

MÉMOIRE SUR LE
PROJET DE LOI
N^o 186,
LOI SUR LE SOUTIEN
DU REVENU ET
FAVORISANT
L'EMPLOI ET LA
SOLIDARITÉ
SOCIALE

AVRIL 1998

*Conseil du statut
de la femme*

Québec 

Le présent avis a été adopté par les membres du Conseil du statut de la femme lors de l'assemblée du 19 mars 1998.

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

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

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

Recherche et rédaction
Francine Lepage

Édition
Diane Guilbault

Secrétariat
Francine Bérubé

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

Téléphone : (418) 643-4326
Téléphone : 1 800 463-2851
Télécopieur : (418) 643-8926
Internet : <http://www.csf.gouv.qc.ca>
Courrier électronique : csf@csf.gouv.qc.ca

Dépôt légal - 1998
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN : 2-550-33151-6

© Gouvernement du Québec

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER — RAPPEL DES POINTS SAILLANTS DU MÉMOIRE DU CSF SUR LE DOCUMENT DE CONSULTATION . . .	7
1.1 Une réforme nécessaire	7
1.2 Un appui à plusieurs aspects de la réforme	7
1.3 Des paris de taille	8
1.4 Des contradictions	8
1.5 Des femmes en situations plus difficiles	9
1.5.1 Les femmes responsables de famille monoparentale	9
1.5.2 Les femmes âgées entre 55 et 59 ans	10
1.6 La garantie de ressources : entre la survie et l’encouragement au travail	10
1.7 La pension alimentaire pour enfants : pour le mieux-être de l’enfant ou la subsistance du parent gardien	11
CHAPITRE II — COMMENTAIRES SUR LES ORIENTATIONS DU PROJET DE LOI N° 186	13
2.1 Entre l’insertion en emploi et la garantie de ressources suffisantes : un équilibre à trouver	13
2.1.1 Un instrument de la politique active du marché du travail	13
2.1.2 La mission d’aide financière de dernier recours	14
2.1.3 Le défi des femmes avec enfants	15
2.2 La pension alimentaire pour enfants : une cohérence à établir entre la fiscalité, les allocations familiales et l’aide sociale	18

CHAPITRE III — COMMENTAIRES SUR LES ARTICLES DU PROJET DE LOI N° 186	21
3.1 Titre I - Mesures, programmes et services d'aide à l'emploi (a. 1 à 10)	21
3.1.1 Un instrument de la politique active du marché du travail	21
3.1.2 La protection par les lois du travail	21
3.1.3 Une obligation d'assistance de la part du Ministère	22
3.2 Titre II - Programmes d'aide financière	22
3.2.1 Le programme d'assistance-chômage (a. 11 à 55)	22
3.2.1.1 L'exigence de disponibilité au travail	22
3.2.1.2 L'enfant majeur	22
3.2.1.3 L'allocation pour contraintes temporaires à l'emploi en raison de l'âge	24
3.2.1.4 L'allocation pour contraintes sévères ou d'une durée indéfinie à l'emploi	24
3.2.1.5 L'allocation de participation	24
3.2.1.6 Le calcul de la prestation	25
3.2.1.7 Droits et obligations réciproques (a. 33 à 55)	28
3.2.1.8 Le Parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi	29
3.3 Les autres sections du projet de loi	31
3.3.1 Le programme de protection sociale (a. 57 à 63)	31
3.3.2 Le programme d'aide aux parents pour leurs revenus de travail (a. 65 à 115)	31
3.3.3 Les renseignements et plaintes (a. 117 à 126)	31
3.3.4 Les recours (a. 127 à 141)	32
3.3.5 La composition de la Commission des partenaires du marché du travail (a. 198)	32
CONCLUSION	33
ANNEXE I — LISTE DES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME	37
BIBLIOGRAPHIE	39

INTRODUCTION

En décembre 1996, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité, M^{me} Louise Harel, rendait public le document de consultation *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*. Devant la montée du chômage, l'accroissement de la population jugée apte au travail recourant à l'aide de dernier recours et l'augmentation des budgets consacrés à l'aide sociale, elle y manifestait l'intention, à l'instar d'autres pays occidentaux, de modifier les structures, les politiques et les programmes de façon à favoriser l'insertion et la réintégration au marché du travail des prestataires et le maintien en emploi. Le livre vert constatait que le régime d'aide sociale rejoint une population au profil varié : jeunes adultes, femmes responsables de famille monoparentale, travailleuses et travailleurs plus âgés possédant une formation ou une expérience de travail insuffisante ou peu pertinente ou personnes victimes de la dernière crise économique, de la faiblesse de la demande intérieure ou des règles plus restrictives de l'assurance-emploi. Il faisait également état des nouvelles exigences du marché du travail en matière de compétence professionnelle, de la hausse de la précarité des emplois et de l'insuffisance des débouchés sur le marché du travail.

Faisant suite au document de consultation, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité déposait, en décembre dernier, le projet de loi n° 186. Celui-ci vise à remplacer la Loi sur la sécurité du revenu par la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale. Ce projet de loi est présenté dans la foulée des réformes déjà amorcées dans le domaine de la main-d'oeuvre (création du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, institution de la Commission des partenaires du marché du travail et des conseils régionaux des partenaires du marché du travail, création d'un Fonds de développement du marché du travail au ministère de l'Emploi et de la Solidarité, entente de principe Canada-Québec relative au marché du travail, mise en place des centres locaux d'emploi), de la politique familiale et de l'enfance (nouvelles allocations familiales, centres à la petite enfance et maternelles à temps plein) et du développement local et régional (conseils régionaux de développement et centres locaux de développement).

S'inscrivant en continuité avec la réforme de 1989, le projet de loi n° 186 s'appuie sur trois régimes principaux : le *Programme d'assistance-chômage*, conçu principalement pour les personnes sans contraintes à l'emploi ou ne présentant que des contraintes temporaires; le *Programme de protection sociale*, pour les personnes qui, en raison de leur âge ou d'une invalidité, connaissent des barrières importantes à l'emploi; et, enfin, le *Programme d'aide aux parents pour leurs revenus de travail*, comme il existe actuellement à peu de chose près. Le projet de loi met résolument l'accent sur les mesures et les services destinés à favoriser l'insertion et la réintégration au marché du travail de même que le maintien en emploi. Cependant, il va plus loin que la loi actuelle et précise en quelque sorte les contours d'un contrat de réciprocité entre le ou la prestataire et l'État. Les prestataires ont des droits : information, aide de dernier recours, services d'emploi et mesures d'insertion, couverture de certains frais et allocation de participation, reconnaissance de contraintes à l'emploi, recours, etc. Ils ont aussi des obligations : informer le Ministère en cas de changement dans leur situation, être disponibles pour travailler et en recherche d'emploi ou disposés à s'inscrire à des mesures ou un Parcours, etc. Le Ministère a des pouvoirs : il peut imposer des

obligations, des mesures de contrôle, des pénalités ou exclure en cas de manquements du prestataire, etc.

Dans le présent document, nous rappellerons d'abord les points principaux du mémoire que le Conseil du statut de la femme a rédigé sur le document de consultation *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi*¹. Nous formulerons ensuite des commentaires sur les orientations du projet de loi n° 186 ainsi que des recommandations. Enfin, nous analyserons les différents articles du projet de loi n° 186 et proposerons, s'il y a lieu, des modifications.

¹ Conseil du statut de femme. *Mémoire sur le document de consultation intitulé Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi. La réforme de la sécurité du revenu*, [recherche et rédaction : Francine Lepage et Chantal Martel], Québec, janvier 1997, 57 p.

CHAPITRE PREMIER — RAPPEL DES POINTS SAILLANTS DU MÉMOIRE DU CSF SUR LE DOCUMENT DE CONSULTATION

1.1 Une réforme nécessaire

Dans son mémoire sur le document de consultation soumis par la ministre de l'Emploi et de la Solidarité, le Conseil du statut de la femme rappelait que plus de 280 000 femmes adultes dépendaient de l'aide sociale pour assurer leur survie en septembre 1996 : la moitié d'entre elles avaient des enfants, plusieurs possédaient une faible scolarité et peu d'expérience de travail et l'on constatait une durée de séjour à l'aide sociale plus élevée que la moyenne dans le groupe des quelque 90 000 femmes responsables de famille monoparentale. Jugeant que le régime n'était plus adapté à la réalité, le CSF souscrivait donc à l'orientation générale de la réforme qui vise à favoriser l'intégration au marché du travail en se préoccupant d'accroître tant la qualification professionnelle des prestataires que le bassin des véritables emplois pour les sans-emploi. Il signalait néanmoins que le véritable défi de la réforme consistait à concilier le désir de favoriser la sortie des prestataires de l'aide sociale avec la mission première de ce programme qui est d'assurer des moyens de subsistance suffisants aux personnes et aux familles incapables de combler par elles-mêmes leurs besoins essentiels.

