lorsque la pauvreté est de courte durée, on a affaire à des prestataires de l'assurance-chômage (...). Par contre, lorsque la pauvreté est de longue durée, il s'agit de prestataires de l'aide de dernier recours»;
- «comme l'indique l'étude de Duncan et al.(1991)⁸, le Québec détient un des plus hauts taux de pauvreté de longue durée, lorsqu'on le compare avec huit pays, dont les États-Unis, la Hollande et la Suède.

Les études sur la mobilité intergénérationnelle du revenu nous permettent de mieux saisir les phénomènes de pauvreté de longue durée et de pauvreté intergénérationnelle, c'est-à-dire les phénomènes de persistance de la pauvreté d'une génération à l'autre. Alors que les données longitudinales issues d'enquêtes existent depuis plusieurs années dans des pays comme les États-Unis et la Grande-bretagne, la première étude sur ce sujet au Canada, réalisée à l'aide d'un énorme échantillon de dossiers fiscaux (près d'un demi-million de tandems père-fils, où ce dernier était âgé de 16 à 19 ans en 1982, et a donc atteint, en 1993, le début de l'âge adulte, soit 27 à 30 ans) vient d'être publiée⁹. Cette étude importante aboutit aux résultats suivants :

- La mobilité intergénérationnelle de revenu est très substantielle au Canada, mais elle caractérise surtout les groupes de revenu moyen. On retrouve beaucoup plus d'immobilité aux extrêmes : plus du tiers des fils dont le père appartenait au quartile supérieur de revenu s'y retrouvent également, et seulement 39 % aboutissent dans la moitié inférieure de l'échelle des revenus; symétriquement, près du tiers (32,5 %) des fils dont le père appartenait au quartile inférieur de revenu s'y trouvent eux-mêmes, et seulement 37,9 % accèdent à la moitié supérieure de l'échelle des revenus. L'analyse de la matrice par déciles révèle une immobilité encore plus marquée dans les catégories extrêmes : 14,4 % des fils dont le père appartenait au décile inférieur y sont eux-mêmes, et 28,9 % se retrouvent dans les deux déciles les moins bien rémunérés.

8 Greg Duncan et al., Poverty and Social Assistance Dynamics in the United States, Canada and Europe, Joint Center for Political and Economic Studies, Washington, 1991.

9 Miles Corak et Andrew Heisz, Modalité intergénérationnelle du revenu des hommes au Canada, Ottawa, Statistique Canada, document # 89, janvier 1996.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

- Cela dit, la reproduction de la pauvreté est loin d'être universelle : plus du tiers (35,3 %) des fils dont le père appartenait au dernier décile de revenu sont parvenus à se hisser dans la moitié supérieure de l'échelle des revenus. Les données disponibles ne nous révèlent cependant pas les facteurs qui sont en cause.
- Le coefficient général d'autorégression du revenu du fils sur celui du père (le "poids causal brut" du premier sur le second) est de l'ordre de 0,2. Pour en apprécier l'importance, soulignons que cela équivaut à peu près à l'effet sur le revenu de quatre années d'études supplémentaires, à deux fois l'effet de la discrimination sur les écarts de revenus entre hommes et femmes, ou encore à quatre fois l'avantage que confère un emploi protégé par une convention collective.
- Bien que les données se prêtent mal à des comparaisons internationales strictes, il semble que l'immobilité soit moins marquée au Canada qu'en Grande-Bretagne ou aux États-Unis, ce qui peut refléter l'effet correctif de nos programmes sociaux et fiscaux.
- L'effet du revenu du père sur celui du fils varie considérablement selon le niveau où se situe le premier; il est très faible dans les deux déciles extrêmes, et il est à son maximum du deuxième au cinquième décile, c'est-à-dire dans les déciles "moyens bas". Cela suggère que dans les familles très pauvres, tout accroissement du revenu est consacré aux simples besoins de subsistance, sans grand effet amélioratif sur la génération suivante (sauf peut-être sur la santé physique des mères durant la grossesse et sur les enfants en période de croissance). Un effet intergénérationnel plus important requerrait un accroissement de revenu qui soit plus que marginal. Les fils de famille moyennement pauvres bénéficieraient davantage d'un accroissement de revenu, qui pourrait être consacré, entre autres fins, à l'amélioration de leur éducation.

À partir des données dont nous disposons, il est possible de tirer les conclusions suivantes : la pauvreté touche une partie importante de la population canadienne et québécoise; elle atteint davantage les personnes seules (principalement les jeunes et les femmes seules) et les familles monoparentales; plus la pauvreté est extrême, plus elle se transmet d'une génération à l'autre. On comprend alors que les jeunes qui bénéficient de l'aide de dernier recours ont d'autant plus de difficulté de sortir de l'aide sociale que leurs parents étaient à l'aide sociale. L'étude de Nicole Lemieux et Pierre Lanctôt sur les jeunes à la sécurité du revenu nous montre en effet qu'au

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Québec, en 1993, la proportion de jeunes prestataires de moins de 21 ans issus de familles elles-mêmes assistées sociales s'établissait à 62 %¹⁰

Il nous apparaît donc important d'adopter une série de mesures dont l'objectif est de briser le cercle vicieux de la pauvreté intergénérationnelle. C'est à ces mesures que nous nous attarderons dans ce chapitre.

Donner un bon départ aux enfants de 0 à 5 ans

Selon le Conseil canadien de développement social (Ross, Shellington et Lockhead, 1994), 92 000 enfants québécois de 0 à 5 ans sont pauvres, ce qui représente environ 20 % de l'ensemble des enfants de 0 à 5 ans.

La plupart de ces enfants appartiennent à des ménages qui bénéficient de l'aide de dernier recours. En effet, en 1994, il y avait 86 000 enfants de 5 ans et moins inscrits à la sécurité du revenu, et près de 70 % de ces enfants pauvres vivaient dans des familles monoparentales. Depuis 1984, le nombre d'enfants de 0 à 4 ans inscrits à l'aide sociale a augmenté de 40 %, et leur taux de dépendance à l'aide sociale est passé de 8 à 14 % sur une période de 15 ans.

Pour briser le cercle vicieux de la pauvreté intergénérationnelle, il faut intervenir auprès des jeunes enfants pauvres, et intervenir le plus tôt possible dans leur vie, afin de les équiper adéquatement pour entrer et fonctionner dans le système scolaire, et ainsi prévenir le décrochage scolaire qui augmente considérablement leurs difficultés à s'insérer plus tard sur le marché du travail.

Des garderies de qualité peuvent jouer un rôle important à cet égard. Elles peuvent pallier au manque de stimulation sensorielle ou intellectuelle qui existe dans le milieu familial; elles sensibilisent aussi les jeunes enfants à certaines règles en vigueur dans le système scolaire et elles les familiarisent au langage qui sera utilisé ultérieurement par les enseignants du système d'éducation. Mais les garderies ont aussi l'avantage de faciliter la réinsertion sur le marché du travail du chef de famille qui, dans le cas des enfants pauvres, est souvent une femme chef de

10

N. Lemieux et P. Lanctôt, Profil des jeunes de moins de 30 ans aptes au travail à l'aide de dernier recours, ministère de la Sécurité du revenu, Québec, mai 1995.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

famille monoparentale. Nous proposons un système de garderies subventionnées qui aurait les caractéristiques suivantes :

- 1) des garderies régies devraient pouvoir accueillir tous les enfants de familles pauvres ou très pauvres, que le(les) parent(s) occupe(nt) ou non un emploi;
- 2) les seuils de faible revenu seraient 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;
- 3) l'exonération totale des frais devrait être accordée pour le temps complet à tout enfant âgé de 6 mois à 60 mois inclusivement, dont le(les) parents cohabitants a(ont) un revenu inférieur aux seuils de faible revenu et est(sont) actif(s) sur le marché du travail ou inscrit(s) dans une démarche d'insertion sur le marché du travail;
- 4) l'exonération totale des frais devrait être accordée pour le demi-temps (cinq demi-journées par semaine) à tout enfant de 6 mois à 60 mois inclusivement, dont le(les) parents cohabitants a(ont) un revenu inférieur au seuil de faible revenu, mais n'est/ne sont pas actif(s) sur le marché du travail ou dans une démarche d'insertion sur le marché du travail;
- 5) la structure de taux de réduction de l'exonération des frais pour les parents déclarant un revenu supérieur aux seuils de faible revenu devrait être conçue de façon à éviter qu'il y ait un écart brutal entre la gratuité totale accordée aux ménages sous les seuils de pauvreté et ceux immédiatement au-dessus de ces seuils. On pourrait, par exemple, appliquer un premier taux de réduction pour les ménages dont le revenu se situe entre 0 % et 25 % au-dessus de ces seuils, et un second taux pour les ménages dont le revenu se situe entre 25 % et 40 % au-dessus des seuils;
- 6) le programme 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. Pour ce faire, il faudrait augmenter le nombre de places disponibles dans les garderies régies (OSBL, garderies privées accréditées, agences de garderies familiales accréditées);

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

- 7) les services de garde en halte-garderie devraient être reconnus et régis. Ils devraient être offerts gratuitement (pour deux demi-journées par semaine) à tous les bébés de 0 à 24 mois dont le(les) parents cohabitants répondent aux critères de faible revenu, à la condition d'une utilisation minimale d'une demi-journée par semaine.
- 8) nous proposons qu'on envisage sérieusement et dès maintenant la possibilité d'étendre la maternelle pour les enfants de 5 ans du demi-temps actuel au temps complet. Tous les enfants du Québec y gagneraient. Il s'agirait d'un premier pas vers l'extension éventuelle de l'école maternelle plein temps à tous les enfants de 4 et 5 ans, régime que des pays avancés comme la France appliquent avec succès depuis plusieurs décennies. Il est clair que les enfants qui gagneraient le plus à cette extension seraient les enfants des familles à bas revenu. Le coût de cette première étape serait modeste, sans doute inférieur à 40 M \$ par année, puisque la plupart des infrastructures nécessaires sont déjà en place et qu'on pourrait compter sur le redéploiement des ressources humaines et financières déjà à l'oeuvre dans les écoles et les garderies.

Avoir une prestation unifiée pour tous les enfants de 0 à 18 ans

Les barèmes de base qui fixent les prestations maximales à l'aide sociale sont différenciés selon le nombre d'enfants. Les deux premiers enfants dans une famille ajoutent chacun 100 \$ à 125 \$ au barème mensuel. Les enfants supplémentaires ne le font cependant presque pas augmenter (4 \$ par enfant), les allocations familiales prenant alors le relais. Ainsi, le barème de base pour un couple avec deux enfants qui est classé dans la catégorie «apte non participant» est de 1 000 \$ par mois: les 775 \$ de départ pour la catégorie, plus 125 \$ pour le premier enfant et 100 \$ pour le second.

Il va de soi que la prise en compte de la présence des enfants dans le calcul des besoins essentiels d'une famille est absolument nécessaire et ne doit pas être remise en question. Mais cette pratique entraîne au moins deux conséquences gênantes:

- 1) la perte des suppléments d'aide sociale pour enfants à charge lors du retour en emploi accroît substantiellement le coût financier de quitter l'aide sociale

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

- 2) l'octroi de ces suppléments aux prestataires de l'aide sociale, mais non aux travailleurs à petits salaires, crée un écart de traitement inéquitable entre ces deux groupes.

La taxation du retour au travail induite par la perte des suppléments «enfants», de même que l'écart inéquitable de traitement avec les petits salariés, constituent des raisons suffisantes pour appuyer fermement la proposition de sortir complètement le traitement des enfants de l'aide sociale.

Comment cela serait-il possible? Tout simplement en introduisant au Québec une allocation intégrée qui remplacerait la panoplie des prestations actuelles pour enfants de moins de 18 ans. Ces prestations comprennent présentement :

- 1) les composantes des prestations d'aide sociale concernant les enfants
- 2) les allocations familiales du Québec (y compris l'allocation pour jeune enfant et l'allocation à la naissance)
- 3) la prestation fiscale fédérale pour enfants de moins de 18 ans
- 4) le crédit d'impôt non remboursable du Québec pour enfants à charge de moins de 18 ans
- 5) la réduction d'impôt du Québec à l'égard de la famille
- 6) une partie du programme APPORT.

En consolidant toutes ces mesures, une telle allocation intégrée mettrait fin au désordre actuel en matière de fiscalité et de transferts relatifs aux enfants. Elle apporterait simplicité et transparence. Mais encore plus, du point de vue qui nous concerne ici, elle permettrait de résoudre intelligemment le double problème de désincitation au travail et d'iniquité envers les petits salariés que soulève notre régime actuel d'aide sociale. Bref, l'allocation unifiée pour enfants ferait d'une pierre deux coups.

La nouvelle allocation pour enfants intégrerait la prestation fiscale fédérale pour enfants. Mais elle s'établirait à un montant plus élevé parce qu'elle inclurait également toutes les mesures

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

québécoises fusionnées. La répartition de l'allocation à travers les classes de revenu suivrait au départ le même principe que la prestation fédérale actuelle: l'allocation atteindrait son niveau maximal pour les familles à bas revenus et diminuerait ensuite progressivement à partir d'un certain seuil de revenu familial. Mais, contrairement à la prestation fédérale, qui devient nulle à partir d'un certain niveau de revenu familial, l'allocation québécoise intégrée ne tomberait jamais à zéro. Elle comporterait une portion universelle qui serait maintenue pour toutes les classes de revenu. Nous souhaitons conserver cet élément de solidarité collective et d'équité horizontale envers les familles qui ont charge d'enfants quel que soit le niveau de revenu.

La somme totale d'argent annuellement investie par les deux niveaux de gouvernement dans les diverses mesures pour enfants qui sont incluses dans la liste présentée ci-dessus atteint actuellement 3,6 G \$. Il serait possible, à coût nul pour le gouvernement, de redéployer cette somme pour verser aux familles québécoises une allocation annuelle intégrée pour enfants qui se conformerait aux paramètres suivants :

- 1) elle comprendrait une composante universelle minimale de 550 \$ et une composante sélective de 2 450 \$;
- 2) elle serait la même pour chaque enfant d'un ménage, peu importe son rang;
- 3) le taux de réduction de la composante sélective serait de 7 % (1 enfant) et de 14 % (2 enfants et plus) pour chaque dollar gagné au-delà de 20 921 \$, et cela jusqu'au seuil de la composante universelle de 550 \$;
- 4) elle serait versée à l'enfant et administrée par la mère ou par le parent qui a la garde de l'enfant;

Le seuil de réduction de 20 921 \$ est choisi pour coïncider avec le seuil de réduction actuel du supplément pour revenu de travail qui est incorporé à la prestation fédérale pour enfants. Les familles à revenu élevé recevraient une allocation plancher égale à la valeur du crédit d'impôt du Québec pour enfants à charge de moins de 18 ans qu'on leur verse à l'heure actuelle. Le revenu «élevé» où cette allocation plancher serait atteinte varierait selon le nombre d'enfants. Ainsi, pour une famille avec deux enfants, l'allocation de 6 000 \$ serait réduite à 1 100 \$ lorsque le revenu familial atteindrait 55 921 \$. Pour une famille avec quatre enfants, l'allocation de 12 000 \$ serait réduite à 2 200 \$ lorsque le revenu familial atteindrait 90 921 \$.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Notre choix de paramètres vise à concilier plusieurs considérations: la simplicité de la formule à établir, l'effort qui s'impose en faveur des enfants pauvres, la minimisation de l'impact du changement sur les familles à bas revenu, le fardeau financier déjà élevé sur les épaules des familles de la classe moyenne, les impératifs du maintien de la solidarité collective, l'harmonisation avec la prestation fiscale fédérale pour enfants, l'enveloppe financière globale limitée.

Les paramètres particuliers que nous proposons nous paraissent représenter un bon compromis entre ces considérations multiples et partiellement contradictoires. Mais nous convenons que d'autres possibilités sont envisageables. On pourrait de plus profiter de l'occasion pour revoir l'équité dans le traitement fiscal des familles par comparaison aux personnes seules et aux couples sans enfants.

Le choix final relève évidemment d'une décision politique qui doit être arrêtée à la suite d'un débat public sur la question. Ce débat ne sera pas nécessairement facile, parce qu'il implique la redistribution d'une masse d'argent fixe à travers les diverses classes de revenu et que tout jeu à somme nulle fait nécessairement des gagnants et des perdants.

Mais quelle que soit la décision, ce qui nous paraît essentiel du point de vue de la sécurité du revenu, c'est de sortir les enfants de l'aide sociale et, ce faisant, de renforcer le gain financier des familles prestataires de l'aide sociale à retourner travailler et de mettre fin au traitement inéquitable dont sont l'objet les parents qui travaillent à petits salaires.

Accorder une attention particulière aux familles monoparentales

Comme nous l'avons indiqué précédemment, un pourcentage important des familles monoparentales sont pauvres. En 1995, 97 000 familles monoparentales étaient inscrites à l'aide sociale, dans lesquelles on retrouvait 151 000 enfants de 0 à 18 ans. Il faut donc accorder une attention particulière aux parents et aux enfants de ces familles.

Tout comme les suppléments pour enfants, le supplément pour statut monoparental est perdu par le prestataire qui quitte l'aide sociale pour aller travailler. Le problème d'incitation à travailler et d'équité avec les travailleurs à petits salaires se posent donc de la même manière. Afin de corriger la situation, nous proposons d'instituer une allocation de 1 300 \$ par année pour toutes les familles monoparentales à revenus modestes. Cette allocation sera soumise au même taux de

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

réduction, et à partir du même seuil de revenu, que l'allocation intégrée des enfants dont nous avons parlé précédemment.

Par ailleurs, nous proposons de modifier le barème actuel de non-disponibilité lié à la grossesse et à la présence d'enfants à charge de moins de 6 ans.

Actuellement, un barème de «non-disponibilité» exempte les prestataires aptes au travail de participer à une mesure de développement de l'employabilité dans trois circonstances principales : mauvaise santé (contrainte temporaire à l'emploi), âge de 55 ans ou plus, et grossesse ou présence d'enfants à charge de moins de 6 ans. L'exemption de participation s'accompagne d'un supplément de non-disponibilité de 100 \$ par mois qui s'ajoute à la prestation de base d'apte non participant.

Le barème de non-disponibilité relatif à la grossesse ou à la présence d'enfants de moins de 6 ans touche environ 75 000 adultes du programme APTE. Environ 95 % sont des femmes, principalement des chefs de familles monoparentales.

Dès que la décision est prise de sortir les enfants de l'aide sociale afin d'accroître le gain financier d'occuper un emploi et de réduire l'écart de traitement entre prestataires de l'aide sociale et travailleurs à petits salaires, ce barème de non-disponibilité pour charges familiales à l'aide sociale devrait être logiquement supprimé. Reste à déterminer la nature de la mesure de remplacement.

Nous avons envisagé deux possibilités. La première serait de transférer le supplément de non-disponibilité pour enfants à charge dans la nouvelle allocation pour enfants sous forme d'un supplément universel pour jeune enfant. La seconde consisterait à investir les fonds économisés dans des mesures actives de préparation et d'intégration au travail et dans l'expansion des services de garde pour les familles monoparentales. Nous avons opté pour cette dernière option. Voici pourquoi.

L'objectif que nous devons ici poursuivre comme société est d'aider les familles monoparentales à sortir de la pauvreté et à acquérir leur autonomie financière en s'intégrant à l'emploi. Ces familles ont également la responsabilité de l'éducation d'une fraction disproportionnée des enfants pauvres d'aujourd'hui, que nous ne voulons pas voir dans la pauvreté demain. Or, la littérature scientifique contemporaine rend un verdict sans appel sur cette question: la capacité d'un responsable de famille monoparentale à surmonter l'épreuve de la monoparentalité à long terme est fortement conditionnée par sa capacité de s'épanouir et de joindre les deux bouts dans un emploi.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Le problème de pauvreté des familles monoparentales est très lourd. Leur taux global d'assistance sociale au Québec est d'environ 45 %. Plus de la moitié de celles qui sont présentement inscrites à l'aide y font un séjour qui durera 8 ans ou plus.

Nous jugeons que l'approche actuelle de notre régime de sécurité du revenu à leur endroit est beaucoup trop passive. Notre régime donne en effet le signal aux chefs de familles monoparentales qu'ils peuvent demeurer à l'aide sociale pendant les six années qui suivent la naissance d'un enfant, tout en étant exemptés de toute participation à une démarche active de préparation ou d'intégration à l'emploi et en recevant un supplément annuel de non-disponibilité de 1 200 \$ en plus des 1 500 \$ de base pour les besoins essentiels de l'enfant. La décision de réduire, à compter d'avril 1996, le barème des aptes participants à seulement 20 \$ au-dessus du barème de non-disponibilité est d'ailleurs propre à accentuer la tendance des responsables de familles monoparentales «non disponibles» à demeurer au foyer et à retarder leur démarche vers l'emploi.

Un virage majeur s'impose. Entre un supplément de non-disponibilité transformé en supplément pour jeune enfant rejoignant toutes les familles québécoises (riches ou pauvres) d'une part, et un réinvestissement des fonds (soit environ 85 M \$ par année) dans un appui efficace aux chefs de familles monoparentales pauvres en mesures actives et en services de garde pour aider leur réinsertion au travail d'autre part, nous optons pour cette seconde possibilité, qui nous semble beaucoup plus porteuse d'avenir. Nous ne voulons pas que près de la moitié des chefs de familles monoparentales québécoises continuent de vivre à l'aide sociale. Nous devons prendre les moyens qui s'imposent pour leur permettre d'accéder le plus tôt possible à l'autonomie financière malgré les embûches.

Cependant, il nous paraît essentiel de conserver un élément du barème actuel de non-disponibilité. Au départ, l'esprit de ce barème était d'atténuer l'impact financier de la perte temporaire du revenu que les parents retirent de leur participation à une mesure active de préparation ou d'intégration en emploi lorsqu'un enfant arrive. L'objectif poursuivi est exactement le même que celui des prestations de maternité versées aux travailleuses en vertu de la Loi d'assurance-chômage : compenser en partie la perte temporaire de revenu de travail subie par la mère pendant les deux derniers mois de grossesse et les douze premiers mois suivant la naissance d'un enfant.

Nous proposons donc que, pour les personnes inscrites à l'aide sociale et engagées dans une démarche active vers l'emploi, le traitement de la période de quatorze mois entourant la

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

maternité soit semblable à celui que prévoit la loi fédérale pour les travailleuses inscrites à l'assurance-chômage. Compte tenu de la situation de revenu plus précaire des personnes inscrites à l'aide de dernier recours, nous suggérons d'appliquer un taux de remplacement plus élevé du revenu qu'elles perdent (par exemple 75 %) que le taux stipulé par la Loi de l'assurance-chômage pour les travailleuses (60 %). Un nouvel élément d'équité entre les prestataires de l'aide sociale et les travailleuses à bas revenu sera ainsi introduit.

Enfin, nous sommes d'avis que la perception automatique des pensions alimentaires devrait s'appliquer à tous les citoyens. Ceci reconnaîtrait la responsabilité des deux parents face aux besoins de leurs enfants, à la mesure de leurs moyens financiers respectifs. Avec l'allocation intégrée pour enfants, le parent qui a la garde de l'enfant recevrait un montant global destiné à couvrir les besoins de base de l'enfant. Par ailleurs, certains besoins additionnels des enfants pourraient être financés à partir d'une pension alimentaire perçue à même la prestation de base de l'aide sociale, principalement lorsque le prestataire a des revenus de travail et des actifs.

Revaloriser la formation professionnelle

Lisette Moreau, dans une étude intitulée «La pauvreté et le décrochage scolaire»¹¹ fait les constatations suivantes :

- le décrochage scolaire est un phénomène en progression au Québec; en 1992-93, près de quatre jeunes québécois sur 10 quittaient l'école secondaire sans diplôme;
- sur quatre décrocheurs au secondaire, un seul réussira à obtenir un diplôme à l'éducation des adultes;
- plusieurs de ces jeunes sans diplôme se retrouvent alors sans revenu et deviennent dépendants de l'aide de dernier recours. Ceci nous est confirmé par une récente étude du

11

Lisette Moreau, «La pauvreté et le décrochage scolaire ou la spirale de l'exclusion», Québec, ministère de la Sécurité du revenu, novembre 1995, 46 pages.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

ministère de la Sécurité du revenu qui révèle que 67 % des jeunes de moins 30 ans qui sont à la sécurité du revenu déclarent avoir onze années ou moins de scolarité¹².

Or, nous savons que la majorité des emplois qui seront créés dans le futur exigeront au moins 12 années de scolarité et de formation professionnelle. Il est donc urgent de se doter d'un système scolaire qui valorise la formation professionnelle, qui stimule les jeunes, qui les aide à progresser normalement et à ne pas décrocher avant d'avoir obtenu un diplôme d'études secondaires.

Les coûts du décrochage scolaire avant d'avoir obtenu un diplôme d'études secondaires sont énormes, tant au plan individuel que pour la société. Pour le jeune, une faible scolarisation signifie plus de difficultés à s'insérer sur le marché du travail, un taux de chômage plus élevé, plus de périodes de chômage de longue durée¹³ et un revenu plus faible.

Pour la société, l'étude de Lisette Moreau¹⁴, s'appuyant sur les données de l'étude de J. Moisset et P. Toussaint, conclut :

«En estimant que les 100 000 décrocheurs de 1991 au Canada (nombre estimé par Emploi et immigration Canada) vont perdre chacun 385 000 dollars de revenus au cours de leur vie active, leur manque à gagner total sera de 38,5 milliards de dollars. Les pertes de rentrées fiscales pour ce groupe sont estimées à 12 milliards de dollars. Si l'on tient compte des coûts liés à la sécurité du revenu, à la santé, à la prévention du crime, c'est entre 14 et 15 milliards que

12 Nicole Lemieux et Pierre Lanctôt, "Commercer sa vie adulte à l'aide sociale", Québec, ministère de la Sécurité du revenu, novembre 1995:7.

13 Pierre Fortin, "La hausse et la persistance du chômage : aspects économiques", dans F. Dumont et al., Traité des problèmes sociaux, Québec, IQRC, 1994.

14 Lisette Moreau, op.cit, p.33.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

s'élèveront les coûts sociaux du décrochage scolaire au Canada pour la seule année 1991.

Pour le Québec, les auteurs ont appliqué un ratio de 30 % des pertes du Canada, ce qui correspond à un manque à gagner fiscal de 4 à 5 milliards de dollars, soit les deux tiers des dépenses globales pour l'enseignement primaire et secondaire au Québec en 1989¹⁵.

Tout récemment, le groupe de travail sur la relance de la formation professionnelle des jeunes au secondaire et de la formation technique (Groupe Pagé) mentionnait que la proportion des jeunes étudiants québécois de moins de 20 ans qui décrochait un premier diplôme au secteur professionnel ou à titre d'apprenti se situait à 2,1 %, alors qu'elle est de 68 % en Allemagne, 67 % en Suisse, 61 % en Suède et qu'elle se chiffre à 38 % pour l'ensemble des pays de l'OCDE¹⁶. Il y a donc un retard important à combler et des efforts considérables à consentir si on veut se doter d'un système d'enseignement professionnel adéquat, susceptible d'attirer les jeunes, d'augmenter la persévérance scolaire et de faciliter leur intégration dans des emplois intéressants et stables.

On retrouve cette même préoccupation dans l'exposé de la situation des États généraux sur l'éducation. On y affirme qu'il est urgent de revaloriser la formation professionnelle, d'accroître l'accessibilité à cette formation, d'identifier des voies et des modes de formation diversifiés, et de s'assurer que la formation professionnelle sera qualifiante. On y précise aussi qu'il sera nécessaire

15 J.Moisset et P.Toussaint, "Pourquoi faut-il combattre l'abandon scolaire? Une perspective socio-économique", dans CRIRES-FECS, Pour favoriser la réussite scolaire, réflexions et pratiques, CEQ et Éditions Saint-Martin, Québec, 1992.

16 Groupe Pagé, La formation professionnelle chez les jeunes : un défi à relever, Québec, ministère de l'Éducation, 1995.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

d'avoir un partage des responsabilités avec les entreprises et qu'il faudra donner de meilleures conditions de travail aux enseignants¹⁷.

Pour que les travailleurs puissent avoir accès aux emplois qui sont offerts, ils doivent acquérir les compétences générales et spécifiques requises. Cela exige que nous poursuivions sans relâche notre effort de réduction de l'abandon scolaire et de relèvement du niveau général d'éducation.

Mais cela requiert également que nous procédions à une réorientation radicale de nos moyens et de nos fins en matière de formation professionnelle. La formation professionnelle doit reposer beaucoup plus clairement sur l'apprentissage en entreprise. Elle doit être gérée en partenariat par les entreprises, le monde du travail et le milieu scolaire. Et elle doit constituer une filière complète et intégrée, qui soit accessible tôt au niveau secondaire et ouverte à toutes les clientèles, indépendamment de l'âge ou du statut.

Renforcer l'encadrement des jeunes de 18 à 24 ans

L'effort d'intégration à l'emploi doit être renforcée pour les assistés sociaux de tous les âges. Mais l'encadrement et l'accompagnement doivent être particulièrement importants dans le cas des jeunes assistés sociaux de 18 à 24 ans.

Il y a ici une sorte d'urgence nationale. Les premières années de l'âge adulte constituent la phase la plus cruciale de la vie du point de vue de l'orientation, de la formation et de l'intégration en emploi. L'expérience montre que, si ce passage à la maturité est raté, les chances de rattrapage par la suite sont minces et les chances de passer le reste de sa vie active dans la pauvreté et la dépendance sont fortes.

¹⁷ Les États généraux sur l'éducation, "État de la situation", Québec, ministère de l'Éducation, février 1996.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

La performance du Québec sur ce plan n'est pas reluisante: plus de la moitié des jeunes Québécois qui entreprennent leur vie adulte à l'aide sociale y sont encore dix ans plus tard. Qui plus est, par comparaison aux années 1979-1988, on a enregistré pendant la période 1990-1993 une augmentation de la durée moyenne de séjour à l'aide sociale de 24 % pour les jeunes de 18 à 24 ans, tandis que la durée moyenne de séjour demeurait pratiquement inchangée pour les 30 à 44 ans.

Dès l'arrivée du jeune à la sécurité du revenu, sa situation doit être évaluée en profondeur. Comme nous l'expliquerons plus en détail au chapitre 4, il faut d'abord déterminer si, avant de présenter une demande d'aide, il a consacré des efforts réels à la recherche d'un emploi ou à sa préparation à l'emploi. Si le verdict est négatif, on peut encore lui accorder la prestation d'aide sociale, mais à la condition expresse qu'il s'engage dans un programme intensif de préparation à l'emploi.

Le refus du jeune de s'engager dans un tel programme entraînera son exclusion de l'aide sociale. Par contre, l'acceptation du jeune de s'engager entraînera l'obligation stricte de l'État de lui offrir des services et des activités qui atteignent vraiment l'objectif visé d'insertion dans la vie active. Il s'agira d'un véritable contrat d'insertion sociale et professionnelle, qui sera aussi exigeant pour l'État que pour le jeune lui-même.

Ce programme obligatoire et personnalisé évaluera d'abord sa motivation, ses capacités et ses besoins et l'orientera ensuite vers les services et les activités qui paraissent les plus appropriés à sa situation particulière: services de santé, recherche d'emploi structurée, aide au placement, études, formation professionnelle, apprentissage, stages en entreprise, activités communautaires, emploi subventionné.

Nous ne saurions trop insister ici sur l'importance de donner un signal clair au jeune et de le prendre en charge dès son arrivée à l'aide sociale, de lui fournir un programme et un accompagnement qui soient personnalisés et de donner au personnel des centres locaux d'emploi et des organismes impliqués le temps et les ressources nécessaires pour remplir leur part du contrat d'insertion. Les besoins en accompagnement et en ressources sont particulièrement importants

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

dans le cas des jeunes mères et des enfants de familles qui accusent une présence à long terme à l'aide sociale.

Nous recommandons que le barème de base pour les jeunes de 18 à 24 ans ne présentant aucune contrainte sévère à l'emploi soit dorénavant fixé à 400 \$ par mois s'ils vivent seuls et à 675 \$ s'ils vivent en couples. Ces montants seraient versés sur vérification périodique des efforts de recherche d'emploi ou, le cas échéant, de l'assiduité dans les activités de préparation ou d'intégration à l'emploi. Pour la moitié des jeunes ménages de 18 à 24 ans qui sont présentement soumis à la pénalité de partage de logement, cela ne constituerait pas une baisse de prestation par rapport à la situation actuelle. Les autres subiraient une baisse de prestation de 100 \$ par mois.

Cette mesure ferait passer la prestation annuelle de base de 6 000 \$ à 4 800 \$ pour les jeunes de 18 à 24 ans vivant seuls. Elle vise à réduire l'avantage financier à être à l'aide sociale plutôt qu'à poursuivre des études; elle vise aussi à réduire l'écart de traitement discriminatoire qui existe actuellement entre le jeune qui est aux études (bourse annuelle maximale de 4 000 \$ s'ajoutant à un prêt) et celui qui est à l'aide sociale (prestation de base annuelle de 6 000 \$, plus prestations spéciales).

Par ailleurs, si le jeune engagé dans un contrat d'insertion est à charge de parents qui sont eux-mêmes prestataires de l'aide sociale, nous suggérons de verser une allocation mensuelle d'appoint de 75 \$ aux parents. On verse déjà un supplément de cette nature pour les enfants à charge de 18 ans ou plus qui sont aux études postsecondaires.

Cette allocation de 75 \$ vise à atténuer l'impact du passage des jeunes à l'âge adulte sur le revenu des parents prestataires qui aident leurs enfants à s'engager dans une démarche qualifiante vers l'emploi (y compris la poursuite d'études). Par cette mesure, et par la disparition de la pénalité pour partage du logement, on veut renverser la tendance du régime actuel qui pénalise fortement la solidarité familiale dans la première phase de la vie adulte.

La question de l'abandon scolaire est au coeur du problème de la pauvreté et de la dépendance précoce des jeunes. Si on veut attaquer le problème de front, il faut non seulement réduire leur durée de séjour à l'aide sociale, mais également réduire leur taux d'entrée à l'aide. La

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

corrélation inverse entre l'incidence du chômage et le niveau d'éducation est extrêmement élevée. Sans diplôme secondaire, le taux de chômage était de 18 % en 1995 au Québec; avec diplôme universitaire, il était trois fois plus faible, soit de 6 %. Or, plus des deux tiers des jeunes à l'aide sociale n'ont pas complété leur diplôme secondaire.

Il faut donc à la base que le système scolaire prenne tous les moyens pour appuyer la persévérance à l'école secondaire. Cela requiert l'implication des parents, une école qui devient un milieu de vie, l'engagement à fond de tout son personnel et un appui personnalisé et constant au progrès du jeune. Cet appui doit être plus que purement scolaire; il doit aller le rejoindre dans ses préoccupations morales et sociales. Par exemple, l'information sur les conséquences d'une grossesse précoce, source majeure de décrochage parmi les jeunes filles, fait partie des responsabilités conjointes du milieu scolaire et du milieu de la santé.

L'effort de prévention doit aussi porter sur le «raccrochage» des jeunes de 16 et 17 ans qui ont abandonné l'école et ne travaillent pas. Une fraction importante de ces jeunes vivent au sein de familles prestataires et risquent d'entrer pour longtemps à l'aide sociale le jour de leurs dix-huit ans. Il faut aller les chercher et leur donner accès aux programmes de rattrapage scolaire et de formation professionnelle sans attendre leur entrée à l'aide sociale.

Notre réflexion sur les jeunes et sur les problèmes auxquels ils sont confrontés nous a également amenés à recommander une application plus rigoureuse et plus équitable du test de contribution parentale.

Le test de contribution parentale fut introduit en 1989. Voici comment il est appliqué. Un jeune adulte capable de travailler est considéré comme indépendant de ses parents si sa condition correspond à l'une ou l'autre parmi une dizaine de situations possibles (vie maritale, enfants à charge, deux ans hors du foyer parental avec autonomie financière, parents à l'aide sociale, refus de soutien de la part des parents, etc.). Si aucune de ces conditions n'est remplie, il est réputé recevoir une contribution parentale qui croît avec le revenu des parents. Le montant de la contribution parentale s'ajoute à la valeur des ressources auxquelles le jeune est réputé avoir accès, ce qui augmente la probabilité de l'inadmissibilité à l'aide ou d'une réduction de la prestation.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Le test de contribution parentale vise à tenir loin de l'aide sociale les jeunes issus de familles dont les ressources sont suffisantes. Plus de 70 % des prestataires qui y sont soumis ont moins de 21 ans et 95 % ont moins de 25 ans. En tout, 2 700 jeunes, soit 4 % des personnes seules aptes au travail de moins de 25 ans, étaient soumis à la contribution parentale avec diminution de leur prestation en mars 1995.

Nous appuyons sans réserve le principe du Code civil sur lequel repose le bien-fondé de la contribution parentale. Ce principe affirme tout simplement que, dans l'état normal des choses, les parents doivent soutenir leurs enfants. Mais nous observons également la difficulté croissante d'appliquer le test de contribution parentale. Les cas de parents qui sont introuvables, déclarent refuser de soutenir leur enfant ou ne veulent pas dévoiler leur revenu familial se sont multipliés avec le temps. Dans tous ces cas, le jeune est exempté de la contribution parentale.

Cela pose un grave problème d'équité: lorsque le jeune et ses parents disent la vérité, il peut subir une diminution de prestation; mais lorsque lui ou ses parents ne disent pas la vérité ou refusent de coopérer, il ne subit aucune diminution de prestation. La situation pourrait facilement dégénérer: s'il est généralement perçu que le comportement non coopératif permet d'éviter la contrainte sans risque de sanction, seuls les naïfs finiront par être soumis à la contribution parentale. Or, tout système qui récompense le mensonge et punit l'honnêteté est intenable.

Il nous paraît donc inacceptable de continuer à appliquer le test de contribution parentale en maintenant les procédures actuelles: ou bien on modifie les procédures pour rendre l'application du test équitable et efficace, ou bien on élimine le test. Les modifications nécessaires aux procédures comprennent un investissement en vérification pour trouver les parents introuvables, des poursuites judiciaires systématiques contre les parents qui refusent de soutenir leur enfant (ce que permet le Code civil) et la consultation du dossier fiscal de la famille au ministère du Revenu (ce que permet la loi 115 depuis décembre dernier).

Étant convaincus de la sagesse de la contribution parentale, nous optons pour le maintien du test. Mais nous recommandons au gouvernement de changer ses procédures de manière à en rendre l'application équitable et efficace.

CHAPITRE 4

FAVORISER L'ÉQUITÉ ET L'INCITATION AU TRAVAIL

Dans ce chapitre, nous cherchons à voir comment notre régime de sécurité du revenu pourrait favoriser une plus grande équité tout en augmentant l'intérêt financier des prestataires à quitter l'aide sociale pour occuper un emploi.