1.2 Un appui à plusieurs aspects de la réforme

Le CSF marquait son accord avec plusieurs aspects de la réforme proposée. Entre autres, il retenait :

- une philosophie d'accompagnement des prestataires qui met l'accent sur l'individu;
- le souci de développer de véritables emplois et non seulement l'employabilité des prestataires;
- le regroupement des services d'emploi, actuellement dispersés, fragmentés et cloisonnés, en un service public d'emploi décentralisé au niveau local et s'adressant à l'ensemble des personnes en chômage;
- la reconnaissance que le problème du chômage relève d'une responsabilité collective et que les forces du milieu peuvent contribuer à sa solution;
- le désir exprimé d'assujettir les activités de travail des prestataires aux protections prévues par les lois du travail;
- la volonté de créer de l'emploi en développant les activités à finalité sociale.

1.3 Des paris de taille

Pour le CSF, la réforme proposée reposait néanmoins sur plusieurs paris de taille. Ainsi, pour assurer le succès de la réforme :

- le volume d'emplois se doit d'être assez important et les salaires suffisamment élevés pour permettre de vivre décemment;
- les changements institutionnels et organisationnels vers des services publics d'emploi doivent s'effectuer rapidement alors qu'il s'agit d'une remise en question fondamentale des pratiques actuelles;
- les structures locales proposées doivent se mettre en place sans heurt et sans délai;
- les organismes du secteur communautaire doivent disposer des ressources financières et humaines adéquates pour absorber de nouvelles responsabilités sans dévier de leurs missions respectives.

1.4 Des contradictions

Pour le CSF, le projet de réforme comportait quelques contradictions. On parle de parcours obligatoires alors que des milliers de prestataires sont actuellement en attente d'une place pour participer à des mesures de formation, de développement des compétences ou d'acquisition d'expérience. Selon le CSF, l'approche volontaire a encore des fruits à donner.

Tout en signalant l'intérêt d'un itinéraire personnalisé, une idée qui n'est pas tout à fait nouvelle, le CSF mentionnait qu'on n'a pas réussi encore à mettre en application, sur une grande échelle, l'idée d'un plan individualisé tenant compte de la situation de chaque prestataire et offrant une cohésion, du support et de véritables perspectives d'accession à l'autonomie par l'intégration durable en emploi.

Le CSF notait que le principe de la démarche volontaire fait également partie des facteurs de réussite, et cela, aussi longtemps que le système n'aura pas fait la démonstration qu'il peut supporter la demande, donner les services et le support requis aux prestataires et, même, conduire vers des emplois qui permettent de sortir de la pauvreté.

Étant donné que l'article 28 de la Loi sur la sécurité du revenu impose déjà des obligations aux prestataires et parce qu'il lui apparaissait préférable de soutenir en priorité toutes les démarches volontaires, le CSF recommandait donc, dans son mémoire sur le document de consultation, qu'il n'y ait pas, tout au moins pour les trois premières années de l'implantation de la réforme, d'obligation faite aux prestataires de s'inscrire dans un Parcours individualisé; il proposait qu'une évaluation de la situation soit faite après une période normale de rodage afin de vérifier si la demande de participation à des mesures ne dépasse pas l'offre et de voir s'il y a nécessité de stimuler la participation des prestataires.

Le CSF suggérait également qu'au regard des cibles jugées prioritaires (jeunes, femmes responsables de famille monoparentale), on mette l'accent sur le développement de l'expertise des conseillers afin de mieux supporter la démarche d'accès à l'autonomie de ces personnes.

Enfin, le Conseil proposait de ne pas imposer de règles trop rigides pour la participation à des mesures (par exemple, les délais d'attente obligatoire d'un certain nombre de mois) qui peuvent avoir pour effet d'augmenter les durées au régime et de décourager les personnes qui désirent s'insérer rapidement dans une démarche active. Selon lui, il importait également d'accroître l'accès à la scolarisation et à la formation qualifiante de même que le nombre de places disponibles.

1.5 Des femmes en situations plus difficiles

1.5.1 Les femmes responsables de famille monoparentale

Dans son mémoire sur le livre vert, le CSF rappelait que les mères seules comptent pour 66 % des femmes avec enfants à l'aide sociale. Parmi les motifs identifiés, la rupture d'union est le principal motif qui fait basculer une famille monoparentale à l'aide de dernier recours, et leur séjour est généralement plus long que celui des autres prestataires à cause de la charge des enfants. Les mères seules sont en moyenne moins scolarisées que l'ensemble des adultes inscrits à la sécurité du revenu. De plus, leur éloignement prolongé du marché du travail rend souvent difficile un retour en emploi avec de bonnes conditions de travail, alors même qu'elles auraient besoin d'un bon salaire pour assurer le bien-être et le développement des enfants dont elles ont la responsabilité.

Pour le CSF, une mère qui décide de se former ou de retourner en emploi est confrontée à des obstacles que rencontrent plus rarement les pères. Celles qui s'inscrivent dans une démarche d'autonomie économique se placent continuellement en situation d'arbitrage entre leur façon première de se définir par rapport aux responsabilités familiales et leur souhait d'accéder à l'autonomie économique. Pour le CSF, il apparaissait donc illusoire de penser que leur démarche puisse être fructueuse si elles ne bénéficiaient pas de tout le support voulu.

Néanmoins, dans son mémoire, le CSF se disait conscient de l'importance de permettre aux mères de retourner dans les meilleurs délais en emploi ou d'enrichir leur formation après un arrêt. Un éloignement prolongé du marché du travail augmente les difficultés de retour. De plus, dans un objectif d'atteinte de l'autonomie économique, il apparaît important et même indispensable que les mères à l'aide sociale soient encouragées à s'inscrire dans un parcours d'insertion ou d'intégration. Le CSF croyait cependant que, pour être réussie, l'intégration au marché du travail devait pouvoir se faire de façon graduelle, en tenant compte des services disponibles et de la charge supplémentaire que représente le soin des enfants pour un parent seul. Pour le CSF, le régime de la sécurité du revenu devait probablement s'ouvrir également à des participations différentes, non rémunérées, où les femmes ont toujours été

actives ou, encore mieux, transformer ces activités en de véritables emplois. En conséquence, le CSF recommandait que, dans le cas des responsables de famille monoparentale et plus particulièrement en présence d'enfants d'âge préscolaire, l'on favorise au besoin des parcours qui incorporent une progressivité de la démarche sans perte de protection sociale. Il insistait aussi pour que l'on développe des places en services de garde régis, incluant le milieu scolaire, qui tiennent compte de la variété des besoins, des réalités du marché du travail et des différents milieux.

1.5.2 Les femmes âgées entre 55 et 59 ans

Dans son mémoire, le CSF signalait aussi qu'on affecterait durement les femmes prestataires âgées de 55 à 59 ans en donnant suite à l'intention manifestée dans le document de consultation de réserver le barème en raison de l'âge aux personnes de 60 ans et plus. Le CSF rappelait que la société incite actuellement des personnes de cet âge à prendre une retraite hâtive, que la clientèle concernée fait face à des contraintes à l'emploi plus importantes que celles subies par les plus jeunes et que les femmes prestataires de ce groupe d'âge déclarent actuellement très peu des gains admissibles au régime d'aide sociale. Soumises à la nouvelle disposition, la plupart de celles-ci ne seraient pas en mesure de compléter une prestation insuffisante par des revenus d'emploi. Le CSF recommandait donc le maintien des dispositions actuelles de la loi reconnaissant la contrainte d'âge des prestataires de 55 ans et plus. Il souhaitait, toutefois, que les services requis soient offerts aux personnes qui désirent s'insérer dans une démarche d'intégration au marché du travail.

1.6 La garantie de ressources : entre la survie et l'encouragement au travail

Le CSF faisait plusieurs observations au regard de la garantie de ressources prévue à l'aide sociale. Il notait que la grille des besoins essentiels reconnus en 1996 comportait des faiblesses, que les prestations proposées ne permettaient pas de satisfaire tous les besoins identifiés et que rien ne garantissait que les prestataires considérés aptes au travail étaient effectivement en mesure, comme on le présume, de compléter leurs prestations par des gains de travail permis. Le CSF rappelait aussi que certains avantages complémentaires dont bénéficiaient les prestataires ont été revus à la baisse (gratuité des médicaments, allocation-logement, majoration pour impôts fonciers, allocation de participation).

Considérant que tout effritement de la garantie de revenu pour couvrir les besoins essentiels pouvait avoir des conséquences sociales et économiques pour l'ensemble de la société, le CSF recommandait donc qu'aucune coupe additionnelle n'intervienne et que le gouvernement s'assure que la garantie minimale de ressources permet de répondre aux besoins de base des prestataires et de leurs enfants et empêche toute détérioration de leur situation. Il suggérait d'apporter une attention particulière à l'estimation des besoins minimums des familles monoparentales.