Nous examinons d'abord la situation des personnes inscrites à l'aide sociale qui souffrent de contraintes sévères à l'emploi, et nous faisons des propositions pour l'améliorer. Nous abordons ensuite la situation des prestataires souffrant de contraintes en raison de leur âge ou de leur santé. Pour les prestataires qui sont immédiatement capables de travailler, des propositions sont présentées sur la règle de détermination du salaire minimum et sur l'extension aux travailleurs à faibles revenus de l'allocation au logement et de l'assurance-médicaments. Enfin, une évaluation du programme APPORT, qui subventionne le salaire des travailleurs ayant charge d'enfants, nous conduit à proposer le maintien de ce programme, qui ne pourra avoir qu'un effet plus limité dans le nouveau contexte d'une allocation intégrée pour les enfants.

Les personnes souffrant de contraintes sévères à l'emploi

Pour la personne qui souffre d'une contrainte sévère à l'emploi, l'explication de la pauvreté et de l'inscription à l'aide de dernier recours (programme Soutien financier) réside dans son état de santé. Dans son cas, il n'y a que deux manières de combattre la pauvreté : d'une part, lui verser un revenu de prestation qui améliore sensiblement sa condition financière; d'autre part, faciliter par tous les moyens appropriés son intégration à la vie économique et sociale.

Toute société civilisée se doit de traiter ses citoyens affectés par de telles contraintes de façon juste et respectueuse. Les conditions financières qui leur sont faites doivent répondre à deux critères : elles doivent être adéquates, c'est-à-dire se conformer à une évaluation rigoureuse de leurs

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

besoins essentiels, et elles doivent suivre l'évolution de la richesse collective et soutenir la comparaison avec les standards appliqués dans les régions avoisinantes.

Les prestations mensuelles de base au programme Soutien financier sont actuellement de 689 \$ pour les personnes seules et de 1 027 \$ pour les couples. La notion de «besoins essentiels» ne peut être définie de manière absolue. Mais, dans l'ensemble, l'analyse des besoins essentiels des personnes inscrites au Soutien financier, effectuée par le ministère de la Sécurité du revenu, nous apparaît acceptable.

Depuis 1988, soit l'année précédant l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi sur la sécurité du revenu, le pouvoir d'achat des prestations des personnes inscrites au soutien financier, après indexation au coût de la vie, a augmenté de 13 %. Elles ont donc progressé plus rapidement que la richesse collective. Cependant, parmi les provinces canadiennes, la prestation du Québec pour le Soutien financier se situe au cinquième rang, derrière l'Ontario, l'Alberta, la Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse. Il faut notamment observer que, depuis 1988, les prestations pour personnes seules handicapées ont été portées à 770 \$ en Colombie-Britannique, à 810 \$ en Alberta et à 930 \$ en Ontario. Il nous apparaît donc souhaitable de combler l'écart de prestation qui nous sépare de ces provinces, mais de ne le faire qu'en partie, afin de tenir compte de la capacité financière plus limitée du Québec. C'est pourquoi nous proposons de porter le barème des adultes seuls de 689 \$ à 730 \$ et celui des couples, de 1 027 \$ à 1 088 \$.

Les personnes contraintes par leur âge ou leur santé

Plusieurs prestataires ne souffrent pas de contraintes à l'emploi qui sont permanentes, comme c'est le cas pour les prestataires du programme Soutien financier, mais la loi juge que ces contraintes sont suffisamment importantes pour entraîner un traitement particulier des personnes qui en souffrent. Un premier groupe est totalement empêché d'avoir accès à un emploi à cause de contraintes ou déficiences importantes mais temporaires, qui sont dues à leur état de santé.

Pour un second groupe, les prestataires âgés de 55 ans ou plus, non seulement les chances de dénicher un emploi sont-elles faibles, mais les perspectives d'améliorer ces chances par des

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

mesures de formation ou de préparation à l'emploi ne sont pas très bonnes. Deux handicaps sérieux affectent leur capacité de se trouver du travail. D'une part, même si la probabilité de perdre leur emploi est plus faible pour les adultes plus vieux que pour les jeunes adultes, les chances de se trouver un nouvel emploi après une période de chômage sont beaucoup plus minces lorsqu'on est dans la cinquantaine ou la soixantaine que lorsqu'on est dans la vingtaine. D'autre part, il est difficile d'obliger une personne de 55 ans ou plus à se soumettre à un programme de formation et de préparation à l'emploi afin de réorienter une carrière qui va se terminer dans moins de 10 ans. Certains sont prêts à le faire et on doit leur en offrir la possibilité, mais on ne peut les forcer.

Actuellement, l'aide sociale du Québec exempte les prestataires qui souffrent de contraintes en raison d'âge ou de santé de participer à des «mesures d'employabilité». Elle leur accorde le statut de «non-disponibilité» qui leur donne droit à un supplément de prestation de 100 \$. Nous appuyons le maintien de ces dispositions de la loi et nous recommandons qu'elles soient maintenues.

Les personnes ne souffrant d'aucune contrainte à l'emploi

Près des deux tiers (63 %) des prestataires de la sécurité du revenu ne souffrent d'aucune contrainte sévère à l'emploi. Dans leur cas, l'explication de leur pauvreté et de leur présence à l'aide sociale se trouve dans le lien avec l'emploi qui a été brisé ou qui n'a jamais existé, un lien qu'il faut rétablir ou établir pour une première fois. Pour eux, l'emploi demeure la seule voie pour sortir de la pauvreté et de l'aide sociale. C'est la seule voie qui permette de recouvrer sa dignité aussi bien que son autonomie financière.

Toute stratégie de réduction de la pauvreté et de sortie de l'aide sociale doit donc nécessairement être centrée sur l'interaction entre la sécurité du revenu et l'emploi. Or, pour que soit renforcé ce lien, deux conditions sont essentielles. D'une part, il faut vérifier plus rigoureusement les efforts qui ont été faits par les personnes qui désirent entrer à l'aide sociale et les aider à développer et à intensifier ces efforts, si nécessaire. D'autre part, il faut améliorer la capacité des personnes inscrites à l'aide sociale à occuper un emploi et l'intérêt financier à s'en trouver un. Nous allons aborder ces deux questions tour à tour.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Vérifier plus rigoureusement les efforts dans la recherche d'emploi

La loi actuelle de la sécurité du revenu stipule que «l'adulte apte à occuper un emploi...doit entreprendre des démarches appropriées à sa situation afin de trouver un emploi rémunéré» (article 28). Une extension naturelle de ce principe est que l'accès inconditionnel à la sécurité du revenu doit être réservé aux personnes qui présentent une demande en raison de l'impossibilité de devenir financièrement autonome malgré un effort réel pour atteindre cette autonomie.

Cela signifie qu'outre les conditions d'admission actuelles, les requérants à la sécurité du revenu devraient démontrer qu'ils ont fait des efforts pour devenir autonomes financièrement. La vérification de ces efforts devrait être fondée sur quelques critères opérationnels, par exemple:

- avoir travaillé pour une période d'au moins six mois au cours des 24 derniers mois, ou
- avoir quitté l'aide sociale pour un emploi et y revenir par suite de la perte de cet emploi, ou
- avoir été aux études à temps complet au cours de la dernière année et ne pas avoir quitté ces études sans motif valable, ou encore
- avoir participé pendant une période d'au moins six mois à une mesure active de formation, d'insertion ou d'activité communautaire de 20 heures ou plus par semaine.

Dans le cas d'un couple, les efforts de chacun des deux adultes doivent être vérifiés. L'application de ces critères comporterait évidemment des exceptions (maladie, santé, grossesse, garde d'enfant en très bas âge, âge de 55 ans ou plus, etc.).

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Si la vérification démontre que le requérant a consacré des efforts réels à la recherche d'un emploi ou à sa préparation à l'emploi, il devient éligible aux prestations et aux mesures actives qui sont disponibles (recherche d'emploi structurée, complément de formation, etc.). Son conseiller suivra son parcours et examinera périodiquement son évolution afin d'appuyer au mieux sa démarche de formation et d'insertion en emploi.

Si la vérification des efforts du requérant dans la recherche d'emploi donne un verdict négatif, la prestation d'aide sociale pourra encore lui être accordée, mais à la condition expresse qu'il s'engage dans un programme intensif de préparation à l'emploi.

Le refus du requérant de s'engager dans un tel programme entraînera son exclusion de l'aide sociale. Par contre, son acceptation de s'engager entraînera l'obligation de la part de l'État de lui offrir des services et des activités orientés vers l'insertion en emploi. Il s'agira d'un véritable contrat d'insertion sociale et professionnelle, qui sera aussi exigeant pour l'État que pour la personne aidée.

Améliorer l'intérêt financier à se trouver un emploi

Le renforcement du lien entre l'emploi et la sécurité du revenu exige non seulement qu'on vérifie plus rigoureusement les efforts faits pour se trouver un emploi, mais aussi qu'on améliore la capacité des personnes inscrites à l'aide sociale à occuper un emploi et l'intérêt financier à s'en trouver un.

La question de la capacité à occuper un emploi concerne la préparation à l'emploi et la formation professionnelle. Elle a déjà fait l'objet d'une section du chapitre 3. Dans le reste du présent chapitre, nous porterons notre attention sur l'amélioration de l'intérêt financier à se trouver un emploi, c'est-à-dire sur les possibilités d'accroître l'écart entre la prestation d'aide sociale et le revenu de travail.

Quatre types de mesures peuvent être envisagées pour accroître l'écart entre la prestation d'aide sociale et le revenu de travail. On peut:

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

- 1) réduire les barèmes d'aide sociale
- 2) augmenter le salaire minimum
- 3) étendre aux travailleurs certains avantages qui sont présentement accordés uniquement aux prestataires de la sécurité du revenu
- 4) enrichir le revenu de travail par un supplément au salaire.

Le reste du chapitre aborde ces quatre questions tour à tour.

- **Les barèmes d'aide sociale**

Les barèmes d'aide sociale du Québec sont modestes. Comme nous l'avons observé au chapitre 2, leur niveau moyen n'a pas augmenté en pouvoir d'achat depuis 20 ans, malgré plusieurs modifications apportées à leur structure au cours des années. Ils se situent dans la médiane des provinces canadiennes. Le tableau 3 du chapitre 2 démontre que les barèmes québécois sont inférieurs à ceux de la Colombie-Britannique et à ceux de l'Ontario, même après la réduction de 22 % récemment imposée dans cette province par le gouvernement Harris.

Il est souhaitable de maintenir la politique québécoise traditionnelle de modération et de stabilité quant à la prestation moyenne par ménage. Il serait odieux d'appliquer aux barèmes d'aide sociale des coupes aveugles qui feraient supporter par les personnes handicapées et les chômeurs involontaires le coût de notre incapacité ou de notre retard collectif à résoudre la crise de l'économie, de l'emploi et des finances publiques. Nous ne croyons pas sage d'employer ce moyen pour élargir l'écart entre les prestations et le revenu de travail.

Mais cela ne veut pas dire qu'il faille éviter tout ajustement de la structure des barèmes qui pourrait s'avérer souhaitable sur le plan de l'équité ou de l'efficacité. Plusieurs ajustements de cette nature ont été apportés dans le passé, notamment ceux qui ont émané de la réforme de 1988 et que nous avons passés en revue au chapitre 2.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Nous avons d'ailleurs proposé au chapitre 3 deux modifications importantes aux barèmes de l'aide sociale susceptibles d'élargir l'écart avec le revenu de travail. Premièrement, nous avons suggéré de réduire de 6 ans à 14 mois le supplément de maternité présentement accordé aux familles monoparentales dont le chef est engagé dans une démarche vers l'emploi, et de le supprimer complètement si une telle démarche n'était pas en cours avant la naissance. Deuxièmement, nous avons recommandé d'abaisser à 4 800 \$ le barème de base pour tous les jeunes de 18 à 24 ans.

- **Le salaire minimum**

L'intérêt financier d'un prestataire à quitter l'aide sociale pour occuper un emploi dépend en partie du niveau du salaire minimum. Il importe donc de maintenir un écart suffisant entre le barème de base pour les ménages aptes au travail où il n'y a qu'un seul adulte et le niveau du salaire minimum prescrit par les normes du travail.

Il faut ici trouver un compromis entre deux objectifs contradictoires. Un salaire minimum trop élevé entraîne plus de chômage et de sous-emploi en incitant les entreprises à réduire leur nombre d'employés (surtout jeunes) et les heures de travail rémunérées. Un salaire minimum trop bas paupérise les travailleurs, les pousse à l'inactivité et décourage leur sortie de l'aide sociale. Au Québec, le salaire minimum élevé du milieu des années 1970, qui atteignait 59 % du salaire horaire moyen des employés payés à l'heure, était du premier type; le salaire minimum assez faible du milieu des années 1980, qui touchait 39 % du salaire horaire moyen, était du second type.

Il importe, à notre avis, d'arriver à un consensus sur le niveau désirable du salaire minimum. Nous proposons de le stabiliser quelque part entre les extrêmes des années 1970 et des années 1980. Nos consultations auprès de spécialistes québécois, canadiens et américains nous amènent à penser que la zone de danger pour l'emploi commence avec un ratio de 45 % et que dépasser 50 % serait jouer avec le feu. Au niveau actuel du salaire horaire moyen des employés payés à l'heure, soit 14 \$ environ, cela donne un intervalle admissible de 6,30 \$ à 7,00 \$ pour le salaire minimum québécois.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Le taux actuel de 6,45 \$ se trouve à l'intérieur de cet intervalle. Il fournit même une certaine marge de manoeuvre pour une nouvelle augmentation en octobre prochain. Si le salaire moyen augmente de 2 % en 1996, alors un salaire minimum porté à 6,75 \$ en octobre prochain donnerait un ratio de 47 %, lequel réaliserait, à notre avis, un bon compromis entre la préservation de l'emploi, l'incitation au travail et l'équité. Pour l'y maintenir, il suffirait par la suite de l'indexer chaque année au niveau du salaire moyen.

Les augmentations du salaire minimum depuis dix ans ont produit une hausse du rapport du salaire minimum au salaire horaire moyen, rapport qui est passé de 39 % en 1985 à 45 % aujourd'hui. Les barèmes d'aide sociale et le salaire moyen ayant été globalement constants en pouvoir d'achat depuis dix ans, cela a eu pour effet de soulever de 15 % le revenu tiré d'un travail au salaire minimum (car $45/39 = 1,15$) et l'écart avec la prestation moyenne. Une légère augmentation supplémentaire est encore possible, mais nous pensons qu'il ne serait pas prudent d'aller plus loin.

- **L'extension de certains avantages aux travailleurs à bas revenu**

Un troisième moyen d'augmenter l'écart entre la prestation d'aide sociale et le revenu de travail consiste à étendre aux travailleurs à bas revenus certains des avantages dont seuls les prestataires de l'aide sociale bénéficient actuellement.

Toute mesure de ce type permet de faire d'une pierre deux coups: d'une part, elle réduit la perte financière encourue par le prestataire qui quitte l'aide sociale pour aller travailler et augmente ainsi son intérêt à accepter un emploi; d'autre part, le travailleur à bas revenu considère plus équitable le traitement qu'on lui réserve par comparaison à celui du prestataire de l'aide sociale. La mesure amène donc à la fois plus d'intérêt financier à travailler pour le prestataire et plus d'équité pour le travailleur.

Au chapitre 3, nous avons déjà envisagé deux mesures importantes qui jouent ce rôle : l'allocation intégrée des enfants et l'extension de la gratuité des services de garde. Deux mesures qui bénéficieront non seulement aux prestataires mais aussi aux travailleurs à faible revenu. Nous

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

allons maintenant envisager deux autres mesures : une politique générale du logement et l'assurance-médicaments.

Mais avant de parler de la politique générale de logement que nous proposons, nous passerons en revue les clauses de partage du logement, de test du logement et de vie maritale.

- Les clauses de partage du logement, de test de logement et de vie maritale

La loi et le règlement actuels de la sécurité du revenu réduisent de 100 \$ à 104 \$ par mois (1 248 \$ par année) les besoins reconnus d'une personne ou d'une famille apte au travail qui partage un logement avec une autre personne. Le ménage prestataire voit en conséquence sa prestation mensuelle réduite du même montant. On reconnaît ainsi l'existence d'une économie d'échelle dans le domaine du logement. L'approche est semblable à celle de l'impôt sur le revenu, qui accorde un crédit d'impôt annuel de 210 \$ à la personne vivant seule.

Dans le cas des personnes et des familles dont le revenu est assez élevé pour être imposable, il est plausible de penser que le crédit d'impôt de 210 \$ représente une très faible fraction de leur revenu total et constitue donc un incitant financier négligeable quant au choix du mode résidentiel.

La situation est tout à fait différente pour les personnes à l'aide sociale. Non seulement la perte attachée au partage du logement y est-elle six fois plus importante qu'à l'impôt (1 248 \$ contre 210 \$), mais elle pèse également sur un revenu de prestation qui est, au départ, beaucoup plus bas qu'un revenu qui serait assez élevé pour être imposable. Près du tiers des ménages aptes au travail (45 % parmi les personnes seules) sont présentement soumis à la pénalité du partage du logement, ce qui contribue à augmenter la pauvreté de cette population.

Les effets de cette clause sur la population assistée sont aussi d'un autre ordre. Premièrement, la pénalité financière attachée au partage du logement peut amener les couples à vivre séparément, ce qui aggrave l'isolement, qui est l'une des pires conséquences de la pauvreté. Deuxièmement, elle déresponsabilise les assistés sociaux en décourageant l'économie, l'entraide et

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

la solidarité familiale au bas de l'échelle. Troisièmement, elle peut les inciter à des comportements frauduleux (fausses déclarations, doubles adresses, faux baux, non-paiement des loyers, vandalisme, etc.).

Nous proposons de corriger la situation en abrogeant la clause de partage du logement dans la loi de la sécurité du revenu.

La prestation d'aide sociale est aussi soumise à un test de logement: si le coût du logement est inférieur à une norme minimale, la prestation est réduite de cet écart, la diminution ne pouvant cependant dépasser 100 \$. Cette clause de la loi de la sécurité du revenu défie toute logique économique. Elle décourage les assistés sociaux de chercher un logement au plus bas prix possible, en taxant à 100 % toute économie de loyer en deçà d'un certain seuil. Elle accentue ainsi la pression sur les prix du marché. Nous proposons d'abroger cette clause.

L'abrogation des clauses relatives au partage du logement et au test de logement coûterait environ 155 M \$ par an à la sécurité du revenu. Elle pourrait être financée par une réduction générale du barème de base de 7 % pour les ménages aptes au travail.

Une fois abolie la pénalité relative au partage du logement, la question se pose de savoir si nous devrions aller encore plus loin et abroger également la clause de vie maritale telle qu'elle existe actuellement dans la Loi sur la sécurité du revenu. Voici comment se présente le problème.

Un ménage de deux adultes est constitué de deux personnes qui vivent comme des conjoints (vie maritale). La loi de la sécurité du revenu considère que sont des conjoints:

- 1) les époux qui cohabitent, ou
- 2) les personnes qui vivent comme mari et femme et sont les père et mère d'un même enfant, ou encore
- 3) les personnes majeures qui vivent comme mari et femme et qui ont cohabité pendant une période d'au moins un an.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Nous avons examiné la possibilité d'éliminer le critère de la vie maritale dans la fixation du barème d'aide sociale pour un couple. Le barème de base actuel est de 500 \$ par mois pour une personne seule apte non participante; il est de 775 \$ pour un couple apte non participant sans enfants. Si on ne tenait pas compte de la vie maritale et qu'on traitait chacun des deux adultes comme une personne seule, alors le barème du couple serait de 1 000 \$, soit deux fois le barème pour une personne seule.

Renoncer ainsi à tenir compte de l'économie d'échelle inhérente à la vie maritale ferait donc augmenter la prestation du couple de 225 \$. Comme il y a 62 000 couples à l'aide sociale, une telle mesure entraînerait un coût de 167 M \$ pour la sécurité du revenu. On pourrait financer ce montant en réduisant la prestation de toutes les personnes seules de 35 \$ par mois. Le barème de la personne seule baisserait à 465 \$ et celui du couple s'établirait au double, soit 930 \$.

L'élimination du critère de la vie maritale présenterait une certaine analogie avec la suppression de la pénalité relative au partage du logement, que nous avons appuyée précédemment. Vie maritale et partage du logement supposent en effet tous les deux cohabitation. Mais la vie maritale implique habituellement un partage beaucoup plus étendu des ressources que le simple partage du logement, et une évaluation juste des ressources dans le cas de la vie maritale exigerait une comptabilisation globale des revenus et des actifs des deux conjoints.

Nous sommes conscients que, dans les faits, le degré de partage des ressources varie d'un couple à l'autre et que certains ne partagent pas beaucoup d'autre chose que le coût du logement. Mais la loi et les règlements de l'aide sociale ne peuvent établir 1 000 barèmes, un pour chaque degré de partage, et lancer les agents dans la vérification du degré de partage pratiqué par chaque couple serait absurde. Il faut alors choisir entre l'élimination et le maintien du critère de vie maritale.

Or, son élimination comporterait beaucoup plus de risques d'abus que son maintien, comme celui d'attirer à l'aide sociale un grand nombre de personnes théoriquement pauvres, mais dont le conjoint disposerait de ressources suffisantes pour assurer la subsistance du couple. C'est pourquoi nous ne pouvons souscrire au traitement séparé de chaque membre d'un couple comme s'il était une personne seule. Il faut conserver la clause de vie maritale.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Il nous apparaît cependant que le troisième critère de la clause de vie maritale, celui qui requiert un an complet de cohabitation, s'est avéré beaucoup trop lâche dans la pratique et il gagnerait à être resserré à six mois.

L'allocation au logement

En plus des clauses sur le partage et le test de logement, la Loi sur la sécurité du revenu prévoit le versement d'une allocation-logement aux familles dans certaines conditions. Cette allocation vise à soulager, à l'intérieur de certaines limites, le fardeau financier des ménages qui ont des enfants à charge et des coûts de logement élevés. Elle défraie 75 % de l'excédent du coût réel du logement au-delà d'un seuil minimum et en deçà d'un seuil maximum. L'allocation maximale est de 90 \$ par mois. Environ 60 % des familles à l'aide de dernier recours et 30 % des familles au programme APPORT bénéficient d'une allocation-logement.

Dans sa conception actuelle, l'allocation-logement pose de sérieuses difficultés. Premièrement, tout comme le test de logement, elle décourage la recherche d'un logement au plus bas prix, en taxant cette fois-ci à 75 % toute économie de loyer réalisée entre les bornes prescrites. Deuxièmement, la perte de l'allocation-logement à la sortie de l'aide de dernier recours ou du programme APPORT ajoute au coût financier d'accepter un emploi ou de progresser en emploi. Troisièmement, l'allocation-logement pose un sérieux problème d'équité entre prestataires de l'aide sociale et travailleurs à petits salaires: les premiers y ont accès et les seconds en sont exclus.

Cela nous amène au problème plus global de la politique québécoise de subventions au logement. Ces subventions relèvent de cinq grandes sources: la composante logement de la prestation de base de l'aide sociale, l'allocation-logement à l'aide sociale, le parc d'habitations à loyer modique (HLM) de la Société d'habitation du Québec (la SHQ), le programme LOGIRENTE pour les personnes de 57 ans ou plus et le remboursement d'impôt foncier. Dans un contexte de rareté accrue des ressources financières, tous ces programmes doivent être revus, corrigés et redéployés de manière plus efficace.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Parmi eux, la composante logement de la prestation de base de l'aide sociale, l'allocation-logement à l'aide sociale et le parc de HLM sont en étroite interaction. Nous attirons ici l'attention sur un type particulier d'inégalité, entre les prestataires de l'aide sociale qui ont accès aux HLM et ceux qui n'y ont pas accès. Par exemple, une famille monoparentale avec un enfant à l'aide sociale paie un loyer moyen d'environ 470 \$ par mois et reçoit une allocation-logement de 68 \$. Une autre famille du même type qui réussit à obtenir un logement en HLM voit son loyer baisser à 270 \$; en contrepartie, elle se fait retirer son allocation-logement de 68 \$ et subit une réduction de sa prestation de base de 12 \$. Cette famille économise ainsi 200 \$ en loyer, mais obtient une prestation d'aide sociale diminuée de 80 \$. L'accès au HLM lui procure donc un avantage net de 120 \$ par rapport à la première famille.

Nous ne proposons pas de supprimer l'allocation-logement, mais d'en modifier la conception et de la sortir de l'aide sociale pour en confier la gestion à la Société d'habitation du Québec (SHQ) dans le cadre d'une nouvelle politique québécoise intégrée de subvention au logement.

Trois objectifs nous apparaissent importants à poursuivre à cet égard:

- 1) concevoir un mode de subvention au logement qui encourage l'économie et la modération plutôt que d'ajouter à la pression du marché sur les loyers
- 2) élargir l'accès à la subvention au logement aux travailleurs à bas revenus
- 3) éliminer la disparité de traitement entre prestataires de l'aide sociale qui ont accès au logement subventionné et ceux qui n'y ont pas accès.

Une raison supplémentaire de séparer la subvention au logement de l'aide sociale est que l'allocation-logement est conditionnelle à la présence d'enfants à charge. Or, notre analyse de la situation au chapitre 3 nous amène justement à la recommandation générale de traiter dorénavant les enfants de manière complètement séparée de l'aide sociale.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

L'assurance-médicaments

Le coût financier de quitter l'aide sociale pour accepter un emploi et l'écart de traitement entre prestataires de l'aide sociale et travailleurs à petits salaires sont aussi accentués par la présence de multiples prestations spéciales qui sont accessibles aux prestataires, mais qui ne le sont pas aux travailleurs à bas revenu.

Ces prestations spéciales ont coûté environ 375 M \$ au gouvernement en 1995 (abstraction faite du coût de l'allocation-logement et des prestations spéciales liées aux mesures d'employabilité). Elles comprennent les médicaments (220 M \$), les soins dentaires (70 M \$), les services optométriques (30 M \$), le transport pour fins médicales (15 M \$), les frais scolaires des enfants (9 M \$), les lunettes et lentilles (5 M \$), etc. Elles représentaient en 1995 une dépense annuelle moyenne de 465 \$ par personne à l'aide sociale (enfants compris).

Le coût des médicaments atteint presque 60 % de la dépense gouvernementale en prestations spéciales. La dépense annuelle moyenne est de 275 \$ par personne à l'aide. La perte de la «carte-médicaments» ajoute au coût du retour au travail, spécialement dans le cas des couples et des familles. Ce coût est constitué non seulement de l'estimation moyenne de 275 \$ mais aussi du risque d'avoir soudainement besoin de beaucoup plus que ce montant.

Un régime d'assurance-médicaments qui couvrirait l'ensemble de la population québécoise contre le risque d'avoir besoin de médicaments introduirait plus de responsabilité, d'efficacité et d'équité. Le prestataire ne perdrait pas son assurance lorsqu'il passerait de l'aide sociale à un emploi. L'écart entre prestataires et travailleurs à bas revenus serait aussi atténué.

Le régime d'assurance-médicaments pourrait prévoir la gratuité complète pour les enfants. Pour les adultes, il inclurait une franchise annuelle de base (par exemple, 100 \$), une co-assurance (par exemple à 20 %) jusqu'à un plafond annuel prescrit et la gratuité complète au-delà de ce plafond. Les personnes inscrites à l'aide sociale seraient soumises à un tel régime, à trois conditions:

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

- 1) le coût de la franchise annuelle et d'une partie de la co-assurance serait incorporé à la prestation de base. Par exemple, si la franchise était de 100 \$ par adulte par année, on pourrait augmenter les barèmes d'aide sociale de 120 \$ (10 \$ par mois). En plus de couvrir la franchise, ce montant accorderait 20 \$ pour couvrir la seconde tranche de 100 \$ de dépense en médicaments (si elle était co-assurée à 20 %);
- 2) le plafond annuel de co-assurance des assistés sociaux devrait être ajusté en proportion de leurs moyens financiers limités. Par exemple, si le déboursé maximal exigé de l'assuré ordinaire était fixé à 1 000 \$ par adulte par année (franchise incluse), on pourrait envisager de l'abaisser à 300 \$ dans le cas des prestataires de l'aide sociale. Comme le prestataire recevrait 120 \$ de plus en prestation, son déboursé annuel net en médicaments n'excéderait jamais 180 \$;
- 3) afin de ne pas décourager le retour au travail, le plafond réduit de co-assurance serait maintenu pendant un certain nombre de mois suivant la sortie de l'aide sociale (par exemple, les six premiers mois).

Pour les soins dentaires et optométriques, il y aurait lieu, lorsque les finances publiques le permettraient, d'envisager d'étendre la couverture actuelle aux enfants de moins de 18 ans de toutes les familles à revenus modestes (par exemple, de moins de 25 000 \$). La Colombie-Britannique vient d'annoncer qu'elle mettra en vigueur une telle extension par étapes en 1996 et en 1997.

- **Le programme APPORT**

Le dernier moyen d'accroître l'écart entre la prestation d'aide sociale et le revenu de travail consiste à enrichir le revenu de travail par un supplément au salaire.

Ce n'est pas d'hier que l'administration québécoise de la Sécurité du revenu s'est préoccupée de l'écart trop faible ou même négatif entre le revenu procuré par un travail au salaire minimum et le revenu de base assuré par la prestation d'aide sociale dans le cas des familles. Déjà, à la fin des années 1970, le programme SUPRET (Supplément au revenu de travail) avait été introduit pour

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

supplémenter le revenu de travail des familles et accroître l'intérêt financier du retour en emploi. Le programme APPORT actuel (Aide aux parents pour le retour au travail), né de la réforme de 1988, est une version modernisée du vieux SUPRET.

Comme la nouvelle allocation pour enfants que nous proposons au chapitre 3 est conservée lors d'un retour au travail, cela vient modifier radicalement la problématique de l'incitation au travail chez les familles. Cela affaiblit inévitablement l'utilité du programme APPORT et réduit son ampleur. C'est pourquoi, au chapitre 3, nous avons inclus le programme APPORT dans la liste des programmes et mesures qui contribueront au financement de la nouvelle allocation pour enfants.

Pour le comprendre, considérons l'exemple d'un chef de famille monoparentale avec un enfant qui reçoit actuellement une prestation annuelle de 10 080 \$ à l'aide sociale comme «apte non participant» (prestation de base de 750 \$, plus allocation-logement de 90 \$ par mois). S'il quitte l'aide sociale pour aller travailler 1 800 heures au salaire minimum actuel de 6,45 \$, il gagnera annuellement 11 610 \$, soit pas beaucoup plus que la prestation d'aide sociale à laquelle il renonce. Mais s'il participe au programme APPORT, il verra son revenu de travail supplémenté de 3 100 \$. Son revenu total atteindra donc 14 710 \$, soit 4 630 \$ de plus que la prestation d'aide sociale.

Le nouveau régime d'allocation pour enfants chambarde la perspective. Le retour au travail ne fait perdre que 6 000 \$ en prestation d'aide sociale à cette famille, puisqu'elle conserve son allocation-logement (section 9), son assurance-médicaments (section 12) et les composantes «enfant» et «monoparentale» de sa prestation (section 2). Son revenu de travail de 11 610 \$ ajoute 5 610 \$ à ses ressources financières sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours au programme APPORT.

Dans la mesure où il a été créé pour renforcer l'intérêt financier des familles prestataires avec enfants à accepter un emploi, le programme APPORT se voit remis en question. Son ampleur diminue aussi, à peu près de moitié. En effet, la nouvelle allocation pour enfants sera acheminée aux parents directement plutôt que par l'impôt, comme c'est le cas actuellement de la prestation fédérale et des allocations familiales québécoises. Cela veut dire que le seuil d'imposition nulle du Québec, c'est-à-dire le seuil de revenu à partir duquel on paie de l'impôt, est

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

abaissé. Les chefs de familles monoparentales deviennent automatiquement traités à l'impôt comme des personnes seules et les familles biparentales comme des couples sans enfants. Leurs seuils d'imposition nulle se trouvent abaissés à environ 10 000 \$ et 15 000 \$, respectivement.

Cela contraint sensiblement la portée et l'ampleur du programme APPORT, dont la subvention rejoint aujourd'hui des revenus familiaux allant jusqu'à 26 000 \$. On pourrait techniquement songer à maintenir APPORT dans sa forme actuelle mais, pour des revenus supérieurs aux seuils d'imposition nulle mentionnés, l'addition du taux d'imposition du revenu et du taux de réduction de la prestation APPORT donnerait des taux marginaux de taxation de près de 80 % pour les familles participantes. Cela n'aurait pas de sens.

Le nouveau régime force donc le programme APPORT à fonctionner dans des limites plus étroites, inférieures aux seuils d'imposition nulle des personnes seules et des couples sans enfants. Il impose également aux familles participantes des taux de réduction de leur prestation d'aide sociale, puis de leur prestation APPORT, de 70 à 75 % dans l'intervalle de revenu pertinent. Cela signifie donc que la famille ne conserve plus que 25 à 30 cents sur chaque dollar de salaire gagné dans cet intervalle. Par comparaison, le programme APPORT actuel leur laisse de 40 à 60 cents sur chaque dollar gagné. L'impact du programme sur l'incitation au travail s'en voit évidemment réduit d'autant.

Le programme APPORT est aussi, par construction, un programme de supplémentation du revenu de travail des familles de salariés à bas revenus. Sous le nouveau régime d'allocation intégrée pour enfants, l'importance de la supplémentation se voit également réduite de moitié. Par exemple, la prestation maximale d'APPORT pour un couple avec un enfant gagnant 12 000 \$ passe de 3 600 \$ à 1 800 \$ environ.

Le programme APPORT perd donc beaucoup de son utilité comme incitant au travail, et il devient plus modeste comme programme de supplémentation du revenu des familles qui travaillent à petits salaires. Doit-on aller plus loin et éliminer complètement ce programme? Nous croyons que non. À notre avis, il faut maintenir APPORT comme mesure d'aide aux familles de petits salariés, parce qu'APPORT fait exactement ce qu'un programme d'aide aux personnes à petits revenus doit faire: soit appuyer leur démarche de travail avec conviction. Ce programme

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

réduit sera un programme relativement peu coûteux (environ 30 M \$) dont la suppression serait très pénalisante pour les 35 000 familles concernées et transmettrait un message exactement contraire à celui que nous voulons donner comme société.

...mais ne pas généraliser APPORT aux personnes seules

Nous avons examiné attentivement l'idée d'étendre le programme APPORT à l'ensemble de la population à bas revenus, ce qui équivaldrait à instaurer au Québec un régime de supplémentation généralisé du revenu de travail. Quatre raisons motivent le rejet de cette orientation:

- 1) son coût global exorbitant :

À terme, selon les simulations que nous avons commandées au ministère des finances, le coût annuel d'un APPORT généralisé atteindrait 1,048 M \$. La moitié environ de ce montant s'explique par l'inclusion dans le nouveau régime de ménages qui sont présentement exclus du régime de sécurité du revenu. L'autre moitié découle de l'application des dispositions du régime à l'ensemble des bénéficiaires, anciens comme nouveaux.

- 2) la faiblesse du taux de supplémentation praticable en ferait une mesure peu incitative au travail. Considérons, en effet, la situation où la prestation annuelle d'aide sociale est de 6 000 \$, où un revenu de travail de 2 000 \$ est permis avant que la prestation ne commence à être réduite, et où le seuil d'imposition nulle, seuil auquel la prestation est complètement éliminée, est de 10 000 \$. Pour des revenus de travail entre 2 000 \$ et 10 000 \$, il faut alors réduire la prestation de 750 \$ par tranche de 1 000 \$ de revenu, ce qui équivaut à taxer le revenu de travail au taux de 75 % dans cet intervalle de revenu. Le prestataire a besoin de 40 semaines rémunérées au salaire minimum pour gagner 8 000 \$, mais il n'en retire en fait que 2 000 \$; il se trouve en fait à travailler à un salaire horaire de 1,60 \$. L'intérêt financier n'y est certainement pas.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

- 3) la complexité et le coût du chevauchement entre la supplémentation offerte par APPORT, dont la base est annuelle, et l'aide de dernier recours, dont la base est mensuelle
- 4) la conviction que, plutôt que d'étendre le programme APPORT aux personnes seules aujourd'hui, demain ou après-demain, il vaudrait mieux pour le Québec d'investir ses ressources rares dans des mesures actives de développement des ressources humaines qui permettront à terme d'augmenter les revenus et l'emploi et ainsi diminuer les coûts de la sécurité du revenu.

Une simplification radicale de la structure des barèmes

Ensemble, les recommandations que nous faisons nous amènent à proposer une simplification majeure de la grille des barèmes de l'aide sociale. Nous avons jusqu'ici éliminé du régime :

- 1) les dispositions relatives au logement (partage, test et allocation)
- 2) les suppléments liés à la présence d'enfants à charge et au statut monoparental
- 3) le barème de non-disponibilité en raison de grossesse ou de présence d'enfants de moins de 6 ans
- 4) le barème de participation
- 5) la portion «médicaments» du programme d'assistance-maladie.

Le barème de disponibilité ayant, au surplus, été supprimé par la Loi 115 de décembre dernier, nous aboutissons à une grille de barèmes ne contenant plus que sept cases fondées sur deux critères:

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

- 1) le nombre d'adultes dans le ménage (un ou deux)
- 2) la nature de la contrainte à l'emploi, soit:
 - contrainte sévère et permanente
 - contrainte pour raison d'âge ou de santé
 - aucune contrainte à l'emploi.

La catégorie «contrainte sévère et permanente à l'emploi» regroupe les ménages présentement inscrits au programme Soutien financier (SOFI). On notera que, pour qu'un couple soit admissible au barème SOFI, il suffit que l'un des deux conjoints soit affecté par une contrainte sévère et permanente.

La catégorie «contrainte pour raison d'âge ou de santé» regroupe tous les ménages présentement inscrits au barème «non disponible» du programme APTE, à l'exclusion de ceux qui y apparaissent pour raison de grossesse ou de présence d'enfants à charge de moins de 6 ans. Ces non disponibles le sont en raison de leur âge (55 ans ou plus), de leur état de santé ou de diverses autres contraintes.

La catégorie «aucune contrainte à l'emploi» regroupe tous les autres ménages présentement inscrits au programme APTE, y compris ceux qui y apparaissent pour raison de grossesse ou de présence d'enfants à charge de moins de 6 ans.

Cette nouvelle grille apparaît au tableau 1. Pour arriver aux barèmes de base, nous sommes partis des sept barèmes suivants de la grille actuelle pour les ménages sans enfants, dans l'ordre du tableau ci-dessus: un adulte SOFI, un adulte APTE non disponible, un adulte APTE non participant, deux adultes SOFI, deux adultes APTEs non disponibles, deux adultes APTEs non participants et non disponibles, deux adultes APTEs non participants. Nous avons ensuite réduit les cinq barèmes APTE d'un facteur uniforme de 7 % afin de financer l'élimination des clauses de

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

partage et de test de logement, tel qu'indiqué dans la section 8. Enfin, à chacun des sept barèmes, nous avons ajouté 10 \$ par adulte, en guise de compensation pour la franchise et une partie de la co-assurance exigées par un éventuel régime d'assurance-médicaments, tel qu'indiqué plus haut.¹⁸

Cette grille des barèmes apporte à la grille actuelle les modifications qui ont été proposées dans les sections précédentes. Il faut se rappeler qu'en plus des prestations de base calculées à partir de ces barèmes, le ménage prestataire aura droit, le cas échéant, à une allocation-logement, à une allocation pour enfants, à une allocation ou une rémunération pour sa participation à une mesure active de préparation ou d'intégration à l'emploi et à des prestations spéciales.