Dans le but de maintenir des conditions favorables à la sortie de l'aide sociale, le CSF recommandait de plus que les critères d'entrée à l'aide sociale, dont les règles sur les avoirs liquides et les conditions de participation aux mesures, laissent une marge de manoeuvre aux prestataires afin qu'ils puissent adopter une attitude proactive au regard de leur intégration au marché du travail. Il proposait également que, dès que la situation budgétaire le permettrait, la règle de partage du logement soit abolie.

1.7 La pension alimentaire pour enfants : pour le mieux-être de l'enfant ou la subsistance du parent gardien

Le document de consultation proposait qu'une partie de la pension alimentaire pour enfants reçue par un ou une prestataire ne puisse être réduite de la prestation d'aide sociale allant à l'adulte, ce qui constitue une amélioration au regard de la situation actuelle. Cependant, le CSF s'étonnait quand même que la pension alimentaire versée spécifiquement pour l'enfant puisse être considérée comme un revenu pour la mère et donner lieu à une réduction de la prestation d'aide sociale qui lui est accordée, et ce, d'autant plus que cette prestation ne doit plus tenir compte des besoins de l'enfant. La pension alimentaire pour enfants est versée pour assurer la subsistance de l'enfant et non celle de la mère. Le CSF recommandait donc que la pension alimentaire pour enfants ne soit pas considérée comme un revenu déductible de la prestation d'aide sociale, mais qu'elle soit plutôt comptée, lorsque le montant le justifie, dans le revenu servant à établir la nouvelle allocation familiale, s'il en est ainsi pour les autres parents qui ne sont pas prestataires. Le CSF rappelait que les mères qui reçoivent une pension alimentaire pour enfants sans être prestataires de la sécurité du revenu conservent maintenant la pension alimentaire pour enfants dans son intégralité lorsque les nouvelles règles fiscales s'appliquent à cette pension.

Comme nous le verrons dans la section suivante, le projet de loi n° 186 s'inspire largement du document de consultation de décembre 1996 tout en présentant des éléments nouveaux. La ministre de l'Emploi et de la Solidarité a également annoncé qu'elle apporterait des améliorations à certains paramètres du régime actuel qui relèvent du pouvoir réglementaire de la loi, facteur dont il faut tenir compte dans l'analyse. D'autre part, la toile de fond dans laquelle s'insère le projet de loi n° 186 s'est modifiée depuis la publication du livre vert par la ministre de l'Emploi et de la Solidarité puisque plusieurs des réformes rendues publiques dans le sillage de celle de l'aide sociale et qui sont garantes de son succès se mettent en oeuvre actuellement. Enfin, la baisse de la clientèle de l'aide sociale, qui s'est amorcée à partir du sommet de 560 705 prestataires adultes atteint en février 1996 (un total de 815 487 prestataires en incluant les enfants), s'est poursuivie depuis². En effet, selon les dernières données publiées, le régime vient en aide à un total de 746 265 prestataires en septembre

² Ministère de l'Emploi et de la Solidarité - Direction générale des politiques et programmes de sécurité du revenu - Direction de la recherche, de l'évaluation et de la statistique. *Rapport statistique. Prestataires de l'aide sociale, Programmes APTE et Soutien financier. Septembre 1997*, Québec, décembre 1997, tableau 1, p. 6 et tableau 3, p. 8.

1997, c'est-à-dire à 512 031 adultes dont 52,3 % (soit 268 035) sont de sexe féminin. Si la tendance se maintient et dans la mesure où une marge de manoeuvre financière est dégagée, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité pourrait alors avoir les moyens de bien asseoir ses nouvelles orientations et de contribuer au succès de la réforme³.

³ Des estimations provisoires font état d'un total de 720 000 prestataires en décembre 1997, dont 496 900 adultes : *Ibid.*, tableau 1, p. 6.

CHAPITRE II — COMMENTAIRES SUR LES ORIENTATIONS DU PROJET DE LOI N° 186

2.1 Entre l'insertion en emploi et la garantie de ressources suffisantes : un équilibre à trouver

2.1.1 Un instrument de la politique active du marché du travail

Le projet de loi n° 186 fait de la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale un instrument de la politique active de main-d'oeuvre. Le Titre I, qui porte sur les mesures, programmes et services d'aide à l'emploi, est explicite à cet égard. Le premier article précise :

«1. Le présent titre prévoit des mesures, programmes et services dans les domaines de la main-d'oeuvre et de l'emploi visant à favoriser l'autonomie économique et sociale des personnes et à les aider dans leurs démarches d'intégration, de réintégration ou de maintien en emploi.

«Ces mesures, programmes et services d'aide à l'emploi sont liés aux différents volets relevant d'une politique active du marché du travail, à savoir la préparation à l'emploi, l'insertion et le maintien en emploi, la stabilisation de l'emploi et la création d'emploi.»

Le CSF a déjà signalé dans son mémoire sur le livre vert qu'il appuyait globalement cette intention.

Cette orientation s'inscrit dans le contrat de réciprocité que l'on désire instaurer entre les prestataires et l'État. Ainsi, du côté des prestataires, l'obligation d'être disponibles à l'emploi est exprimée clairement dans le projet de loi pour ceux et celles qui sont considérés aptes au travail et sans contraintes à l'emploi et des pénalités peuvent être appliquées en cas de manquements. En revanche, du côté du Ministère, le projet de loi précise les actions qui peuvent être entreprises ou soutenues dans le but de favoriser l'intégration au marché du travail ou le maintien en emploi. De plus, un Bureau des renseignements et plaintes est institué pour assurer la qualité des services à la clientèle et un comité conseil, dont les membres sont choisis parmi les organismes les plus représentatifs des personnes sans emploi et des milieux sociaux, est mis en place pour conseiller la ministre relativement au mandat de ce Bureau. Un chapitre du projet de loi porte également sur les recours. Un Service de révision des décisions est prévu ainsi qu'un mécanisme d'appel. Le ou la ministre responsable s'engage également à dresser et à rendre accessible annuellement un recueil des décisions en révision.

Ces dispositions sont de nature à favoriser la qualité des services et le respect des droits des prestataires. Il s'agit là d'une amélioration pour les citoyens et les citoyennes. On va ainsi dans le sens des recommandations formulées par plusieurs organismes, notamment le

Protecteur du citoyen qui a précédemment dessiné les grandes lignes d'un pacte social à établir entre l'Administration et les citoyens et les citoyennes dans un rapport annuel⁴.

2.1.2 La mission d'aide financière de dernier recours

Il nous apparaît que le projet de loi n° 186 ne met cependant pas assez d'emphase sur le rôle d'aide financière de dernier recours que doit également jouer la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale. En effet, il faut attendre le **Titre II** pour trouver la mention que les programmes visent «... à accorder une aide financière de dernier recours aux personnes...». En revanche, la loi actuellement en vigueur stipule, dès le premier paragraphe de son premier article, que les programmes ont pour objet «... d'accorder une aide financière de dernier recours aux personnes qui n'ont pas de ressources suffisantes pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille.»

Or, s'il importe que la nouvelle loi mette un accent accru sur l'insertion en emploi et se préoccupe de la qualité des services et du respect des droits des prestataires au cours de la démarche, il ne faut pas perdre de vue qu'il lui revient aussi d'assurer des moyens de subsistance minimums à la population du Québec de moins de 65 ans qui manque de ressources. L'article 45 de la Charte des droits et libertés de la personne stipule clairement que :

«Toute personne dans le besoin a droit, pour elle et sa famille, à des mesures d'assistance financière et à des mesures sociales, prévues par la loi, susceptibles de lui assurer un niveau de vie décent.»

C'est toutefois le ministère de l'Emploi et de la Solidarité qui, en établissant les conditions d'admissibilité aux prestations et en fixant les barèmes, établit quel sera ce niveau de vie décent.

Or, à partir de 1989, la philosophie et les conditions d'accès au régime de dernier recours ont été modifiées de façon substantielle dans le but de tenir compte de nouvelles réalités des prestataires et du marché du travail. Alors que les prestataires avec contraintes sévères à l'emploi se voyaient attribuer une prestation couvrant tous leurs besoins essentiels reconnus, on a commencé à verser un montant plus faible aux personnes considérées aptes au travail et sans contraintes à l'emploi en présumant qu'elles étaient en mesure de compléter leurs prestations par des gains de travail. Ces dernières personnes se sont également vu proposer des démarches plus précises en matière de recherche ou de préparation à l'emploi. De nouvelles règles ont été instaurées qui ont souvent eu pour effet de réduire la prestation

⁴ Le Protecteur du citoyen. *Pour un État qui assure un juste équilibre*, Québec, Assemblée nationale, 26^e rapport annuel. 1995-1996, p. 43-47.

versée (partage du logement, contribution parentale, avoirs liquides, etc.). Sous l'effet de dispositions successives, les barèmes ont aussi été réduits⁵.