18 Par souci de simplicité, nous avons laissé de côté les deux petites catégories «adulte hébergé» et «conjoint d'étudiant», auxquelles les mêmes modifications s'appliqueraient.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

TABLEAU 1

**Nouvelle grille des barèmes d'aide sociale proposée,
selon le nombre d'adultes et le type de contrainte à l'emploi**

Nombre d'adultes dans le ménage	Type de contrainte à l'emploi	Barème mensuel	Pourcentage des ménages
Un	Permanente	730 \$	18 %
Un	Âge-santé	568 \$	10 %
Un	Aucune	475 \$	56 %
Deux	Permanente	1 088 \$	3 %
Deux	Âge-santé/Âge-santé	903 \$	1 %
Deux	Âge-santé/Aucune	822 \$	3 %
Deux	Aucune/Aucune	740 \$	9 %

CHAPITRE 5

UN EFFORT COLLECTIF POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI

Pour la population apte à de travailler, l'emploi constitue le seul moyen de faire diminuer la pauvreté et le besoin d'assistance sociale à court et à long terme. Si nous voulons réduire le nombre d'assistés sociaux et les dépenses en sécurité du revenu de manière civilisée, nous n'avons d'autre choix que d'augmenter rapidement et massivement le nombre d'emplois et de mieux préparer nos travailleurs à les occuper.

Il est primordial de rencontrer ces deux conditions en même temps. Les entreprises se plaignent de leur difficulté à trouver des travailleurs qualifiés pour remplir les emplois qu'elles sont prêtes à créer. Le tiers des chefs de PME mentionnent cette pénurie parmi les problèmes graves de leur entreprise. Des emplois sont disponibles, mais ils ne sont pas accessibles aux travailleurs qui n'ont pas les compétences requises.

En même temps, les chômeurs manifestent leur anxiété face à la précarité et à la rareté actuelles de l'emploi. Le nombre de chômeurs est présentement dix fois plus élevé que le nombre de postes d'emploi vacants. Des milliers de jeunes diplômés universitaires sont en chômage. Des dizaines de milliers d'assistés sociaux participent à des mesures d'employabilité, mais ne réussissent pas à trouver d'emploi stable à la fin de ces expériences. Ils sont capables d'occuper un emploi, mais il n'y en a pas de disponible.

Les chômeurs et les chefs d'entreprise ont tous les deux raison. Il faut d'une part, augmenter rapidement le nombre d'emplois disponibles. Le Québec est présentement en déficit de 200 000 emplois (et l'Ontario de 600 000) par comparaison à la situation d'avant la récession de 1990-1993. Il faut d'autre part, beaucoup mieux préparer nos travailleurs à occuper ces emplois disponibles. Notre régime de formation professionnelle affiche l'un des pires rendements de toutes les sociétés industrielles.

Augmenter rapidement et massivement le nombre d'emplois

Ce sont surtout les entreprises qui créent l'emploi. L'État en crée directement par son activité propre, mais il exerce une influence capitale sur la capacité des entreprises à jouer leur rôle moteur.

Les entreprises créent de l'emploi à deux conditions: la demande pour leurs produits ou leurs services doit se manifester et il doit être rentable pour elles de la satisfaire. La solution du problème consiste donc à promouvoir la demande globale de biens et de services dans l'économie et à soutenir la rentabilité de nos entreprises.

La dépression de la demande globale pour les biens et services que produisent nos entreprises dure depuis 1990. Il s'agit du plus lourd handicap qui pèse sur leur capacité à embaucher. Ce n'est pas la demande extérieure qui fait défaut. L'économie américaine a connu une légère récession en 1990-1991, mais elle a complètement récupéré depuis. Les prix des ressources naturelles que nous exportons (bois, pâtes et papiers, électricité, métaux, etc.) se sont également reconstitués depuis le recul de 1990. La valeur des exportations internationales du Québec a fait un bond de 80 % depuis 1992. Cela démontre hors de tout doute que nos entreprises sont fines prêtes à répondre à la demande pour leurs produits dès qu'elle se manifeste. Elles le font de façon productive et rentable.

C'est plutôt la demande intérieure (consommation, investissement et dépenses publiques) qui est en panne. Elle l'a été depuis six ans, sauf en 1994. Nos entreprises ayant pu satisfaire de façon compétitive à la croissance fulgurante de la demande extérieure, elle pourraient sans l'ombre d'un doute rencontrer la demande intérieure si seulement celle-ci finissait par prendre son élan. Il n'y a pas ici de «nouveau mystère de la reprise sans emploi». La reprise intérieure n'a tout simplement pas encore eu lieu.

Les deux seuls facteurs qui ont pu induire la stagnation de la demande intérieure sont la politique monétaire et la politique budgétaire. La politique monétaire appliquée par la banque centrale a maintenu les taux d'intérêt à court terme (corrigés pour l'inflation) au Canada à un niveau

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

moyen qui dépasse le niveau américain correspondant de 3,3 % depuis 1989. La politique budgétaire (tous niveaux de gouvernement compris) a fait augmenter le taux global de taxation au Québec de 37,5 % en 1989 à 40,7 % en 1993 et a complètement aplati le profil réel des dépenses publiques. Les taux d'intérêt et de taxation élevés se sont évidemment conjugués pour freiner le progrès de la consommation des ménages et de l'investissement des entreprises.

Bien que la politique monétaire et la politique budgétaire aient toutes les deux concouru à la dépression de la demande, c'est sans contredit la politique monétaire qui est à l'origine du problème et qui l'a entretenu. L'écart exorbitant entre les taux d'intérêt canadiens et américains est en effet antérieur à la crise économique; il l'a en fait provoquée. La crise budgétaire est postérieure à la hausse des taux d'intérêt et à la crise économique; elle en est une conséquence et non la cause initiale. Ce qui suit ne peut causer ce qui précède.

Notre argumentation n'exempte en rien les autorités budgétaires de faire le grand ménage de leur fiscalité et de leurs dépenses. Il faut réduire le déficit budgétaire et préparer un allègement du fardeau fiscal. Mais elle pointe du doigt l'autorité monétaire canadienne, qui a enserré le Canada dans un étau financier beaucoup plus dur que l'autorité monétaire américaine l'a fait pour les États-Unis, et qui a détruit la demande intérieure depuis six ans.

Il est primordial de comprendre que la régénération de la demande intérieure est une condition *sine qua non* du retour de l'activité économique et de l'emploi à un niveau normal. Nous avons besoin pour cela d'une période prolongée de taux d'intérêt bas et stables, exactement comme aux États-Unis. Aucun autre instrument de création d'emploi n'est capable de produire dans un délai inférieur à cinq ans un rattrapage de 200 000 emplois au Québec, avec toutes les conséquences bénéfiques que l'on peut imaginer sur les taux de pauvreté et d'assistance sociale.

L'encouragement au développement technologique, un meilleur accès des PME au financement, une fiscalité plus propice à l'investissement et à l'emploi, des allègements importants aux réglementations, aux procédures et à la paperasse, un meilleur aménagement du temps de travail, la création d'emplois publics, une réforme en profondeur de notre régime de formation professionnelle, sont tous des composantes essentielles d'une politique réfléchie de développement de l'emploi. Mais leur impact sur l'emploi est ou bien beaucoup plus modeste, ou bien aussi

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

important mais beaucoup plus long à se faire sentir, que l'effet massif et immédiat qu'auraient la réduction et le maintien des taux d'intérêt à court terme canadiens au niveau nord-américain.

Nous sommes donc d'avis que la stratégie monétaire canadienne doit être corrigée de façon à mieux protéger l'économie réelle et l'emploi. Une telle révision exigera un appui plus tangible des partenaires sociaux à l'objectif (unique) que poursuit en fait la banque centrale, soit le contrôle de l'inflation. Si l'inflation peut être contenue par des moyens plus efficaces et moins dommageables que la stagnation économique permanente, il est clair que nous y gagnerons tous, et les personnes sans emploi plus que tous les autres.

Soutenir la rentabilité de nos entreprises

La régénération de la demande intérieure doit constituer la grande priorité à court terme de la politique de développement de l'emploi. Le fait que, depuis 1992, nos entreprises aient répondu avec autant de succès à la reprise de la demande extérieure dans un contexte de concurrence internationale féroce nous porte à croire qu'elle satisferont avec autant d'enthousiasme à une reprise de la demande intérieure. Nos entreprises sont capables d'être compétitives et rentables.

Mais il faut se garder de prendre cette compétitivité et cette rentabilité pour acquises. Parce qu'elles allient ce que nous avons de meilleur chez nous, c'est-à-dire l'audace de nos entrepreneurs et la compétence de nos travailleurs, nos entreprises constituent notre plus précieux instrument de développement économique. Ce sont des instruments qui sont très puissants, mais aussi très fragiles parce que soumis à des défis extérieurs de plus en plus stressants.

Pour rencontrer ces défis, nos entreprises ont besoin de sentir l'appui solide (mais pas nécessairement complaisant) de la population dont elles sont issues. À l'inverse, on s'attend d'elles qu'elles s'impliquent positivement dans la vie de la communauté. La recherche contemporaine a démontré que la confiance mutuelle et la cohésion sociale constituent le fer de lance de toutes les nations qui réussissent aujourd'hui sur le plan économique.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

La rentabilité est la clé du succès de l'entreprise. Celle-ci investira et créera des emplois à condition d'être rentable, c'est-à-dire d'obtenir un rendement concurrentiel sur le capital investi. Or, la rentabilité dépend du rapport entre le prix de vente et le prix de revient. À son tour, ce rapport dépend des facteurs suivants : un accès sécuritaire aux marchés, une bonne capacité d'innovation technologique, un financement accessible à un coût raisonnable, une fiscalité et une réglementation concurrentielles, une bonne organisation du travail, des employés compétents, des salaires qui suivent la prospérité de l'entreprise.

Des mesures spécifiques de création d'emplois

Nous appuyant sur cette perspective, mentionnons quelques mesures concrètes de soutien à la rentabilité des entreprises qui pourraient immédiatement favoriser la création d'emplois. Ces mesures concernent la taxe sur la masse salariale (la TMS), la taxation du capital et des profits, le fardeau administratif et réglementaire, l'aménagement et la réduction du temps de travail, le salaire minimum et les enjeux de la réforme fiscale. Nous y ajouterons la contribution de l'État à la création directe d'emplois publics.

La taxe sur la masse salariale

La TMS payée par les employeurs québécois regroupe leurs cotisations au Fonds des services de santé (FSS), à l'assurance-chômage, à la Commission de la santé et de la sécurité au travail (CSST), à la Régie des rentes (RRQ) et à la Commission des normes du travail (CNT). En 1993, la TMS au Québec représentait 10 % du coût de la masse salariale versée aux employés, par comparaison à 8 % en Ontario et à 6 % en Alberta et en Colombie-Britannique. Les hausses récentes de la TMS découlent surtout de l'alourdissement des cotisations à l'assurance-chômage.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Est-ce que la TMS défavorise la création d'emplois? La recherche récente sur la performance comparative des pays de l'OCDE en matière d'emploi montre qu'il n'en est rien.¹⁹ La raison est simplement que les augmentations de la TMS sont généralement absorbées par les employés et non par les employeurs. En d'autres mots, une hausse de la TMS de 1 % de la masse salariale finit par être compensée par une réduction de 1 % de la hausse des salaires.

L'explication est que les hausses de la TMS sont traitées par les employeurs et les employés comme des hausses de salaire. Elles procurent des avantages réels de protection contre la maladie, le chômage, les accidents du travail, la retraite, les infractions aux normes du travail. En fait, bien qu'aux États-Unis la TMS soit plus élevée qu'au Québec, le taux de chômage est y est moins élevé; et bien qu'au Danemark il n'y ait pas de TMS, le taux de chômage y est plus élevé qu'au Québec.

Il faut cependant éviter de traiter à la légère les hausses de la TMS dans le contexte monétaire canadien actuel. Le salaire horaire moyen au Québec n'a guère augmenté au Québec depuis trois ans, passant de 13,76 \$ en octobre 1992 à 13,96 \$ en octobre 1995. Il est difficile pour les employeurs d'imposer des baisses absolues de salaire dans une telle situation en raison des répercussions très défavorables sur la motivation et la productivité du personnel. Il leur est également difficile de refiler la facture au consommateur dans l'environnement déflationniste actuel. Le mécanisme d'ajustement habituel devient donc impossible en pratique et la hausse de la TMS force une augmentation des coûts salariaux et une réduction des heures travaillées ou de l'emploi.

Nous en concluons qu'il serait souhaitable que les gouvernements déclarent un moratoire ferme sur toute augmentation globale de la TMS pour les années à venir.

19

Voir, par exemple, S. Nickell et B. Bell, «The collapse in demand for the unskilled and unemployment in the OECD», *Oxford Review of Economic Policy* 11, 1995, pp. 40-62.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

L'impôt sur les profits et la taxe sur le capital

Par comparaison aux entreprises des autres régions du continent, les entreprises du Québec paient moins d'impôts sur les profits et plus de taxes sur leur capital implanté. Or, l'impôt sur les profits est très sensible à la conjoncture économique, mais les taxes sur le capital le sont très peu. Il s'ensuit que l'amplitude des fluctuations conjoncturelles des impôts et taxes de nos entreprises est plus faible qu'ailleurs en Amérique du Nord.

Cela signifie, en contrepartie, que les profits après impôts fluctuent plus à travers les soubresauts de la conjoncture au Québec qu'ailleurs. Notre dosage d'impôts et de taxes agit, en somme, comme un déstabilisateur automatique des finances des entreprises et, par conséquent, de l'emploi. Si on veut renforcer la stabilité de l'économie et de l'emploi au Québec, il faut examiner sérieusement la possibilité de réduire l'importance de la taxe sur le capital et d'augmenter celle de l'impôt traditionnel sur les profits.

Le fardeau administratif et réglementaire

L'ampleur, la complexité, la duplication et l'incohérence des exigences administratives et réglementaires, de même que la longueur des délais de réponse, constituent un fardeau exaspérant pour les entreprises, particulièrement pour celles qui n'ont pas la taille nécessaire pour amortir l'important coût fixe que ces exigences imposent. Ce n'est pas tant le coût financier direct qui importe ici que le coût en temps et en énergie, notamment pour les chefs de PME. Peu d'irritants contribuent autant à décourager le démarrage d'entreprises et à détruire le capital de confiance entre l'État et les entreprises.

Nous pensons que la création d'emploi par les myriades de PME qui naissent constamment dans l'économie est menacée par l'amoncellement de paperasse, les tracasseries administratives, voire le harcèlement bureaucratique, qui sont associés aux exigences administratives et réglementaires. Il faut, à notre avis, prendre ce problème beaucoup plus au sérieux qu'on ne l'a fait jusqu'ici, consulter les premiers intéressés et trouver avec eux des moyens

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

novateurs d'alléger, de simplifier, d'unifier, d'accélérer. L'État doit adopter une approche «clients» avec les entreprises et, au premier chef, leur démontrer qu'il les respecte.

La réduction et l'aménagement du temps de travail

La réduction et l'aménagement du temps de travail sont fréquemment avancés comme moyens de créer plus d'emplois. Bien que de portée limitée, certaines de ces mesures peuvent fournir un appui utile au développement de l'emploi.

Dans un environnement de rareté de l'emploi, l'idée de réduire les heures hebdomadaires ou annuelles de travail par employé afin de créer de nouveaux postes d'emploi est intéressante. L'expérience des deux dernières décennies dans les pays industriels montre que les mesures de réduction du temps de travail peuvent atteindre leur but à un certain nombre de conditions :

- 1) elles doivent s'accompagner d'une réorganisation du travail qui améliore l'efficacité de la production
- 2) elles doivent s'accompagner d'une réduction de la rémunération en fonction de la diminution des heures travaillées
- 3) elles doivent être respectueuses de l'importante diversité des situations d'une industrie et d'une entreprise à l'autre
- 4) elles doivent résulter d'ententes librement consenties entre employeurs et employés dans un cadre réglementaire qui facilite ces ententes, mais ne les impose pas.

Les réglementations pertinentes visent surtout 1) la durée de la semaine normale de travail au-delà de laquelle la prime de surtemps (temps et demi) est payée; 2) la durée du surtemps au-delà de laquelle la prime de surtemps passe au temps double; 3) le droit de refus du surtemps au-delà de la limite du temps et demi.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Ces réglementations peuvent être modifiées de manière à rendre plus coûteux l'usage du temps supplémentaire par les employeurs. Dans ce cas, elles incitent à réduire le temps supplémentaire et à le remplacer par de nouveaux emplois à temps régulier. Mais elles ajoutent en même temps au coût du temps supplémentaire et au coût fixe des avantages sociaux attachés aux nouveaux postes d'emploi qui pourraient être créés. Il est difficile de se prononcer globalement sur l'impact réel de ces changements sur la création d'emplois et sur la rentabilité de l'entreprise. Les effets varient beaucoup selon les situations particulières. Il faut donc, à notre avis, laisser les consensus émerger progressivement sur cette question à travers une consultation permanente entre syndicats, associations patronales et gouvernements.

L'avancement de l'âge de la retraite est une forme particulièrement populaire de réduction du temps de travail. Elle est souvent proposée pour procurer des emplois aux jeunes. Une telle mesure n'augmente pas le nombre d'emplois mais elle redistribue l'emploi. Dans le contexte d'un taux de chômage élevé chez les jeunes, cette mesure présente de l'intérêt. Par ailleurs, compte tenu du vieillissement de la population et de la hausse progressive de l'espérance de vie, le fardeau économique de la population active va s'alourdir considérablement dans les prochaines décennies. Si nous avançons l'âge de la retraite, ce fardeau sera encore plus onéreux lorsque la vague des «baby-boomers» atteindra la soixantaine à partir de 2005. Il faut éviter qu'une telle situation se produise.

L'aménagement du temps de travail concerne la modulation des heures de travail pendant la journée ou pendant la semaine au cours d'une année (horaires flexibles, semaine de travail comprimée, regroupement des congés, travail à domicile, etc.). Les employeurs et les employés ont tous les deux besoin de flexibilité, les premiers pour mieux adapter leur production aux fluctuations de la demande et mieux utiliser leur équipement, les seconds pour mieux concilier leur travail avec leurs responsabilités familiales et sociales. La modulation des heures combinée avec la réduction du temps travaillé rend possible une certaine création d'emplois en permettant d'ajouter des équipes de travail et d'utiliser l'équipement de l'entreprise sept jours par semaine.

Nous pensons que le rôle de l'État doit consister à supprimer les obstacles législatifs et réglementaires qui pourraient empêcher employeurs et employés d'en arriver à un aménagement

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

plus souple du temps de travail. Dans chaque cas particulier, les modifications devraient résulter d'ententes librement consenties entre les parties.

Le salaire minimum

La détermination d'un niveau acceptable pour le salaire minimum exige un compromis entre deux objectifs contradictoires. Un salaire minimum trop élevé entraîne plus de chômage et de sous-emploi en incitant les entreprises à réduire leur nombre d'employés (surtout jeunes) et les heures de travail rémunérées. Un salaire minimum trop bas paupérise les travailleurs, les pousse à l'inactivité et décourage leur sortie de l'aide sociale. Au Québec, le salaire minimum élevé du milieu des années 1970, qui atteignait 59 % du salaire horaire moyen, était du premier type; le salaire minimum assez faible du milieu des années 1980, qui touchait 39 % du salaire horaire moyen, était du second type.