Dans son mémoire sur le document de consultation, le CSF constatait que la garantie de revenu offerte aux personnes considérées aptes au travail était très faible et que les conditions d'accès et de participation au régime laissaient peu de marge de manoeuvre aux prestataires à qui l'on demande pourtant d'être proactifs relativement à l'emploi. Mentionnons que l'absence d'indexation automatique des prestations au coût de la vie dans le cas du programme APTE contribue à la réduction de leur valeur réelle. En revanche, pour les personnes admissibles au programme Soutien financier (contraintes sévères à l'emploi), le règlement prévoit un ajustement annuel des prestations selon l'indice des rentes (elles ont été indexées en janvier 1998). Comme l'évoquait le Conseil dans son mémoire sur le document de consultation, tout effritement de la garantie minimale de ressources offerte est de nature à entraîner des conséquences sociales et économiques pour l'ensemble de la société.

2.1.3 Le défi des femmes avec enfants

Par la réforme de l'aide sociale et de la politique familiale, le gouvernement souhaite également sortir les enfants de la pauvreté et briser le déterminisme qui, trop souvent, marque l'avenir des enfants dont le ou les parents dépendent de l'aide sociale pour leur survie.

Or, près de 235 000 enfants étaient prestataires de l'aide sociale en septembre 1997 et 63 % d'entre eux faisaient partie d'une famille monoparentale. Pour un enfant, vivre dans une famille monoparentale se conjugue non seulement avec un risque élevé que la mère gardienne soit prestataire de l'aide sociale, mais aussi avec le risque que ce séjour se prolonge au-delà de ce qu'il en serait s'il appartenait plutôt à une famille composée de deux conjoints. Une étude du ministère de la Sécurité du revenu indique bien que 48 % des familles monoparentales au Québec étaient prestataires de l'aide sociale en 1991 (55 % dans le cas des parents seuls de sexe féminin) et que cette proportion s'élevait à 74 % dans le cas des familles monoparentales ayant des enfants de moins de 6 ans. En comparaison, 5 % seulement des familles avec enfants composées de deux conjoints étaient prestataires⁶.

Les femmes responsables de famille monoparentale font partie de la clientèle ciblée par la réforme de l'aide sociale. Peut-on penser que tous les éléments sont mis en place pour sortir ces femmes et leurs enfants de la pauvreté?

⁵ Un ouvrage trace l'évolution des programmes d'aide sociale au Québec et dans les provinces canadiennes ces dernières années : Conseil national du bien-être social. *Un autre regard sur la réforme du bien-être social*, Ottawa, automne 1997, p. 32-53.

⁶ Pierre LANCTÔT et Claire ROUSSEAU. *Profil des familles monoparentales, aptes au travail, à l'aide de dernier recours*, Profil n° 5, Québec, ministère de la Sécurité du revenu, p. 3-4.

Plusieurs études font état d'obstacles qui se dressent au retour en emploi d'un certain nombre de femmes responsables de famille monoparentale : scolarité souvent inférieure à douze ans, expérience de travail faible ou dans des domaines traditionnels, séjour prolongé hors de la main-d'oeuvre, valorisation d'une présence continue de la mère auprès des enfants en jeune âge, problème de confiance en soi, espérance de gains peu élevés, insuffisance et manque de souplesse des services de garde offerts, perspective de la double tâche dans un contexte de faibles ressources, faiblesse relative des pensions alimentaires obtenues, etc. **À cet égard, les réformes introduites offrent des perspectives intéressantes, mais il faudra du temps et des ressources pour qu'elles se matérialisent.**

Par exemple, la politique familiale annonce le développement de services de garde à faibles coûts mais, pour l'instant, ceux-ci ne répondent pas encore à l'ensemble des besoins des enfants d'âge scolaire et préscolaire. L'offre sous un même toit de mesures et de services de main-d'oeuvre, la mise à contribution des régions et du milieu local et l'instauration de Parcours individualisés sont prometteuses, mais il faudra compter sur une période de rodage avant que s'instaure cette nouvelle approche et se produisent les résultats escomptés.

Le CSF constate également que la nouvelle allocation familiale qui assure maintenant, avec la prestation fiscale pour enfants du gouvernement fédéral, la couverture des besoins minimums des enfants appartenant à une famille à faible revenu n'apporte généralement pas plus pour les enfants dont les parents sont prestataires de l'aide sociale. En outre, afin d'éviter une détérioration des conditions de vie de certaines familles, il faudra s'assurer que la disparition progressive de l'allocation de non-disponibilité pour le parent d'enfants de plus de 2 ans est jumelée à une offre d'emploi ou à une offre de participation à une mesure de réinsertion au travail avec l'allocation afférente. Dans l'attente que la réforme mène à une réelle réinsertion de ces femmes prestataires, la question de l'offre d'une garantie de ressources suffisantes conserve donc toute son importance.

En conséquence, si le CSF appuie l'accent mis sur les mesures actives de main-d'oeuvre dans le projet de loi n° 186, il croit qu'un équilibre doit être recherché entre les mesures d'insertion en emploi et la garantie de ressources offerte.

Tout comme le gouvernement prend des engagements envers les prestataires au regard des mesures, programmes et services d'emploi offerts (qualité de l'accueil et des services, transparence et respect des droits), le CSF croit qu'il devrait également répondre de la façon dont il s'acquitte de son mandat relativement à la couverture des besoins essentiels de la population. Dans ce but, le Conseil croit qu'il y aurait lieu d'inscrire, dans la nouvelle loi, une obligation pour le ou la ministre de faire rapport au gouvernement, à certains intervalles, sur la façon dont les programmes prévus à la loi, notamment le programme d'assistance-emploi et le programme de protection sociale, remplissent leur rôle d'aide financière de dernier recours. Ce rapport devrait faire état des critères qui servent à déterminer les prestations et allocations ainsi que des mécanismes d'ajustement prévus dans le temps. Il devrait présenter une évaluation de la performance des programmes à cet égard compte tenu d'indicateurs sociaux et de la situation effective des prestataires, etc.

Un tel rapport nous apparaît d'autant plus nécessaire que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité n'est plus le seul à pourvoir aux besoins essentiels des personnes ayant des ressources insuffisantes même s'il en demeure l'artisan principal. On sait, en effet, que le ministère de la Famille et de l'Enfance a maintenant la responsabilité de couvrir les besoins de base des enfants et le ministère des Affaires municipales, celle du versement de l'allocation-logement intégrée, tandis que le ministère de la Santé et des Services sociaux se charge de l'assurance-médicaments et des besoins spéciaux en santé.

Selon nous, il importe qu'un ministère se voit confier la responsabilité de dresser un portrait global de la situation des personnes et des familles démunies en tenant compte de l'ensemble des politiques et d'en faire rapport au gouvernement. Nous croyons que le ou la ministre de l'Emploi et de la Solidarité est la personne la mieux placée pour remplir ce mandat compte tenu des responsabilités et des attributions que lui confère déjà la Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et instituant la Commission des partenaires du marché du travail au chapitre I. Nous pensons, notamment, au premier alinéa de l'article 2 (mandat relatif à la sécurité du revenu), au 4^e paragraphe de l'article 3 (objectif d'assurer un niveau de vie décent à chaque personne et à chaque famille) et aux deux premiers alinéas de l'article 4 (mandat de faciliter la concertation et la participation des divers acteurs (gouvernementaux et autres) dans les domaines de sa compétence et de voir à la coordination et à l'harmonisation des interventions nationales, sectorielles, régionales et locales).

En conséquence, le Conseil du statut de la femme recommande :

1. **Que soit inscrit dans le projet de loi n° 186, Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale, à la suite du Titre II - Programmes d'aide financière, l'article suivant : Les programmes d'aide financière visent à assurer un niveau de vie décent à chaque personne et à chaque famille.**

L'article 215 du projet de loi n° 186 stipule que le ministre de l'Emploi et de la Solidarité doit faire rapport au gouvernement, dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la loi, sur les effets des dispositions de la loi portant sur la contribution parentale et sur l'opportunité de les modifier. Le Conseil du statut de la femme recommande :

2. **Que soit ajouté, à la suite de l'article 215 du projet de loi n° 186, l'article suivant : Le ministre doit, tous les trois ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi, faire au gouvernement un rapport sur les effets des dispositions de la loi en vue d'assurer un revenu décent à chaque personne et à chaque famille et sur l'opportunité, le cas échéant, de modifier ces dispositions.**

Ce rapport est déposé à l'Assemblée nationale.

Dans l'année qui suit ce dépôt, la commission compétente de l'Assemblée nationale étudie le rapport.