Il importe, à notre avis, d'en arriver à un consensus sur le niveau désirable du salaire minimum. Nous proposons de le stabiliser quelque part entre les extrêmes des années 1970 et des années 1980. Nos consultations auprès de spécialistes québécois, canadiens et américains nous amènent à penser que la zone de danger pour l'emploi commence avec un ratio de 45 % et que dépasser 50 % serait jouer avec le feu. Au niveau actuel du salaire horaire moyen, soit 14 \$ environ, cela donne un intervalle admissible de 6,30 \$ à 7,00 \$ pour le salaire minimum québécois.

Le taux actuel de 6,45 \$ se trouve à l'intérieur de cet intervalle. Il fournit même une certaine marge de manoeuvre pour une nouvelle augmentation en octobre prochain. Si le salaire moyen augmente de 2 % en 1996, alors un salaire minimum porté à 6,75 \$ en octobre prochain donnerait un ratio de 47 %, lequel réaliserait, à notre avis, un bon compromis entre la préservation de l'emploi, l'incitation au travail et l'équité. Pour l'y maintenir, il suffirait d'indexer le salaire minimum au niveau du salaire moyen chaque année par la suite.

Le rôle essentiel de la réforme de la fiscalité

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

La refonte de notre régime fiscal s'impose parce que nos concitoyens le perçoivent comme inefficace, injuste, complexe et coûteux. Ce régime engendre l'évasion fiscale, le soupçon, la frustration et la perte de confiance envers l'État.

Nous traitons ici de la réforme de l'impôt sur le revenu personnel et corporatif parce que nous sommes convaincus qu'elle pourrait apporter une contribution majeure au développement de l'économie et de l'emploi. Dans cette optique, nous pensons que le régime réformé devrait:

- 1) simplifier la loi de l'impôt
- 2) réduire le coût de s'y conformer
- 3) éliminer le plus grand nombre possible d'abris fiscaux
- 4) exonérer complètement de l'impôt les immobilisations des entreprises
- 5) abaisser fortement les taux marginaux d'imposition
- 6) être équitable.

Ces divers moyens se renforcent mutuellement. Par exemple, les deux mesures suivantes pourraient assurer ensemble leur réalisation:

- 1) au niveau corporatif, taxation globale du «cash flow» de l'entreprise (ventes, moins salaires, immobilisations et autres dépenses) à un taux uniforme
- 2) au niveau personnel, taxation des salaires uniquement, après soustraction des exemptions personnelles et familiales, selon une table d'impôt assurant la progressivité.²⁰

²⁰ Il pourrait s'avérer impossible d'imposer un taux uniforme au niveau personnel sans augmenter sensiblement le fardeau fiscal des petits salariés. La fixation médiatique récente sur le taux unique nous semble exagérée. Un taux unique

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Ce régime fiscal que nous donnons en exemple est simple et il est peu coûteux de s'y conformer. Les abris fiscaux sont disparus au niveau personnel comme au niveau corporatif, ce qui augmente la base du revenu imposable et permet une réduction appréciable des taux d'imposition. L'équité au niveau personnel est assurée par une progressivité explicite du régime. L'équité au niveau corporatif est introduite entre les diverses formes de revenu: intérêts, dividendes et gains en capital sont taxés une et une seule fois, au même taux. Le même régime s'appliquerait quels que soient la taille ou le secteur industriel de l'entreprise. La réduction du taux d'imposition et le déplacement du poids de la taxation du côté du «cash flow» de l'entreprise entraîneraient vraisemblablement une baisse de l'évasion fiscale.

La détaxation de l'investissement serait universelle et sans plafond. Elle serait donc plus large que dans le régime de détaxation partielle de l'épargne touchant les REÉR et les régimes de retraite privés, puisque ces derniers sont soumis à des plafonds annuels. De plus, l'épargne ne serait détaxée que si elle servait à financer un investissement dans l'économie nationale. Les fonds des REÉR et des régimes de retraite privés, au contraire, seraient exonérés d'impôt même s'ils étaient placés à l'étranger.²¹

La simplicité, le faible coût de préparation des impôts, la détaxation complète des immobilisations, les taux d'imposition réduits et la perception d'équité accrue rendraient notre régime internationalement concurrentiel. Le coût d'investir serait diminué et l'effort encouragé. Or, ce sont précisément les deux ingrédients essentiels au développement de l'économie et de l'emploi à long terme. Une estimation prudente de l'impact d'une telle réforme (ou d'une autre qui lui ressemblerait et ferait consensus) est une addition à terme de 7 à 8 G\$ au revenu intérieur du

serait intéressant, mais il n'est pas du tout essentiel à la réforme.

21 Par définition, l'épargne nationale (É) est soit investie au pays (I), soit placée à l'étranger (P). On a: $É = I + P$. Le fait que le nouveau régime détaxe seulement l'investissement réalisé au pays plutôt que l'épargne totale signifie donc que seule la portion de l'épargne investie au pays bénéficie de l'exonération fiscale.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Québec et une réduction concomitante de 1 G\$ du déficit budgétaire du gouvernement (hausse des recettes fiscales et baisse des dépenses d'aide sociale).

Le «timing» de la réforme est important. Réformer la fiscalité consiste à changer la manière dont on perçoit un montant d'impôts donné. Dans un tel jeu, à somme nulle, il y a nécessairement des gagnants et des perdants, ce qui est de nature à rendre l'accouchement difficile au plan politique. Il serait donc éminemment souhaitable que la réforme s'accompagne d'une réduction générale des impôts propre à transformer même les perdants en gagnants. De toute façon, une telle réduction serait nécessaire pour ramener à terme le fardeau fiscal global du Québec vers la moyenne canadienne. Il faut en effet rappeler que, selon la dernière mesure disponible (1993), ce fardeau dépassait celui de l'Ontario de l'équivalent de 3 % de notre revenu intérieur, soit 5 G\$.

La création directe d'emplois par l'État

L'État crée des emplois en embauchant des fonctionnaires, des infirmières, des enseignants, des travailleurs sociaux. Mais ces emplois publics ou parapublics ne constituent pas des additions nettes au volume total d'emplois dans l'économie. L'action de l'État ne constitue donc pas une création nette d'emplois pour l'ensemble de l'économie, mais une redistribution des emplois existants du secteur privé vers le secteur public ou parapublic.

Cette redistribution des emplois n'en est pas moins nécessaire si elle sert à soutenir des activités ou des productions qui répondent à la demande des citoyens. Deux exemples sont particulièrement importants en raison de leur lien à la sécurité du revenu: les emplois d'utilité collective et les emplois pour personnes handicapées.

Les emplois d'utilité collective concernent des activités dont l'utilité ne fait aucun doute d'un point de vue économique ou social, mais dont la rentabilité financière est trop faible pour attirer le secteur privé. Les emplois liés au maintien à domicile des personnes âgées, par exemple, sont de cette nature. Moyennant un paiement modeste, mais réel et important par rapport à sa capacité financière, la personne âgée achète un service à domicile qui contribue à maintenir ou à augmenter

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

sa qualité de vie. Le gouvernement subventionne directement ou indirectement l'emploi nécessaire, en sachant pertinemment qu'il contribue au bien-être de la personne tout en transformant une prestation d'aide sociale en emploi utile et stable et en économisant sur les dépenses qu'il devrait effectuer si la personne était hébergée en centre d'accueil plutôt que de demeurer dans sa résidence personnelle. La rentabilité économique et sociale de l'opération est évidente.

La création d'emplois pour personnes handicapées, quant à elle, vise la meilleure intégration à la vie collective de ceux qui souffrent de contraintes sévères et permanentes à l'emploi. Les emplois créés par les centres de travail adapté en fournissent un bon exemple. Moyennant une mise de fonds très modeste (3 000 \$ ou 4 000 \$ par année) qui amène la prestation de Soutien financier d'une personne handicapée au niveau du coût annuel d'un travail à plein temps ou à temps partiel au salaire minimum, le gouvernement peut financer la création d'emplois dans ces centres et aider les personnes handicapées à produire une valeur ajoutée pour la société et à gagner leur combat quotidien pour la dignité et contre l'isolement.

Le développement des emplois d'utilité collective et des emplois pour personnes handicapées constitue à nos yeux une responsabilité fondamentale de l'État. Les objectifs poursuivis dans ces deux domaines sont économiquement et socialement rentables, mais s'accompagnent rarement du niveau de rentabilité financière qui serait nécessaire à l'implication directe du secteur privé.

Mieux préparer les travailleurs à occuper les emplois disponibles

Il y a présentement pénurie d'emplois. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a aucun emploi disponible pour les 400 000 chercheurs d'emploi du Québec, mais plutôt que les emplois disponibles sont beaucoup moins nombreux (jusqu'à dix fois moins nombreux) que les demandes d'emploi. Le marché du travail au Québec ressemble présentement à un vaste jeu de chaises musicales où il y a 100 joueurs, mais seulement 90 chaises, et où certains joueurs ont beaucoup plus de difficulté que d'autres à se trouver une chaise.

L'intérêt et les qualifications pour les postes disponibles

Même si les postes d'emploi vacants ne peuvent satisfaire qu'à une fraction seulement de la demande, il faut s'assurer que le plus grand nombre possible trouvent rapidement preneurs. Notre performance sur ce plan n'est pas très bonne. Une proportion importante de nos chefs d'entreprise considèrent que la pénurie de travailleurs qualifiés représente pour eux un problème grave. Nous avons sur les bras un sérieux problème de concordance entre les compétences requises par les emplois disponibles et les qualifications des chômeurs qui veulent les occuper.

Pour que ces emplois trouvent preneurs, deux conditions sont requises:

- 1) qu'il soit intéressant pour les chômeurs de les occuper
- 2) qu'ils aient les qualifications requises pour les occuper.

Il est intéressant d'occuper un emploi disponible s'il est stable et que la rémunération qui lui est attachée est suffisante. Une portion importante du présent rapport aborde ces deux questions. La stabilité des emplois est en grande partie fonction de la vigueur de la demande globale de biens et de services dans l'économie. Si la demande globale est molle, les emplois sont précaires et instables. Si la demande globale est forte, les emplois sont stables; et même s'ils sont détruits à un moment donné par le progrès technologique ou l'évolution des marchés, ils sera alors plus facile d'en trouver de nouveaux. Nous avons exposé plus haut la déficience manifeste de la demande intérieure et proposé le seul remède efficace dans les circonstance: des taux d'intérêt plus bas et plus stables.

Une autre partie du rapport montre comment on pourrait réduire le coût financier pour les prestataires de la sécurité du revenu de quitter l'aide sociale et d'accepter des emplois. Nous faisons des propositions précises en ce sens. Elles consistent surtout à atténuer la perte financière du prestataire qui choisit de passer de l'aide sociale à l'emploi.

Une solution que nous ne préconisons pas est de lancer le Québec dans une stratégie de réduction généralisée des salaires, par exemple fondée sur une réduction importante du salaire minimum. C'est une erreur de croire que des salaires très bas attiseront l'appétit des entreprises et

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

les pousseront à créer plus d'emplois et à embaucher plus de travailleurs. On observe par exemple que les États américains où le salaire minimum est le plus bas sont aussi ceux où l'emploi est le moins vigoureux. Ce n'est pas le fruit du hasard: le fait qu'un sans emploi offre ses services à un salaire très bas constitue aux yeux des employeurs potentiels un signal clair de qualifications insuffisantes; cela réduit les chances que l'embauche ait lieu. Les employeurs tendent d'ailleurs fréquemment à afficher des salaires plus élevés que le niveau minimum afin d'éviter le piège de la sous-qualification des candidats.

La tâche la plus urgente pour améliorer le fonctionnement du marché de l'emploi consiste à relever sensiblement le niveau général des qualifications des travailleurs et à adapter ces qualifications aux exigences spécifiques des emplois disponibles. Cela requiert :

- 1) la poursuite de notre effort de relèvement du niveau général d'éducation
- 2) l'ouverture d'un nouveau chantier en matière de formation professionnelle.

Le progrès du niveau général d'éducation

En 1995, le taux de chômage des diplômés universitaires au Québec était de 6 %, mais celui des travailleurs sans diplôme secondaire atteignait 18 %. La corrélation inverse entre le niveau de scolarisation et le taux de chômage est extrêmement forte. La corrélation directe entre le niveau de scolarisation et le salaire accessible sur le marché de l'emploi est également très élevée.

Pour des raisons historiques, la proportion de la population active qui ne détient pas de diplôme secondaire est encore un peu plus élevée au Québec (30 %) qu'ailleurs au Canada (27 %). Mais l'écart s'est beaucoup rétréci depuis 25 ans. En fait, une plus forte proportion des adolescents fréquentent maintenant l'école à plein temps au Québec qu'en Ontario: 81 % contre 79 % en mars 1995. Il y a 15 ans, ces proportions étaient de 64 % au Québec et de 72 % en Ontario. Bien que nous soyons encore loin des taux de fréquentation scolaire de 90 % ou plus observés en Europe et au Japon, nous avons accompli en ce domaine des progrès remarquables en peu de temps.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Il faut maintenant s'attaquer au problème des 20 % de jeunes Québécois qui ont abandonné l'école, qui sont fréquemment des enfants de prestataires de l'aide sociale. Qu'ils le soient ou non, leurs chances sont très fortes d'aboutir à l'aide sociale et d'y faire des séjours longs et répétés.

Le Québec a commencé depuis une décennie à investir sérieusement dans la lutte contre le décrochage scolaire. Deux voies de solution sont envisageables: ou bien on convainc ces jeunes de retourner à l'école secondaire et, si possible, de poursuivre plus loin; ou bien on les invite à emprunter la filière de la formation professionnelle.

Il faut admettre cependant que, jusqu'ici, le système d'éducation québécois a surtout encouragé la première voie. La domination de la filière générale au niveau secondaire est presque totale. Ainsi, le système a toujours considéré que la fonction première du diplôme d'études secondaire (le DES) était d'assurer la poursuite d'études ultérieures plutôt qu'une formation professionnelle favorisant l'intégration directe au marché du travail.

La réorientation de la formation professionnelle

Nous convenons de l'importance et de l'intérêt qu'il y a à pousser plusieurs jeunes vers les études collégiales et universitaires. Mais nous croyons que le temps est venu de mettre fin au sous-développement de la filière professionnelle et de l'affranchir d'un système qui n'a jamais vraiment favorisé son épanouissement et sa capacité d'attirer les jeunes.

Deux groupes tireraient surtout avantage d'un développement accéléré de la formation professionnelle: les jeunes eux-mêmes et les chefs d'entreprises. Beaucoup de jeunes se résignent aujourd'hui à emprunter la filière générale alors que leurs goûts et leurs aptitudes les amèneraient plus naturellement à un secteur professionnel plus dynamique. D'autres, après avoir abandonné l'école, n'ont aucune envie d'être «raccrochés» à la filière générale et demeurent sans formation, ce qui maximise leurs chances de s'enliser à jamais dans la pauvreté et l'assistance sociale. Quant aux chefs d'entreprises, leur taux de satisfaction envers les établissements d'enseignement secondaire et collégial est très faible (50 %) et leur diagnostic sur la gravité du problème de sous-qualification des travailleurs est sans appel.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Non seulement le secteur de la formation professionnelle doit-il augmenter sensiblement ses effectifs, mais il doit, à notre avis, être complètement réorienté. La formation professionnelle est essentiellement une formation à l'emploi. Or, la formation à l'emploi ne peut réussir si elle reste cantonnée dans les écoles. Elle doit se nourrir de l'expérience du terrain. Une composante scolaire demeure essentielle; mais un système d'apprentissage implanté dans les entreprises est également indispensable.

Un tel système n'existe pas au Québec, sauf de façon très partielle, dans certains secteurs. Il faut en implanter un. De plus, la responsabilité de cette implantation ne peut être confiée au seul monde scolaire. Le secteur de l'éducation a dans les faits assumé cette responsabilité depuis trois décennies, mais n'a pas réussi à favoriser le développement du secteur professionnel.

La gestion nationale et régionale de la formation professionnelle doit plutôt être confiée à un partenariat formé des milieux d'entreprise, du monde syndical et du milieu scolaire. Seule une telle collaboration permettra une régulation efficace et continue de l'interaction entre l'offre et la demande de compétences, entre les curriculums, les technologies et les débouchés. Plutôt que d'être repoussée vers le haut, la formation professionnelle doit devenir une voie alternative complète qui soit accessible assez tôt au niveau secondaire. Elle doit incorporer son propre enseignement général, offrir l'alternance école-entreprise et octroyer ses propres diplômes. Elle ne doit enfin exercer aucune discrimination entre les candidats selon l'âge ou le statut de travailleur, de chômeur ou de prestataire de la sécurité du revenu.

Conclusion

Le développement de l'emploi passe par la reconnaissance préalable du fait qu'il y a des offreurs d'emplois, les entreprises, et des demandeurs d'emplois, les travailleurs. Aucune stratégie ne peut réussir en matière d'emploi si elle n'agit pas à la fois sur l'offre et sur la demande.

Pour que les emplois offerts par les entreprises augmentent en nombre, en qualité et en stabilité, nous avons besoin d'une reprise économique rapide et complète d'ici l'année 2000. Des taux d'intérêt bas et stables constituent la condition *sine qua non* d'une telle occurrence. Il faut

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

également pouvoir renforcer et stabiliser la rentabilité des entreprises créatrices d'emplois. Nous avons fait plusieurs propositions en ce sens. Elles concernent la taxe sur la masse salariale (la TMS), la taxation du capital et des profits, le fardeau administratif et réglementaire, l'aménagement et la réduction du temps de travail, le salaire minimum et les enjeux de la réforme fiscale. La contribution de l'État à la création directe d'emplois publics est également essentielle à la redistribution de l'emploi en faveur d'activités qui sont économiquement et socialement utiles, mais qui ne répondent pas aux critères habituels de rentabilité financière privée.

Pour que les travailleurs puissent avoir accès aux emplois qui sont offerts, ils doivent acquérir les compétences générales et spécifiques requises. Cela exige que nous poursuivions sans relâche notre effort de réduction de l'abandon scolaire et de relèvement du niveau général d'éducation. Mais cela requiert également que nous procédions à une réorientation radicale de nos moyens et de nos fins en matière de formation professionnelle. La formation professionnelle doit reposer beaucoup plus clairement sur l'apprentissage en entreprise. Elle doit être gérée en partenariat par les milieux d'entreprise, le monde du travail et le milieu scolaire. Et elle doit constituer une filière complète et intégrée, qui soit accessible tôt au niveau secondaire et ouverte à toutes les clientèles indépendamment de l'âge ou du statut.

CHAPITRE 6

UNE ORGANISATION DES SERVICES ORIENTÉE VERS L'EMPLOI

Compte tenu des problèmes que nous avons identifiés au chapitre 2, la structure et l'organisation des services devraient présenter les caractéristiques suivantes :

- 1) une organisation des services unifiée qui relie les Centres Travail-Québec, les Centres d'emploi du Canada et ses points de service de la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre;
- 2) une structure qui sépare les fonctions d'ajustement du revenu et de contrôle d'une part, et les fonctions d'orientation, de préparation et d'insertion en emploi d'autre part;
- 3) un accès simplifié aux services, avec l'existence d'une seule porte d'entrée pour les différentes clientèles²²;
- 4) un système qui fonctionne en partenariat avec les différents intervenants oeuvrant aux niveaux local et régional;
- 5) un système respectueux des personnes, de leurs besoins et de leur cheminement.

22 Cette notion de porte d'entrée unique ne signifie pas que toute personne sans revenu puisse s'y présenter, comme c'est le cas actuellement. D'une part, les personnes accidentées du travail, en attente d'un jugement de la Commission de la santé et de la sécurité au travail, devraient recevoir leur revenu d'un Fonds de dépannage de la CSST. D'autre part, les réfugiés et immigrants en attente de statut devraient être pris en charge par le ministère de l'immigration et des communautés culturelles. Lorsqu'on a statué sur leur situation, ils peuvent alors se présenter au CLE.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

La structure et l'organisation des services que nous proposons comprend trois niveaux d'intervention : les niveaux local, régional et national.

Le Centre local d'emploi (CLE)

Né de la fusion des 138 Centres Travail-Québec, des 86 bureaux locaux des Centres d'emploi du Canada et des 48 points de service de la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre, le Centre local d'emploi deviendra la porte d'entrée unique pour tout individu, chômeur ou sans prestation d'assurance-chômage, apte ou inapte au travail, sans emploi ou en recherche d'emploi.

Le territoire du CLE correspondra globalement aux réalités locales et aux autres découpages administratifs. C'est ainsi que le CLE pourrait correspondre au territoire de la municipalité régionale de comté en milieu rural, au territoire de la municipalité pour les petites municipalités, et aux arrondissements urbains ou au territoire des CDEC pour les agglomérations urbaines plus importantes. Cette nouvelle structure devrait conduire à une remise en question du contrat de service qui existe actuellement avec la ville de Montréal.

Chaque CLE se dotera d'un Conseil des partenaires locaux pour l'emploi composé du directeur du CLE, de représentants d'employeurs, des centrales syndicales, des organismes communautaires, du monde de l'éducation, du milieu municipal et des usagers. Ces représentants seront nommés par la SQDM régionale, à partir d'une liste de noms établie au niveau local, après consultation des divers groupes et organismes concernés.

Le Conseil des partenaires locaux pour l'emploi sera pro-actif et aura comme principale fonction d'élaborer un plan local d'action collective pour l'emploi conforme aux normes nationales, aux orientations régionales et aux besoins locaux. Il veillera à la réalisation de ce plan de concert avec la SQDM régionale et les organismes locaux de développement. Il aura aussi comme rôle de conseiller la direction du centre sur toute question relevant de son mandat, et de veiller à la bonne administration du centre. Ainsi arrimé à son milieu, et disposant d'une marge de manoeuvre plus grande qu'actuellement, le CLE sera en meilleure position pour mobiliser les forces locales engagées dans le développement économique et la création d'emplois, pour préparer plus

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

adéquatement les individus à occuper un emploi et pour faciliter leur insertion sur le marché du travail.

Chaque CLE aura deux sections, correspondant à deux rôles clairement identifiés :

La section d'ajustement du revenu

Le rôle des agents de cette section consistera à fixer le montant de la prestation et les autres montants d'argent auxquels les différentes clientèles ont droit :

- **pour les personnes inaptes au travail** (présentant des contraintes sévères à l'emploi permanentes ou temporaires) : les agents s'occuperont des formalités administratives afin qu'elles reçoivent le montant d'argent auquel ils ont droit.

Afin d'établir la sévérité des contraintes à l'emploi dans les cas qui ne sont pas évidents après consultation du certificat médical, ils référeront le dossier au Bureau d'évaluation médicale²³ qui se chargera alors de rencontrer les individus concernés et d'émettre une recommandation quant à leur inaptitude au travail.

Malgré les contraintes sévères à l'emploi qui les caractérisent, les personnes inaptes au travail auront accès, si elles le désirent, aux services de préparation et d'insertion en emploi offerts par le CLE.

- **pour les personnes aptes au travail** : les agents s'occuperont des formalités administratives afin que ces individus reçoivent les prestations et autres montants d'argent auxquels ils ont droit. Par la suite, ils les référeront à la section s'occupant de la formation et de l'insertion en emploi.

23

Le BEM a été créé par la loi instituant la CSST et il est financé par un fonds indépendant auquel contribuent la CSST et la SAAQ. Il serait possible d'élargir son mandat afin qu'il puisse faire l'évaluation médicale des inaptes au travail.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Cette section exercera aussi les vérifications et les contrôles nécessaires afin de diminuer le pourcentage de fraudes et d'irrégularités.

Le contrôle des irrégularités²⁴ (erreur ou fraude) dans les programmes de protection sociale s'est développé rapidement en Amérique du Nord au cours des vingt dernières années. Il a été nourri par les nouveaux développements de la statistique, de l'informatique et de la gestion et, surtout, par l'expérience acquise sur le terrain. Sans être à l'avant-garde du continent en cette matière, le Québec a réalisé des progrès importants au cours des dernières années. Nous recommandons qu'il poursuive ses efforts de mise en oeuvre d'une stratégie de contrôle qui reposerait sur les éléments suivants:

- rendre la loi, les règlements et les procédures de l'aide sociale beaucoup plus simples et transparents. La grande complexité du régime actuel est une source majeure d'erreurs administratives et de fraudes;
- donner aux agents une solide formation dans les techniques d'entrevue, dans la gestion de base des dossiers et en matière d'assurance-conformité. C'est la qualité de la gestion de base, plutôt que le rendement des opérations d'enquête et de vérification, qui doit surtout servir à mesurer la performance des unités du réseau. Il importe d'accorder aux agents, y compris ceux qui oeuvrent dans la vérification et les enquêtes, un statut professionnel clair;
- fonder les activités de vérification et d'enquête sur la stratégie d'identification des clientèles à risque. Une telle stratégie de ciblage permet une détection efficace de la fraude à moindre coût et aide ainsi à rentabiliser ces activités. Elle minimise également les préjudices à l'endroit des prestataires honnêtes;

24

Yrène Gagné et Marie-Renée Roy, «Revue de littérature sur l'efficacité des mesures de contrôle», document de recherche, ministère de la Sécurité du revenu, Québec, février 1995.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

- faciliter les échanges réguliers de renseignements entre l'administration de la Sécurité du revenu, qui relève maintenant du Ministère de l'emploi, les autres ministères ou organismes et les banques d'information privées;
- réévaluer périodiquement les dossiers, et plus fréquemment les dossiers à risque;
- imposer aux prestataires reconnus coupables de fraude des sanctions proportionnelles à la gravité des délits.

La section d'ajustement du revenu du CLE relèvera du Ministère de l'emploi (qui a intégré récemment le Ministère de la sécurité du revenu).

La section de préparation et d'insertion en emploi

Cette section du CLE aura pour mission essentielle l'orientation, la formation, l'insertion et l'accès à l'emploi. Les conseillers en emploi travaillant dans cette section deviendront alors les accompagnateurs des individus dans leur démarche de préparation et d'insertion en emploi et ils leur prodigueront des services personnalisés.

Afin de s'acquitter de cette mission, cette section du CLE élaborera des ententes avec des institutions d'enseignement, des groupes communautaires, des entreprises, des centres sur l'entrepreneuriat, etc., afin de répondre aux besoins d'alphabétisation, de formation professionnelle et d'apprentissage en emploi. Elle pourra aussi faire des ententes pour la création d'emplois d'utilité collective avec les municipalités, les CDEC, les ZEC, les CLSC, les Commissions scolaires, les commissariats industriels ou les regroupements d'entreprises. Elle pourra enfin solliciter la participation financière d'organismes locaux, privés, publics ou parapublics, pour la réalisation de ses projets de développement économique et de création d'emplois.

Les conseillers en emploi devront donc être bien formés, polyvalents et en nombre suffisant. Ils proviendront en partie des Centres Travail-Québec, des bureaux locaux des Centres d'emploi du Canada et des points de service de la SQDM. Pour remplir leur tâche

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

convenablement, ils devront pouvoir consacrer du temps et de l'attention aux prestataires. Or, le personnel des Centres Travail-Québec a subi depuis cinq ans un alourdissement considérable de sa tâche: le nombre de dossiers a augmenté de 40% et le nombre d'agents n'a pas augmenté. À l'heure actuelle, chaque agent est en moyenne responsable de 350 dossiers et ne peut donc accorder plus d'une demi-journée par année à chaque prestataire. Cela a entraîné une détérioration générale du climat de travail et des relations avec les prestataires, une démoralisation des agents et une augmentation du taux de roulement du personnel, des erreurs et de la fraude. La solution du problème passe indubitablement par une augmentation du nombre des agents.

Cette section "emploi" du CLE relèvera de la SQDM.

Le niveau régional

Les décisions du gouvernement du Québec, au cours des quinze dernières années, dessinent une tendance vers une décentralisation du pouvoir aux niveaux local et régional. Plus récemment, on a assisté à la volonté de régionaliser l'activité des ministères et de transformer les régions en véritables territoires de développement et de concertation. C'est ainsi que plusieurs ministères se sont dotés d'une structure régionale dans laquelle les régions sont autre chose qu'un palier décentralisé d'exécution de décisions prises au niveau national.

En ce qui concerne l'élaboration et la coordination d'une politique active du marché du travail, le Québec a confié cette tâche à la SQDM. Elle s'est dotée d'une structure régionale et elle est actuellement présente dans 12 des 16 régions administratives du Québec.

L'initiative qu'a prise la SQDM de régionaliser ses fonds d'intervention et d'assouplir ses normes pour en faire des balises indique bien comment elle entend agir afin que les intervenants locaux et régionaux aient de la latitude pour l'adaptation des mesures et programmes aux spécificités de chaque région, et aux besoins particuliers des clientèles locales :

«Une telle régionalisation doit évidemment aussi se faire en harmonisation avec les stratégies de développement sectoriel élaborées au niveau national.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Au niveau régional, la planification des mesures actives devra aussi se faire en lien avec les priorités de développement identifiées dans les plans stratégiques régionaux. Ce qui implique donc une coordination étroite entre le CRD et la SQDM, coordination qui semble déjà instaurée sur le terrain, dans plusieurs régions. La coordination interministérielle régionale, quant à elle, pourrait vraisemblablement aussi se faire sous le leadership de la SQDM, à travers les conférences administratives régionales.

Au niveau local, la prestation des services doit également se faire en collaboration avec les acteurs socio-économiques locaux, notamment les entreprises, syndicats, municipalités, institutions de formation et organismes communautaires du milieu»²⁵

Chaque SQDM régionale regroupera les services de préparation et d'insertion en emploi des CLE oeuvrant sur son territoire. Elle intégrera donc à ses activités tout ce qui touche l'orientation, la formation, l'insertion et l'accès à l'emploi des personnes qui sont sans emploi (qu'elles soient bénéficiaires d'une prestation d'assurance-chômage ou de la sécurité du revenu), ou à la recherche d'un emploi.

Le niveau national

La SQDM sera responsable de l'élaboration d'une politique active du marché du travail et de la réalisation de cette politique par la coordination des efforts aux niveaux local, régional et national. Au niveau national, le Ministère de l'emploi demeure responsable de tout ce qui touche à la sécurité du revenu. D'une part, via la SQDM, il sera responsable ultimement de la politique de l'emploi, et des services de préparation et d'insertion en emploi offerts au niveau local (Centre local

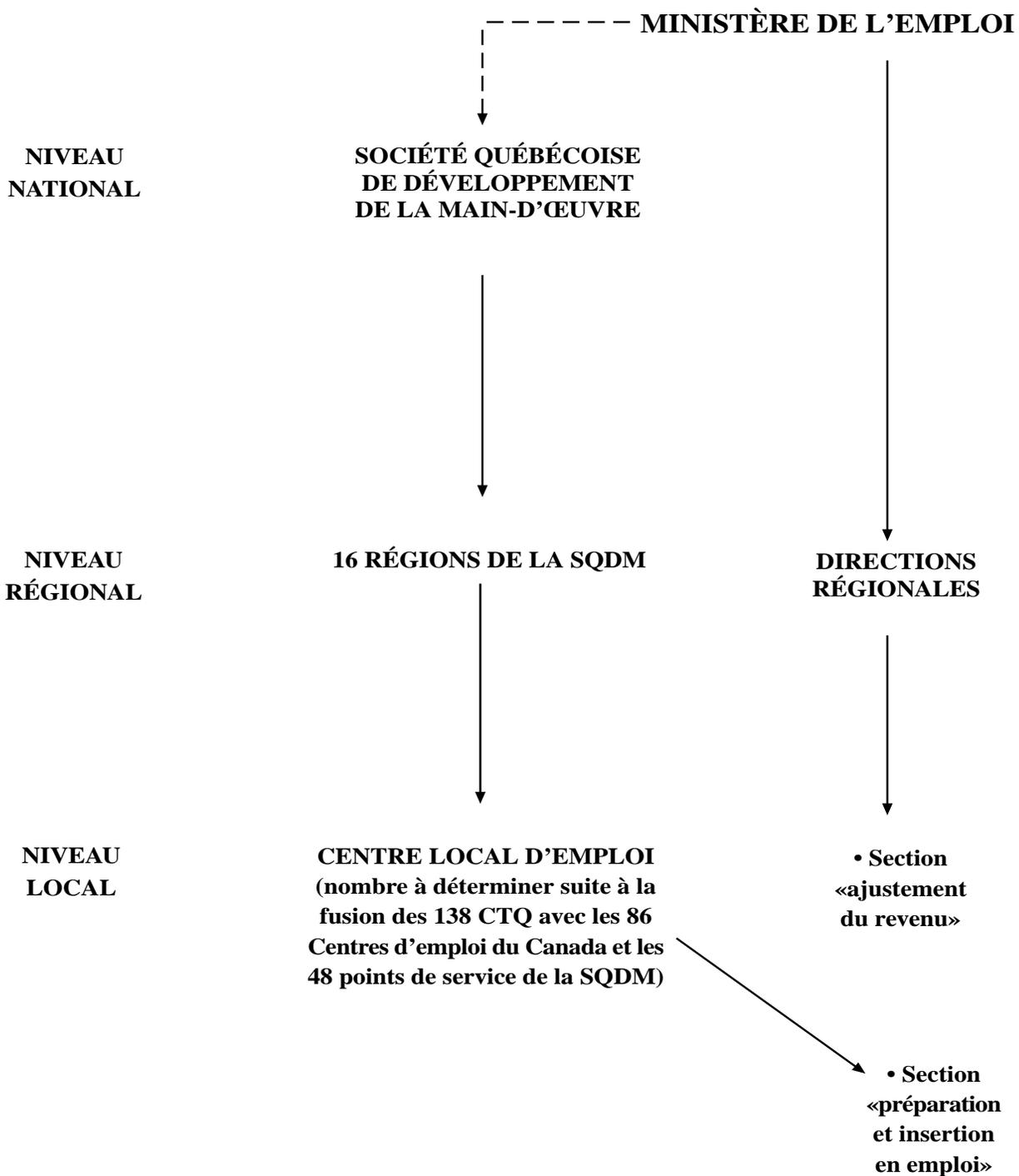
25

Forum pour l'emploi, "L'harmonisation des programmes de main-d'oeuvre et la politique active du marché du travail", novembre 1995: 8-9.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

d'emploi) et régional (régions de la SQDM). D'autre part, il sera directement responsable des fonctions d'ajustement du revenu qui s'exerceront au niveau local.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi



CHAPITRE 7

MAINTENIR LES COÛTS À UN NIVEAU RAISONNABLE

Comme nous l'avons observé au chapitre 2, les dépenses en sécurité du revenu au Québec sont passées de 2,3 G \$ pour l'année financière 1988-89 à 4,0 G \$ pour l'année 1995-96. De cette hausse de 1,7 G \$, environ 600 M \$ découlent de l'expansion naturelle de la démographie et de l'indexation des barèmes au coût de la vie. En pouvoir d'achat, la prestation moyenne par ménage inscrit à l'aide sociale est demeurée, quant à elle, pratiquement inchangée depuis sept ans, et même depuis vingt ans; elle n'a donc presque pas contribué à l'augmentation des coûts.

Le reste de la hausse, soit 1,1 G \$, est attribuable à l'augmentation du taux d'inscription à l'aide sociale, qui est passé de 9,2 % de la population de moins de 65 ans en 1988 à 12,4 % en 1995. Cet accroissement de la proportion des Québécois qui sont présents à l'aide sociale est à son tour dû à la crise qui afflige l'économie et l'emploi depuis le début de 1990, et au refoulement à l'aide sociale de travailleurs qui ont été frappés par les restrictions successives imposées au programme fédéral d'assurance-chômage en 1990, 1993 et 1994.

Le mandat de respecter les contraintes financières de l'État

L'injection de plus de 1,7 G \$ dans l'aide aux plus démunis de notre société en ces temps difficiles témoigne du niveau important de solidarité sociale qui est présent dans nos valeurs collectives, et qui se traduit dans nos institutions. Tout en reconnaissant qu'il faille maintenir et cultiver cette solidarité, il faut reconnaître que le montant d'argent en cause est considérable par rapport aux moyens financiers modestes de la société québécoise. Aller beaucoup plus loin, c'est-à-dire proposer d'injecter encore plusieurs centaines de millions de dollars dans la sécurité du revenu, comporterait à notre avis le risque de «tirer trop fort sur l'élastique» de la solidarité sociale et de le briser. Cela imposerait un fardeau supplémentaire à un gouvernement et à des contribuables dont la situation financière est actuellement précaire.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

C'est pourquoi nous avons voulu nous conformer rigoureusement à la demande explicite que la ministre de la Sécurité du revenu nous avait faite de respecter les contraintes financières du gouvernement. Notre volonté de suivre sa recommandation s'est traduite de deux manières.

Premièrement, nous avons rejeté les propositions qui auraient engagé le Québec dans un programme d'expansion majeur de ses dépenses en sécurité du revenu. L'exemple le plus clair est notre refus d'accepter l'extension (même étape par étape) du programme APPORT, qui rejoint présentement 35 000 familles avec enfants, à l'ensemble de la population à bas revenus. À terme, selon les simulations que nous avons commandées au ministère des Finances, le coût annuel d'un APPORT généralisé dépasserait 1 G \$.

Deuxièmement, nous avons voulu faire en sorte que l'ensemble de nos propositions non seulement n'entraînent pas d'augmentation nette du budget de la sécurité du revenu, mais permettent de dégager des économies pour le gouvernement à court et à long terme.

L'impact financier de nos propositions

Parmi les mesures que nous avons recommandées et qui touchent directement la Sécurité du revenu, les suivantes n'entraîneront pas de coût net pour le gouvernement:

- 1) allocation intégrée des enfants: financement à coût nul par élimination ou réduction de six mesures ou programmes existants
- 2) abolition des clauses de partage et de test de logement: financement à coût nul par réduction générale de 7 % des barèmes de base pour les prestataires ne souffrant pas de contrainte sévère à l'emploi
- 3) transfert de la gestion de l'allocation-logement à la Société d'habitation du Québec
- 4) établissement d'un Fonds de stabilisation conjoncturelle.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Les autres mesures que nous proposons et qui ont une incidence sur la Sécurité du revenu entraîneront à court terme soit un coût supplémentaire, soit une économie. En voici la liste:

- 1) réduction du supplément de «non-disponibilité» relatif à la grossesse et à la présence d'enfants en bas âge: économie de 70 M \$
- 2) élargissement de l'accès aux services de garde pour les enfants de familles à bas revenus: coût de 30 M \$ la première année
- 3) vérification plus rigoureuse des efforts de recherche d'emploi: économie de 20 M \$
- 4) réduction du barème de base des jeunes de 18 à 24 ans à 400 \$ par mois: économie de 54 M \$
- 5) application plus rigoureuse du test de contribution parentale: économie de 3 M \$
- 6) modification de la formule de l'assurance-médicaments: économie de 10 M \$
- 7) réduction de l'échelle du programme APPORT: économie de 30 M \$
- 8) resserrement du critère de vie maritale: économie de 6 M \$
- 9) intensification du programme de lutte contre les irrégularités et la fraude: économie de 25 M \$
- 10) augmentation des barèmes de base pour les personnes souffrant de contraintes sévères à l'emploi: coût de 50 M \$.