Par ailleurs, on sait que le nombre de prestataires de l'aide sociale a commencé à se réduire, ce qui aura pour effet de dégager des ressources financières. Pour assurer le succès de la réforme de l'aide sociale, le Conseil du statut de la femme recommande :

3. **Que le gouvernement conserve au ministère de l'Emploi et de la Solidarité les crédits budgétaires dégagés à la suite de la réduction de la clientèle de l'aide sociale pour qu'ils puissent être utilisés aux mesures actives du marché du travail ainsi qu'à l'amélioration des conditions de vie des prestataires.**

2.2 La pension alimentaire pour enfants : une cohérence à établir entre la fiscalité, les allocations familiales et l'aide sociale

Le CSF attire l'attention sur la discrimination dont sont victimes les enfants pour qui est versée une pension alimentaire lorsque leur parent gardien est prestataire de l'aide sociale. Selon le CSF, le gouvernement doit profiter de l'adoption du projet de loi n° 186 et d'une nouvelle réglementation pour corriger cette iniquité de traitement qui n'a pas sa raison d'être dans le contexte de la réforme de l'aide sociale, de la politique familiale et de l'adoption des nouvelles règles fiscales s'appliquant à la pension alimentaire pour enfants.

En effet, à l'heure actuelle, toute pension alimentaire pour enfants reçue lorsque le parent gardien est prestataire de l'aide sociale réduit, sou pour sou, la prestation reçue par **et pour** l'adulte. Publié dans la *Gazette officielle du Québec*, un projet de modification au règlement de l'aide sociale propose bien que le parent qui touche une pension alimentaire en ayant la responsabilité d'un enfant de moins de 5 ans puisse conserver, sans réduction de prestation, les premiers 100 \$ reçus mensuellement⁷. Si cette proposition atténue la portée de cette disposition, elle ne règle en rien le problème de fond dont sont victimes ces enfants et les parents gardiens.

On se rappelle que l'instauration de la nouvelle allocation familiale visait à ce que, quel que soit le statut des parents, la couverture des besoins essentiels des enfants se fasse à l'extérieur de l'aide sociale. De son côté, la prestation d'aide sociale tiendra compte uniquement des besoins des adultes à compter du 1^{er} juillet 1998. Par ailleurs, les règles s'appliquant à la pension alimentaire pour enfants ont été modifiées dans le but de s'assurer que le parent non gardien s'acquitte de ses responsabilités de soutien à l'égard de ses enfants. On a adopté une table de fixation des pensions alimentaires pour enfants et établi la perception automatique des pensions. De plus, les pensions alimentaires pour enfants ont été défiscalisées, c'est-à-dire qu'elles ne sont plus imposées pour le parent gardien ni considérées comme un revenu aux fins de l'allocation familiale et de la prestation fiscale pour enfants. Lorsque les nouvelles règles fiscales s'appliquent, la pension alimentaire pour enfants peut donc être entièrement consacrée au bien-être de l'enfant puisqu'aucun impôt n'est perçu sur cette pension et que la pension versée, quel qu'en soit le montant, ne réduit ni l'allocation

⁷ L'article 5 du projet de règlement indique le 1^{er} juin 1998 comme date d'entrée en vigueur.

familiale ni la prestation fiscale pour enfants. La situation est cependant différente quand il s'agit d'un enfant dont le parent est prestataire de l'aide sociale.

Le CSF s'étonne, en effet, qu'une pension alimentaire établie spécifiquement pour l'enfant puisse mener à la réduction d'une prestation de dernier recours qui, elle, est attribuée uniquement pour combler les besoins de l'adulte. En toute logique, cette pension devrait servir à satisfaire les besoins de l'enfant et non ceux du parent gardien. C'est au niveau de la garantie de revenu prévue pour l'enfant (et donc des allocations familiales en fonction du revenu familial) que l'on pourrait tenir compte du montant de la pension pour enfants reçue dans la mesure, bien sûr, où on le ferait aussi pour les parents non prestataires et où le montant en cause le justifierait.

En rendant la pension alimentaire pour enfants déductible de la prestation versée pour l'adulte, on fait en sorte que, peu importe la façon dont le parent non gardien s'acquitte de ses responsabilités de soutien à l'égard de son enfant, l'enfant dont le parent gardien dépend de l'aide sociale pour sa survie ne peut échapper à la fatalité de la pauvreté. L'aide sociale continue ainsi d'entretenir la confusion entre la pension alimentaire pour enfants et celle de l'adulte en supposant, en définitive, que la pension alimentaire pour enfants est en quelque sorte un revenu pour le parent gardien. On maintient ces règles en dépit du fait que la fixation de la pension alimentaire pour enfants obéit maintenant à des règles strictes en rapport avec les seuls besoins de l'enfant et que le jugement ou l'entente doit départager clairement la pension alimentaire pour enfants de celle pour l'adulte, s'il y a lieu. Enfin, cette façon de faire entre en contradiction flagrante avec les nouvelles règles fiscales concernant la pension alimentaire pour enfants que l'on vient d'instaurer à l'effet que la pension pour enfants ne peut être considérée comme un revenu pour le parent gardien et imposée comme tel.

Même si la nouvelle réglementation proposée constitue une amélioration relativement à la situation actuelle, l'incitatif à obtenir ou à verser une pension alimentaire pour enfants sera faible (enfants de moins de 5 ans) ou inexistant (enfants de 5 ans et plus) lorsque le parent gardien est à l'aide sociale puisque c'est l'État qui en tirera surtout profit. Au-delà de l'exemption permise, s'il y a lieu, seule la sortie du parent gardien de l'aide sociale pourra être bénéfique pour l'enfant, puisque le parent gardien qui est en emploi et à qui s'appliquent les nouvelles règles fiscales peut, quant à lui, consacrer l'intégralité du montant reçu en pension alimentaire pour enfants aux besoins de celui-ci. Si le gouvernement veut vraiment sortir les enfants de la pauvreté et responsabiliser les parents non gardiens, il doit, selon le CSF, aller jusqu'au bout de son idée et sortir **tous** les enfants de l'aide sociale. Ces enfants n'ont pas à être victimes des difficultés que le parent gardien éprouve à se réinsérer et que la société éprouve à réussir cette réinsertion.

Le Conseil du statut de la femme recommande :

- 4. Que la pension alimentaire pour enfants ne soit pas considérée comme un revenu déductible de la prestation d'aide sociale du parent gardien dans la future Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale et sa réglementation.**

CHAPITRE III — COMMENTAIRES SUR LES ARTICLES DU PROJET DE LOI N° 186

Le projet de loi n° 186, Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale, s'inscrit en continuité avec l'actuelle Loi sur la sécurité du revenu dont il reprend une majorité d'articles. Il contient cependant une trentaine d'articles nouveaux qui traduisent les orientations que l'on entend donner au régime. Nous passerons en revue et commenterons les principales sections du projet de loi en suggérant des améliorations quand cela semblera requis.

3.1 Titre I - Mesures, programmes et services d'aide à l'emploi (a. 1 à 10)

3.1.1 Un instrument de la politique active du marché du travail

Comme nous l'avons vu, les articles de cette section expriment clairement l'intention de faire de la loi un instrument de la politique active de main-d'oeuvre. Ils précisent les différents moyens qui pourront être mis en place pour favoriser le retour à l'autonomie économique des prestataires. Il s'agit des fonctions accomplies par le Ministère lui-même, des mesures, programmes et services d'aide à l'emploi qui concernent le marché du travail et les partenaires, des aides financières possibles et, enfin, des services donnés sur une base individuelle et du Parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi.

3.1.2 La protection par les lois du travail

Comme dans la loi actuelle (a. 24), l'article 6 du projet de loi offre certaines garanties quant aux activités de travail qu'un participant pourrait être amené à accomplir dans le cadre d'un Parcours : possibilités d'une entente écrite avec le participant et la personne qui fait exécuter le travail, possibilités de prévoir les conditions de travail, consultation avec l'association de salariés. De plus, comme la ministre s'y est engagée, le deuxième alinéa de l'article 6 ouvre la porte à ce que les dispositions des lois du travail à portée sociale (Code du travail, Loi des décrets de convention collective, Loi de la fonction publique et Loi sur les normes du travail) s'appliquent à une activité de travail accomplie dans le cadre d'un Parcours. Il s'agit d'une amélioration sur la loi actuelle qui précise plutôt, à l'article 24, que ces lois ne s'appliquent pas dans le cadre d'une mesure proposée.

Cependant, la formulation de l'article 6 du projet de loi laisse à penser que cette protection sera réservée aux activités de travail accomplies à l'intérieur d'un Parcours et qu'une protection similaire ne pourrait pas être offerte pour les activités de travail réalisées dans le cadre des mesures d'intégration qui ne s'inscriraient pas dans un Parcours individualisé. Est-ce à dire que la plupart des activités offertes s'intégreront dorénavant à l'intérieur d'un Parcours? **Si ce n'est pas le cas, nous pensons qu'il n'y a pas lieu de restreindre la protection offerte aux seules activités de travail inscrites à l'intérieur d'un Parcours. Des précisions s'imposent à cet égard.**

3.1.3 Une obligation d'assistance de la part du Ministère

Comme dans la loi actuelle, la personne qui désire se prévaloir d'une mesure a le devoir de fournir au Ministère tous les renseignements ou documents requis et de l'informer de tout changement dans sa situation. L'article 8 précise que «... le ministre prête assistance à toute personne qui le requiert pour lui faciliter la compréhension des mesures, programmes et services d'aide à l'emploi, et, le cas échéant, l'accès à ceux-ci.» Cette obligation est reprise par la suite lorsque le projet de loi porte sur les programmes proprement dits. **C'est un élément nouveau du projet de loi qu'il faut saluer.**

Comme c'est le cas présentement, le projet de loi prévoit que, avant de diminuer ou de cesser le versement d'une somme parce qu'une personne n'aurait pas déclaré sa situation réelle, le ministre a l'obligation de lui donner un préavis de 10 jours, écrit et motivé. Le projet de loi précise que, pour sa part, la personne a la possibilité de se faire entendre et de compléter son dossier par des documents avant la fin du délai.

3.2 Titre II - Programmes d'aide financière

3.2.1 Le programme d'assistance-chômage (a. 11 à 55)

3.2.1.1 L'exigence de disponibilité au travail

Le projet de loi n° 186 propose de remplacer le programme «Actions positives pour le travail et l'emploi» (APTE) par le programme d'assistance-emploi. L'article 11 le définit ainsi :

«... Ce programme vise à accorder une aide financière de dernier recours aux personnes capables de travailler et disponibles à cette fin, à les inciter à entreprendre ou à poursuivre des démarches d'intégration ou de réintégration en emploi et à les soutenir pendant ces démarches.

«Il vise également à accorder une aide financière de dernier recours aux personnes qui présentent certaines contraintes à l'emploi en les empêchant d'entreprendre de telles démarches.»

À moins que les personnes puissent invoquer certaines contraintes à l'emploi, on voit donc que, pour les personnes considérées aptes au travail, la disponibilité au travail devient une exigence clairement exprimée pour l'attribution d'une aide de dernier recours. Cette obligation est présente mais moins explicite dans la loi actuelle.

3.2.1.2 L'enfant majeur

L'article 3 de la loi actuelle définit l'enfant à charge. De son côté, l'article 18 du projet de loi modifie le premier paragraphe de cette définition en remplaçant l'expression «qui n'est

pas marié» par «qui n'est pas pleinement émancipé» et ajoute un alinéa. L'article se lit ainsi :

«18. Sous réserve des cas et conditions prévus par règlement, est à la charge de son père, de sa mère ou d'un autre adulte qui y est désigné, lorsqu'il dépend de l'une de ces personnes pour sa subsistance :

«1° l'enfant mineur **qui n'est pas pleinement émancipé**, ni le père ou la mère d'un enfant à sa charge;

«2° l'enfant majeur qui fréquente un établissement d'enseignement et qui n'est ni le conjoint d'une personne, ni le père ou la mère d'un enfant à sa charge.

«Toutefois, sous réserve des cas et conditions prévus par règlement, l'enfant majeur qui ne fréquente pas un établissement d'enseignement et qui n'est ni le conjoint d'une personne, ni le père ou la mère d'un enfant à sa charge est présumé enfant à charge tant qu'une prestation ne lui est pas accordée. Les obligations prévues à la section V du présent chapitre s'appliquent à cet enfant à charge.»

Il est difficile d'établir la portée exacte de cet ajout. Il apparaît que l'enfant qui est à la charge de ses parents prestataires pourra demeurer membre de la famille au moment de l'atteinte de sa majorité. On continuerait alors à l'inclure dans la taille de la famille pour les fins de la prestation versée aux parents.

Il faut se demander si un tel enfant conservera le droit de réclamer une prestation pour lui-même ou s'il sera plutôt, règle générale, présumé faire partie de la famille sans possibilité de demander sa propre prestation. Pour le CSF, il importe que cette liberté de choisir existe toujours.

Le Conseil du statut de la femme recommande :

- 5. Que le projet de loi n° 186, Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale, prévoie que l'enfant majeur dont il est question au second alinéa de l'article 18 conserve le droit de réclamer une prestation en son nom personnel en tant qu'adulte.**

Comme l'article 18 précise que cet enfant sera soumis aux obligations prévues à la section V du chapitre (Droits et obligations réciproques), il ne faudrait pas que, contre leur gré, les parents prestataires aient à répondre des agissements de cet enfant majeur et qu'ils puissent encourir des pénalités sur leur propre prestation parce que ce dernier manque à ses obligations envers la loi. De la même façon, il ne faudrait pas que l'enfant majeur puisse être pénalisé à cause des manquements à la loi de ses parents. Enfin, on doit s'assurer que, quel que soit son statut, l'enfant majeur qui n'est pas pleinement émancipé est traité équitablement.

3.2.1.3 L'allocation pour contraintes temporaires à l'emploi en raison de l'âge

Par ailleurs, contrairement à ce que laissait entendre le document de consultation de décembre 1996, le projet de loi n° 186 stipule au 4^e paragraphe de l'article 22 que l'adulte de 55 ans et plus qui en fait la demande reçoit, en plus de la prestation de base, une allocation pour contraintes temporaires à l'emploi. **Le CSF s'en réjouit puisqu'il avait signalé son désaccord avec le fait que le supplément de prestation en raison de l'âge puisse être accordé seulement à partir de 60 ans.**

L'article 22 ajoute à la liste des prestataires pouvant obtenir une allocation pour contraintes temporaires à l'emploi : responsable d'une ressource familiale reconnue en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, responsable d'un foyer d'accueil lié par un contrat de services conclu avec le ministère de la Sécurité publique, personne victime de violence qui se réfugie dans un foyer d'hébergement, adulte seul placé en résidence d'accueil. Mentionnons cependant que la plupart de ces nouvelles catégories sont actuellement prévues au règlement.

3.2.1.4 L'allocation pour contraintes sévères ou d'une durée indéfinie à l'emploi

Dans la loi actuelle, la personne qui présente des contraintes sévères à l'emploi l'empêchant de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille relève du programme Soutien financier. Avec la réforme, cette personne pourra dépendre du programme d'assistance-emploi ou, si elle en exprime le choix, du programme de protection sociale (nous reviendrons plus loin sur ce programme). Dans le premier cas, le programme d'assistance-emploi verse une prestation de base additionnée d'une allocation pour contraintes permanentes ou d'une durée indéfinie à l'emploi.

3.2.1.5 L'allocation de participation

L'article 24 du projet de loi mentionne que le ministre peut «... augmenter la prestation de base d'une allocation de participation, ..., lorsque l'adulte seul, un membre adulte de la famille ou un enfant à charge visé au deuxième alinéa de l'article 18 réalise une activité dans le cadre d'un Parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi.»

Nous avons noté précédemment que la couverture par les lois du travail à portée sociale semblait réservée aux activités de travail réalisées dans le cadre d'un Parcours. L'article 24 semble, encore là, laisser entendre que l'allocation de participation pourra être attribuée uniquement aux activités réalisées à l'intérieur d'un Parcours. Est-ce à dire que le Parcours devient la voie unique d'intervention par laquelle transiteront toutes les mesures? Est-ce plutôt que le Parcours devient la voie royale d'intervention pour le ou la prestataire, celle qui lui vaudra le plus d'égards? Mentionnons que les mesures de courte durée qui visent, par exemple, à faciliter la recherche d'emploi ne donnent pas droit au barème du participant

actuellement. Des aides financières peuvent être attribuées pour couvrir des frais occasionnés par certaines mesures, une possibilité reprise par le projet de loi.

Nous croyons néanmoins que la loi ne doit pas être restrictive quant à l'attribution de l'allocation de participation, compte tenu que celle-ci vise à dédommager le ou la participante des frais supplémentaires occasionnés par la démarche, que la prestation de base est faible et que les conditions d'entrée au régime sont très restrictives. Il en va du succès de la réforme que les prestataires se sentent appuyés lorsqu'ils participent à des mesures de formation et d'intégration au travail, que ces mesures s'inscrivent ou non dans un Parcours.

3.2.1.6 Le calcul de la prestation

L'article 26 du projet de loi précise les règles menant à la détermination de la prestation.

Comme dans la loi actuelle, la prestation est égale au déficit des ressources sur les besoins. On établit d'abord la prestation de base qui est applicable, augmentée, s'il y a lieu, des allocations et des suppléments pour adultes et pour enfants à charge et du montant des prestations spéciales. La somme effectivement versée est ensuite obtenue en soustrayant, s'il y a lieu, certains montants (sauf ceux exclus par règlement) en rapport avec les éléments suivants : montant établi au titre du logement, revenus de travail et de biens, gains et autres avantages de toute nature, prestations à recevoir de l'assurance-emploi, avoirs liquides, valeur des biens, partage du logement, contribution parentale.