L'impact à court terme de l'ensemble de ces mesures sur le budget de la Sécurité du revenu serait une économie nette de 138 M \$.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Nous pensons qu'une bonne partie du montant ainsi économisé devrait être réinvestie dans le développement des ressources humaines, sous quatre formes distinctes:

- 1) une augmentation du nombre et une amélioration de la formation des agents et conseillers impliqués dans le service aux prestataires, le ratio actuel d'un agent par 350 requérants étant beaucoup trop lourd
- 2) un investissement majeur dans les mesures actives de préparation et d'intégration à l'emploi, particulièrement (mais non exclusivement) en faveur des jeunes et des chefs de familles monoparentales
- 3) une intervention accrue de l'État dans la création directe d'emplois d'utilité collective et dans l'intégration économique et sociale des personnes souffrant de contraintes à l'emploi
- 4) la poursuite du programme de développement de l'accès aux services de garde pour les enfants de familles à bas revenus, particulièrement (mais non exclusivement) pour ceux des familles monoparentales.

À moyen terme, il faut tabler sur l'effet favorable des mesures que nous proposons sur le taux d'inscription à l'aide sociale. Ces mesures visent à faire diminuer la probabilité d'entrer à l'aide sociale et à faire augmenter la probabilité de quitter l'aide sociale pour occuper un emploi.

À l'entrée, nous recommandons de vérifier plus rigoureusement le lien avec l'emploi, de resserrer le critère de vie maritale, d'appliquer plus sérieusement le critère de contribution parentale, de simplifier les règlements et d'intensifier la lutte contre les erreurs, les irrégularités et la fraude. Nous demandons également au gouvernement d'amener ses ministères et organismes (Immigration, Éducation, Justice, Santé et sécurité au travail, Assurance-automobile, etc.) à s'occuper de leurs clientèles particulières de manière plus expéditive et responsable plutôt que les envoyer à l'aide sociale.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Pour accélérer la sortie de l'aide sociale, nous recommandons des moyens concrets de créer plus d'emplois, de mieux former et préparer à l'emploi et d'augmenter l'intérêt financier à travailler. Notre stratégie repose sur un ensemble de mesures coordonnées visant à promouvoir l'offre comme la demande d'emplois. Nous insistons sur le fait qu'une stratégie borgne, qui reposerait seulement sur l'offre ou seulement sur la demande, serait une stratégie perdante.

Nous estimons qu'ensemble ces propositions sont capables de réduire la pauvreté, de faire diminuer le taux d'inscription à l'aide sociale sous la barre des 9 % (ce que le Québec n'a pas connu depuis quinze ans) et de retrancher au moins 800 M \$ au budget de la sécurité du revenu d'ici la fin de la décennie.

Les perspectives financières du gouvernement

Nous sommes particulièrement conscients de l'importance du défi de rééquilibrage des finances publiques auquel est confronté le gouvernement. Quatre composantes fondamentales définissent la situation:

- 1) le déficit budgétaire du Québec atteint 4 G \$ en 1995-96
- 2) en proportion du revenu intérieur, le taux global de taxation est de 3 % plus élevé au Québec qu'en Ontario, ce qui représente un excédent de fardeau fiscal d'environ 5 G \$ par rapport à nos voisins et concurrents
- 3) la combinaison des nouvelles restrictions annoncées au programme fédéral d'assurance-chômage et de la réduction des transferts fédéraux en matière de santé, d'éducation et d'aide sociale ajoutera près de 2 G \$ au déficit du Québec d'ici deux ans
- 4) l'endettement cumulatif du Québec est au départ l'un des plus lourds parmi les provinces et les États d'Amérique du Nord.

Pour résoudre son dilemme financier, le Québec doit appliquer une stratégie:

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

- 1) qui engendre une reprise rapide et complète de l'économie et de l'emploi d'ici l'an 2000
- 2) qui freine pendant un temps l'expansion de ses dépenses
- 3) qui réduise et réaménage son fardeau fiscal de manière à dynamiser le travail, l'investissement et la productivité.

La sécurité du revenu peut et doit jouer un rôle utile dans cet effort de rééquilibrage des finances publiques. Dans la mesure où nous choisissons d'éviter les coupes sauvages dans les barèmes d'aide sociale, notre capacité de réduire nos dépenses en sécurité du revenu reflètera essentiellement notre capacité de faire diminuer le nombre d'entrées à l'aide sociale et de faire augmenter le taux de sortie de l'aide sociale.

En ce sens, la stratégie que nous proposons en matière de sécurité du revenu pourra contribuer à la réduction de la pauvreté et à l'assainissement des finances publiques tout à la fois.

CHAPITRE 8

CONCLUSION

L'évolution récente du régime québécois de sécurité du revenu a été marquée par une très forte augmentation des coûts, de 2,3 G \$ en 1988-89 à 4,0 G \$ en 1995-96. Nous avons au départ démontré que cette hausse extraordinaire ne découle pas d'un relèvement inconsidéré des barèmes de l'aide sociale. Les barèmes québécois sont modestes. Bien que leur structure ait été modifiée à plusieurs reprises dans le passé, leur niveau moyen n'a pas augmenté en pouvoir d'achat depuis vingt ans. Nos barèmes demeurent inférieurs aux barèmes ontariens même après la réduction générale de 22 % que leur a imposée le gouvernement Harris en octobre 1995.

Nous souhaitons que le gouvernement du Québec conserve la politique de modération et de stabilité qu'il a suivie depuis 1970 en matière d'établissement des barèmes d'aide sociale et nous sommes opposés à l'imposition de réductions générales de barèmes au Québec, parce que nos barèmes n'ont pas connu les hausses de 25 à 30 % qui ont été appliquées aux barèmes ontariens sous les administrations Peterson et Rae.

La stabilité du niveau moyen des barèmes d'aide sociale que nous recommandons ne nous empêche pas toutefois de proposer des modifications à la structure des prestations. Nous recommandons par exemple de supprimer la pénalité pour partage du logement et le test de logement et de financer ces mesures par une réduction des barèmes pour les prestataires capables de travailler; nous recommandons aussi d'augmenter de 6 % la prestation versée aux personnes souffrant de contraintes sévères à l'emploi.

Comme la forte poussée des coûts de la sécurité du revenu ne provient pas de l'augmentation des barèmes, elle doit par élimination découler de la hausse extraordinaire du nombre de ménages inscrits à l'aide sociale. Cette hausse a été de 40 % entre 1988 et 1995. Il s'ensuit que les coûts de la sécurité du revenu pourront être contenus si, et seulement si, le nombre d'inscriptions cesse d'augmenter ou diminue.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Comment faire baisser le nombre de personnes présentes à l'aide sociale est donc la question centrale que nous avons cherché à résoudre. Or, la pauvreté et le besoin d'aide sociale ne peuvent diminuer pour la peine que si l'emploi augmente massivement. C'est pourquoi l'axe principal de notre rapport est le renforcement du lien entre la sécurité du revenu et l'emploi. Ce renforcement doit aider à combattre la pauvreté de la génération actuelle comme à prévenir la pauvreté des générations futures. Il doit être curatif et préventif.

Le lien entre la sécurité du revenu et l'emploi doit être renforcé à l'entrée comme à la sortie de l'aide sociale. Les mesures que nous proposons visent à faire diminuer la probabilité d'entrer à l'aide sociale et à faire augmenter la probabilité de quitter l'aide sociale pour occuper un emploi.

À l'entrée, nous recommandons de vérifier plus rigoureusement le lien avec l'emploi, de resserrer le critère de vie maritale, d'appliquer plus sérieusement le critère de contribution parentale, de simplifier les règlements et d'intensifier la lutte contre les erreurs, les irrégularités et la fraude. Nous demandons également au gouvernement d'amener ses ministères et organismes (Immigration, Éducation, Justice, Santé et sécurité au travail, Assurance-automobile, etc.) à s'occuper de leurs clientèles respectives de manière plus expéditive et responsable plutôt que de les envoyer à l'aide sociale.

Pour accélérer la sortie de l'aide sociale, nous recommandons une stratégie à trois volets:

- 1) créer plus d'emplois
- 2) mieux former et préparer à l'emploi
- 3) augmenter l'intérêt financier à travailler en creusant l'écart entre la prestation d'aide sociale et le revenu de travail.

Ces trois dimensions sont, à nos yeux, complémentaires et indissociables. Il ne sert pas à grand chose de créer des emplois s'ils n'est pas rentable de les occuper; ou de mieux former s'il n'y a pas d'emplois disponibles à la fin du programme de formation; ou encore d'être incité à travailler si on ne possède pas les compétences requises par les emplois disponibles.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Pour activer la création d'emplois, nous suggérons tout d'abord une révision de la stratégie monétaire fédérale. Des taux d'intérêt bas et stables sont absolument essentiels pour permettre au Québec de récupérer d'ici la fin de la décennie les 200 000 emplois qu'il doit créer pour revenir au niveau d'activité précédant la récession de 1990-93. Cette exigence s'applique aussi à l'économie ontarienne, dont le déficit d'emploi est trois fois plus important que celui du Québec (600 000) et qui subit la même politique monétaire que le Québec.

Nous insistons également sur le fait que ce sont surtout les entreprises qui créent (ou détruisent) les emplois. Non seulement la demande pour leurs produits doit-elle être au rendez-vous, ce que permettraient des taux d'intérêt bas et stables, mais il doit être rentable pour elles de satisfaire cette demande. Toute politique de développement de l'emploi doit donc viser à soutenir la rentabilité des entreprises.

Nous proposons un ensemble de mesures spécifiques qui aideraient la poursuite de cet objectif : plafonnement de la taxe sur la masse salariale, révision de l'équilibre entre la taxe sur le capital et l'impôt corporatif, allègement du fardeau administratif et réglementaire, révision consensuelle des normes du travail, réforme fiscale qui réduise les taux d'imposition et détaxe les immobilisations des entreprises.

Enfin, nous proposons que l'État intensifie ses efforts dans la création d'emplois d'utilité collective et dans l'intégration des personnes souffrant de contraintes sévères à l'emploi à la vie économique et sociale.

Pour mieux former et préparer à l'emploi, nous demandons :

- 1) une intensification de la lutte contre le décrochage scolaire
- 2) une réorientation de la formation professionnelle vers un système intégré, incorporant l'apprentissage en entreprise, et géré en partenariat par les entreprises, le monde du travail et le milieu scolaire

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

- 3) un recours généralisé aux mesures actives de préparation et d'intégration à l'emploi, avec une compensation reliée aux coûts réels encourus, à l'assiduité et au succès.

Pour augmenter l'écart entre la prestation d'aide sociale et le revenu de travail, nous faisons quatre sortes de recommandations:

- 1) abaisser certains barèmes ou suppléments, notamment:
 - porter le supplément pour «non-disponibilité» accordé aux familles monoparentales qui ont charge de jeunes enfants au niveau de la prestation de maternité dont bénéficient les travailleuses à l'assurance-chômage
 - rapprocher la prestation de base pour les jeunes de 18 à 24 ans du niveau de soutien au revenu dont jouissent les étudiants aidés par le régime des prêts et bourses (en plus de l'emploi, l'incitation à la poursuite des études et à l'équité avec les étudiants constitue ici une préoccupation majeure)
- 2) porter le salaire minimum autour de 47 % du salaire moyen des employés payés à l'heure
- 3) étendre aux travailleurs plusieurs avantages dont jouissent actuellement les prestataires de l'aide sociale, soit:
 - la gratuité des services de garde
 - une allocation intégrée pour les enfants
 - le supplément pour familles monoparentales
 - l'aide au logement
 - l'assurance-médicaments

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

- 4) maintenir le programme québécois de supplémentation du revenu de travail des familles à bas revenu (APPORT), mais à une échelle réduite qui tiendra compte de l'existence de la nouvelle allocation intégrée pour les enfants.

Pour augmenter l'efficacité du système de sécurité du revenu, nous proposons un système de livraison des services qui aurait les caractéristiques suivantes :

- 1) une organisation des services unifiée qui relie les Centres Travail-Québec, les Centres d'emploi du Canada et les points de service de la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre
- 2) une structure qui sépare les fonctions d'ajustement du revenu et de contrôle d'une part, et les fonctions d'orientation, de préparation et d'insertion en emploi d'autre part
- 3) un accès simplifié aux services, avec l'existence d'une seule porte d'entrée pour les différentes clientèles
- 4) un système qui fonctionne en partenariat avec les différents intervenants oeuvrant aux niveaux local et régional
- 5) un système respectueux des personnes, de leurs besoins et de leur cheminement.

Nous estimons que l'impact à court terme de l'ensemble des mesures que nous recommandons sur le budget de la Sécurité du revenu serait une économie nette de 129 M\$. Une bonne partie de ce montant devrait être réinvestie dans l'augmentation du nombre des agents et conseillers dans l'amélioration de leur formation, dans les mesures actives de préparation et d'intégration à l'emploi, dans la création directe d'emplois par l'État, et dans la poursuite du développement de l'accès aux services de garde pour les enfants de familles à bas revenus.

À moyen terme, il faut tabler sur l'effet favorable des mesures que nous proposons pour créer plus d'emplois, pour mieux former et préparer à l'emploi et pour augmenter l'intérêt financier à travailler. Notre stratégie repose sur un ensemble de mesures coordonnées visant à promouvoir

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

l'offre et la demande d'emplois. Nous insistons sur le fait qu'une stratégie borgne, qui reposerait seulement sur l'offre ou seulement sur la demande, serait une stratégie perdante.

Nous estimons qu'ensemble ces propositions sont capables de réduire la pauvreté, de faire diminuer le taux d'inscription à l'aide sociale sous la barre des 9 % (niveau atteint par le Québec en 1989 et en 1981) et de retrancher au moins 800 M \$ au budget de la sécurité du revenu d'ici la fin de la décennie.

Points de convergence et de divergence avec les autres membres du comité externe de révision de la sécurité du revenu

Les trois autres membres du Comité externe de révision de la sécurité du revenu, messieurs Camil Bouchard et Alain Noël et madame Vivian Labrie, signent un rapport distinct du nôtre. Pour aider à la clarté du débat en cours sur la sécurité du revenu, nous identifions sommairement les points de convergence et de divergence entre les deux rapports tels qu'ils nous apparaissent.

Principaux points de convergence

- 1) Opposition à l'imposition de coupes générales et aveugles dans les barèmes de l'aide sociale
- 2) Fusion des multiples allocations, prestations, suppléments et crédits actuels pour enfants dans une nouvelle allocation intégrée pour enfants
- 3) Addition à l'allocation pour enfants d'un supplément pour famille monoparentale
- 4) Extension de la gratuité de l'accès aux services de garde pour les familles à bas revenus et de l'exonération partielle pour les familles à revenus moyens.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

- 5) Investissement accru (en qualité et en quantité) dans la préparation et l'intégration à l'emploi des prestataires de l'aide sociale
- 6) Attention particulière à l'insertion en emploi des jeunes et des chefs de familles monoparentales
- 7) Réorganisation des services aux prestataires de l'aide sociale fondée sur une structure unifiée, un accès simplifié, un accompagnement respectueux des personnes et une gestion basée sur les partenariats locaux
- 8) Implication accrue de l'État dans la création directe d'emplois d'utilité collective et dans l'intégration des personnes handicapées dans la vie économique et sociale
- 9) Intensification de la lutte contre le décrochage scolaire et réorientation de la formation professionnelle vers l'apprentissage en entreprise
- 10) Instauration d'un régime québécois d'assurance-médicaments qui couvrirait les travailleurs à bas revenus aussi bien que les prestataires de l'aide sociale
- 11) Extension des subventions au logement à l'ensemble de la population à bas revenus et transfert de la responsabilité de ces subventions à la Société d'habitation du Québec
- 12) Maintien du programme de supplémentation du revenu de travail des familles avec enfants (APPORT)
- 13) Réactivation de la reprise économique par une politique de taux d'intérêt bas et stables.

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

Principaux points de divergence

- 1) Nous faisons une évaluation plus positive du régime québécois de sécurité du revenu et de la capacité qu'il a démontrée à contenir la hausse du taux de pauvreté dans un environnement économique difficile
- 2) Nous rejetons catégoriquement toute extension du programme APPORT, conçu pour compléter le revenu de travail des familles avec enfants, à l'ensemble des personnes seules
- 3) Nous nous sommes appliqués à formuler des propositions qui, dans leur ensemble, n'ajoutent pas au coût global de la sécurité du revenu
- 4) Nous préconisons un retour à l'esprit de la Loi sur la sécurité du revenu en conditionnant l'octroi des prestations d'aide sociale à l'effort dans la recherche d'emploi et la préparation à l'emploi
- 5) Nous proposons une augmentation des barèmes pour les personnes souffrant de contraintes sévères à l'emploi
- 6) Nous rétablissons une certaine équité entre les jeunes prestataires de l'aide sociale et les étudiants inscrits au régime des prêts et bourses et nous renforçons ainsi l'incitation financière à poursuivre des études
- 7) Plutôt que de les étaler sur toutes les familles québécoises (riches ou pauvres), nous réinvestissons les sommes qui servent présentement à financer le supplément de non-disponibilité pour grossesse et enfants à charge de moins de 6 ans dans les mesures actives de préparation et d'intégration à l'emploi des chefs de familles monoparentales et dans le développement et la gratuité des services de garde

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

- 8) Nous jugeons important d'adopter les moyens scientifiques et juridiques appropriés pour intensifier la lutte contre les irrégularités et la fraude relatives aux montants des chèques d'aide sociale et au non-paiement des loyers par les prestataires
- 9) Nous reconnaissons l'importance capitale d'une représentation des usagers au Conseil des partenaires locaux pour l'emploi, mais nous nous objectons à ce que les comités d'usagers aient un rôle décisionnel prépondérant dans les Centres locaux d'emploi
- 10) Nous accordons beaucoup d'importance au rôle que doit jouer le secteur privé tant dans la création d'emplois que dans la formation et l'insertion en emploi des prestataires
- 11) Tout en reconnaissant l'importance des garderies pour la petite enfance, il nous apparaît essentiel d'accorder aux écoles un rôle majeur dans l'intégration progressive des enfants au système scolaire.

CHAPITRE 9

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. Éviter les coupes sauvages dans les barèmes d'aide sociale
2. Sortir les enfants de l'aide sociale
3. Aider les familles monoparentales à sortir de la pauvreté
4. Élargir l'accès des services de garde aux enfants de familles à bas revenus
5. Vérifier plus rigoureusement les efforts dans la recherche d'emploi
6. Renforcer l'encadrement des jeunes de 18 à 24 ans
7. Appliquer plus rigoureusement le test de contribution parentale
8. Supprimer les clauses de partage et de test de logement
9. Sortir l'allocation-logement de l'aide sociale
10. Réaménager la compensation financière liée aux programmes de préparation et d'intégration à l'emploi
11. Avoir une organisation intégrée des services
12. Étendre l'assurance-médicaments à l'ensemble de la population
13. Maintenir le programme APPORT à une échelle réduite

Pour un régime équitable axé sur l'emploi

14. Ne pas généraliser le programme APPORT à l'ensemble des personnes seules
15. Resserrer le critère de vie maritale

16. Augmenter les barèmes pour les personnes souffrant de contraintes sévères à l'emploi

17. Simplifier radicalement la structure des barèmes

18. Stabiliser le salaire minimum autour de 47 % du salaire moyen

19. Réduire et stabiliser les taux d'intérêt à court terme

20. Soutenir activement la rentabilité de nos entreprises

21. Faire contribuer l'État à la création directe d'emplois

22. Implanter un régime d'apprentissage en formation professionnelle

23. Décentraliser la gestion de l'assurance-chômage

24. Instituer un Fonds québécois de stabilisation conjoncturelle

25. Mieux prévenir les irrégularités et les cas de fraude

26. Respecter l'enveloppe budgétaire actuelle de la sécurité du revenu