Deux nouveaux alinéas complètent l'article 26. Dans le premier, on précise que la méthode de calcul appliquée pour la contribution parentale est établie en considérant les revenus nets du père et de la mère de l'adulte et en tenant compte de celle établie pour l'application de la Loi sur l'aide financière aux étudiants. Le second s'énonce ainsi : «Dans le cas où une prestation est accordée, le montant de celle-ci ne peut être inférieur à celui fixé par règlement lorsque l'allocation de participation s'applique à l'adulte seul ou à la famille.»

La portée effective de l'article 26 sera précisée par les règlements qui seront adoptés en vertu du pouvoir réglementaire prévu aux articles 154 et 155 (Titre V - Réglementation). La réglementation actuelle et les adoucissements au règlement qui ont été annoncés au moment de la présentation du projet de loi peuvent nous fournir des indications sur la situation qui sera faite aux prestataires⁸.

Plusieurs des éléments prévus à l'article 26, qui mènent à une réduction des montants versés, appellent des commentaires particuliers :

⁸ Ces informations se retrouvent, entre autres, dans les communiqués qu'a émis le cabinet de la ministre d'État de l'Emploi et de la Solidarité au moment du dépôt du projet de loi n° 186 à l'Assemblée nationale, soit le 18 décembre 1997. Plusieurs des modifications annoncées ont été publiées dans la *Gazette officielle du Québec*.

- **Les revenus de travail et de biens** : la prestation est, entre autres, réduite des revenus de travail qui sont gagnés. Avec l'adoption du projet de loi n° 186, on prévoit que les revenus de travail exemptés (la partie qui ne donnera pas lieu à une réduction de prestation) seront accrus progressivement, ce qui devrait toucher au moins 40 000 familles, selon le Ministère. **Cette disposition permettra aux prestataires de mieux combler leurs besoins et rendra plus attrayante la réinsertion en emploi, même sur une base à temps partiel.**
- **Les gains et autres avantages de toute nature** : c'est sous cette rubrique que l'on tient compte de la pension alimentaire reçue.

Nous n'aborderons pas de nouveau la question de la pension alimentaire pour enfants qui a déjà été traitée à la section 2.2 du présent mémoire et qui a fait l'objet de la recommandation 4.

- **Les avoirs liquides** : depuis le 1^{er} avril 1996, le calcul des avoirs liquides se fait selon de nouvelles modalités. Au moment de l'entrée à la sécurité du revenu, on tient compte de tous les avoirs liquides d'un adulte seul ou d'une famille et on réduit la prestation en conséquence. Auparavant, l'adulte seul et la famille, dans le cadre du programme APTE, pouvaient détenir respectivement 1 500 \$ et 2 500 \$ (2 500 \$ et 5 000 \$ dans le cas du programme Soutien financier). On exige en quelque sorte que les personnes et les familles se trouvent dans une situation de dénuement avant de les secourir financièrement, ce qui ne laisse aux prestataires aucune marge de manoeuvre pour parer aux imprévus par la suite ou entreprendre des démarches en vue d'une réinsertion. Cette exigence nous apparaît contre-productive.

Avec la réforme, le règlement pourrait être modifié de façon à exclure du calcul des avoirs liquides les allocations familiales et la prestation fiscale pour enfants reçue le mois au cours duquel la demande d'aide sociale est effectuée. **Le CSF pense qu'il faudrait aller plus loin et rendre les personnes admissibles à l'aide sociale sans exiger qu'elles aient épuisé complètement leurs avoirs liquides.**

- **La valeur des biens** : la valeur des actifs détenus peut avoir pour effet de réduire ou d'annuler la prestation. À l'heure actuelle, seule la valeur nette d'une maison dépassant 60 000 \$ est comptabilisée; avec la réforme, ce seuil sera augmenté à 80 000 \$, ce qui aura pour effet d'accroître la prestation des ménages que la mesure pénalisait.

Il s'agit d'une bonne nouvelle. Cependant, il nous semble que, lorsque la perte d'emploi s'annonce transitoire, la personne ou la famille ne devrait pas être contrainte de se départir d'un bien aussi essentiel qu'une résidence pour obtenir toute l'aide de dernier recours dont elle a besoin. Le prestataire forcé de vendre sa maison rapidement peut le faire à perte. Il faudrait donc faire preuve de discernement sur cette question.

- **Le partage du logement** : une personne seule ou une famille bénéficiaire du programme APTE qui partage son unité de logement avec un ou plusieurs autres adultes ou personnes est actuellement soumise à une réduction de sa prestation de 104 \$. Jugée défavorable à l'entraide et à la débrouillardise, cette disposition a été critiquée par plusieurs.

La ministre de l'Emploi et de la Solidarité a annoncé que les familles monoparentales ne seraient plus soumises à cette règle et un projet de modification du règlement a été présenté en ce sens dans la *Gazette officielle du Québec* du 4 février 1998⁹. Cependant, il semble que les revenus de pension ou de location provenant de la location d'au plus deux chambres ne seraient plus exclus, ce qui pourrait être défavorables à un petit nombre. **Selon le CSF, les familles monoparentales qui ont tout au plus deux chambres en location devraient pouvoir profiter intégralement de l'abolition de la règle du partage.** Rappelons que, dans son mémoire sur le document de consultation, le CSF souhaitait que cette règle soit éliminée pour toutes les catégories de ménage lorsque l'objectif du déficit zéro serait atteint.

- **La contribution parentale** : l'avant-dernier alinéa de l'article 26 précise que la méthode de calcul de la contribution parentale qui s'applique à l'enfant majeur se fera en tenant compte de la méthode en vigueur dans la Loi d'aide financière aux étudiants. **Comme les seuils de revenus considérés sont plus élevés dans cette dernière loi que sous le régime actuel, cette harmonisation des méthodes représente une amélioration.** Cependant, la ministre de l'Éducation annonce qu'elle révisera quelque peu la méthode de calcul. Il semble que les parents à plus hauts revenus seraient appelés à contribuer davantage pour leurs enfants alors que les exigences seraient réduites à l'endroit des parents à plus faibles revenus et du partenaire de la personne aux études. Il faudra suivre ces modifications.

Comme nous l'avons signalé, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité s'est engagée à étudier la question de la contribution parentale et à faire rapport au gouvernement à l'intérieur d'une période de deux ans suivant l'entrée en vigueur de l'article sur la contribution parentale.

- **Le montant minimum de la prestation dans le cas de l'adulte ou de la personne seule à qui s'applique une allocation de participation** : en vertu du dernier alinéa de l'article 26, il semble qu'un montant minimum sera versé aux prestataires qui reçoivent une allocation de participation, quels que soient, par ailleurs, les facteurs pouvant entrer en ligne de compte pour réduire la prestation (partage du logement, contribution parentale, remboursement de la prestation ou pénalités). On soutiendrait ainsi la démarche d'insertion d'une personne en l'assurant d'une allocation de participation. Il ne s'agirait cependant pas d'établir un minimum vital pour l'ensemble des prestataires, un minimum en dessous duquel, quelles que soient les circonstances et les pénalités imposées, la prestation versée ne pourrait pas être réduite. Cette dernière question

⁹ L'article 6 du projet de règlement indique le 1^{er} mai 1998 comme date d'entrée en vigueur.

devrait être étudiée dans l'optique que l'aide sociale constitue le programme de dernier recours au Québec.

Par ailleurs, la ministre a également fait l'annonce qu'une prestation de 500 \$ sera accordée aux prestataires lors d'un retour en emploi à la suite de l'adoption du projet de loi n° 186. **On tiendra ainsi mieux compte du fait que l'entrée sur le marché du travail entraîne des dépenses non négligeables¹⁰. Il s'agit d'une incitation positive au retour en emploi.**

On constate donc que l'article 27 du projet de loi et les règlements qui en précisent l'application sont d'une importance capitale pour les prestataires. Ce sont là des décisions qui touchent les conditions de vie des prestataires et ces conditions ont un rapport certain avec la capacité d'un prestataire d'entreprendre et de réussir une démarche d'insertion en emploi. Comme son mandat l'y invite, il importe que le Ministère s'appuie sur des études et consulte au besoin en la matière. **Des sujets comme la pauvreté et ses conséquences sur le potentiel des adultes et des enfants, l'établissement des seuils de pauvreté et l'indexation de ces seuils et des prestations, l'étude des facteurs humains et psychologiques qui sont à la base du succès d'une démarche d'intégration, l'examen des réalités propres aux familles monoparentales et bien d'autres méritent d'être approfondis.**

3.2.1.7 Droits et obligations réciproques (a. 33 à 55)

Cette section, dont plusieurs articles s'inspirent de la loi actuelle, comporte quelques articles nouveaux.

Les articles 35 et 37 traitent des obligations du Ministère à l'endroit du prestataire. L'article 43 stipule que l'adulte, sauf s'il présente des contraintes à l'emploi, doit être disponible à l'emploi. Comme il est spécifié dans la loi actuelle, l'article 43 précise, de plus, que cet adulte doit également entreprendre des démarches appropriées à sa situation dans le but de trouver un emploi convenable et se conformer aux instructions que peut lui donner le ministre à cette fin. Les articles 44 à 51, qui empruntent beaucoup au programme fédéral d'assurance-emploi, définissent dans le détail les obligations qui peuvent être imposées au prestataire dans le nouveau régime d'assistance-emploi. Par exemple, l'article 46 dit dans quelles circonstances un adulte est présumé ne pas avoir entrepris des démarches appropriées pour trouver un emploi.

De son côté, l'article 52, qui reprend l'article 33 de la loi actuelle, traite des conséquences possibles d'un manquement aux articles précédents. Il précise :

¹⁰ À une certaine époque, le prestataire qui réintégrait le marché du travail touchait une prestation le mois suivant son retour en emploi pour tenir compte des dépenses encourues.

«52. Le ministre peut, lorsqu'il y a manquement à l'une des obligations prévues aux articles 33, 34, 40 à 44, 48 ou 51, refuser une demande, réduire, suspendre ou cesser de verser une prestation, selon les conditions prévues par règlement.

«Dans les autres cas prévus par règlement, il impose la mesure qui y est déterminée.»

Le contenu de l'article 52 n'est pas nouveau. Cependant, comme les articles précédents précisent davantage les obligations auxquelles les prestataires sont soumis, il se peut que l'article 52 prenne une dimension nouvelle.

Pour éviter que les articles 43 et 52 n'entraînent des décisions arbitraires, le Conseil du statut de la femme recommande :

6. Que les mots «sans motif valable» soient ajoutés dans le premier paragraphe de l'article 46 du projet de loi n° 186, cet article devant se lire ainsi : Est présumé ne pas avoir entrepris des démarches appropriées pour trouver un emploi, l'adulte qui, *sans motif valable* :

1° n'a pas postulé un emploi convenable...

2° n'a pas suivi toutes les instructions écrites...

3° ne s'est pas présenté à une entrevue...

3.2.1.8 Le Parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi

Les articles 53 à 55 traitent du Parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi. Il stipule :

«53. S'il est âgé de moins de 25 ans et s'il ne présente pas de contraintes à l'emploi, l'adulte seul ou l'adulte membre d'une famille sans enfant à charge doit se présenter à une entrevue convoquée par le ministre aux fins d'évaluer sa situation et d'identifier certaines activités à réaliser dans le cadre d'un Parcours individualisé vers l'insertion, la formation et l'emploi.

«Cet adulte doit réaliser les activités prévues au Parcours, dans les délais qui y sont fixés.

«54. Lorsque, sans motif valable, il y a manquement à l'une des obligations prévues à l'article 53, le ministre peut réduire la prestation accordée à l'adulte seul ou à la famille selon les montants et les conditions prévus par règlement.

«55. Dans tous les cas où une décision est rendue par le ministre en application de l'article 52 ou 54, celle-ci doit être motivée par écrit et communiquée à la personne concernée.»

On constate que l'obligation de se présenter à une entrevue en vue de l'élaboration d'un Parcours individualisé est réservée à l'adulte de moins de 25 ans qui n'a pas d'enfant à charge. Le CSF comprend que l'on puisse trouver préoccupante la présence de jeunes à l'aide sociale et que l'on veuille tout mettre en oeuvre pour éviter que ce régime devienne un mode de vie pour eux, surtout que près de 60 % de ces jeunes n'ont pas atteint la 5^e année du secondaire¹¹. Le Ministère doit cependant être en mesure d'établir un bon diagnostic, d'accompagner les jeunes prestataires dans leurs choix et d'offrir toute une panoplie de services. Contrairement aux jeunes qui n'ont pas terminé leur secondaire et pour qui une démarche suivie peut être utile, ceux et celles qui détiennent déjà un diplôme secondaire, collégial ou universitaire ont probablement davantage besoin de temps et de conseils pour mener à bien leur recherche d'emploi ou d'un simple complément de formation.

Le CSF doute que tous les moyens soient déjà en place et il aurait préféré que, durant les trois premières années et tant qu'une évaluation complète du Parcours n'ait été réalisée, on privilégie l'approche volontaire pour tous. Pour le CSF, l'approche volontaire a encore des fruits à donner : il faut développer l'expertise, mettre en place les ressources, élaborer les plans d'intervention, les expérimenter et faire la preuve de leur pertinence. Dans cet esprit, les Parcours individualisés doivent être conçus dans le but de faire cheminer les prestataires vers l'emploi, et non servir de prétexte à une réduction de la prestation. Soulignons que le contenu du Parcours pourra être sujet à révision et à appel.

Les Parcours doivent être mis à la disposition de toutes les personnes qui le désirent. Dans le cas des femmes responsables d'enfants, particulièrement lorsqu'il s'agit de jeunes enfants, il faudra se soucier de développer des approches progressives et de fournir les services et le support requis afin de maximiser les chances de succès de la démarche. Tout particulièrement, l'offre de services de garde accessibles physiquement et flexibles est un préalable incontournable. Si celles-ci le souhaitent, nous croyons que l'on devrait être en mesure de fournir aux mères adolescentes des mesures de formation ou d'intégration sans attendre, même si leur enfant est jeune, pour éviter qu'un éloignement prolongé du monde de la formation ou du marché du travail ne rende par la suite plus difficile une réintégration. Enfin, les mesures d'insertion ne doivent pas être réservées aux femmes seules et aux responsables de famille monoparentale. Celles qui font partie d'un couple prestataire doivent également pouvoir s'inscrire dans une démarche de réintégration en emploi.

Par ailleurs, il faut privilégier, autant que possible, les mesures qui favorisent l'acquisition d'une formation qualifiante et transférable. Même si elle nécessite un investissement plus grand, une formation plus longue peut être préférable à une formation courte et moins coûteuse dans la mesure où elle conduit à un meilleur salaire et à une insertion

¹¹ Ministère de la Sécurité du revenu. *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi – La réforme de la sécurité du revenu*, document de consultation, gouvernement du Québec, 18 décembre 1996, p. 27.

professionnelle plus durable. Plus particulièrement, il faut se rappeler que les femmes responsables de famille monoparentale, compte tenu qu'elles assument seules les dépenses du ménage, ont besoin de conditions de travail relativement bonnes pour que le marché du travail soit attrayant à leurs yeux. Le programme de retour aux études postsecondaires pour les responsables de famille monoparentale constitue, de ce point de vue, un très bon instrument.

3.3 Les autres sections du projet de loi

3.3.1 Le programme de protection sociale (a. 57 à 63)

Le projet de loi prévoit que les prestataires de 55 ans et plus et ceux qui éprouvent des contraintes sévères ou d'une durée indéfinie à l'emploi seront libres de choisir de recevoir leur prestation par le programme d'assistance-emploi ou le programme de protection sociale. **Le CSF approuve que ces prestataires puissent effectuer un tel choix à tout moment.**

L'article 63 précise que le ministre peut déléguer à un organisme l'administration du programme de protection sociale. **Le Conseil croit que cette responsabilité ne devrait être confiée qu'à un organisme public, le cas échéant, et que l'article 63 devrait être précisé en ce sens. Si cette délégation était plutôt confiée à un organisme privé, nous pensons que le contrôle de l'État sur la qualité des services offerts serait moins immédiat et que les citoyens et les citoyennes ne pourraient pas se prévaloir, de la même façon, des recours prévus à la loi.**

3.3.2 Le programme d'aide aux parents pour leurs revenus de travail (a. 65 à 115)

Le projet de loi reprend le programme APPORT de la loi actuelle en faisant quelques modifications. Soulignons certaines améliorations : entre autres, les prestations de maternité et les prestations parentales seront considérées comme un revenu de travail et pourront donner lieu à un supplément; l'obligation de prêter assistance à toute personne qui le requiert pour lui faciliter la compréhension du programme est inscrite dans la loi; en cas de trop-versé, la bonne foi du prestataire est présumée en certaines circonstances; enfin, on tient compte de situations de violence conjugale à l'article 108 qui traite du remboursement des prestations.

3.3.3 Les renseignements et plaintes (a. 117 à 126)

Comme nous l'avons souligné, ce chapitre constitue une section nouvelle de la loi. On institue au ministère de l'Emploi et de la Solidarité un Bureau des renseignements et plaintes qui vise à favoriser la qualité des services à la clientèle. Un tel service existait dans la pratique mais il reçoit par la loi un statut officiel. Un comité conseil est également mis sur pied. Le Bureau est tenu de faire un rapport qui est annexé au rapport annuel du Ministère.

Cela va dans le sens des engagements que le Ministère entend prendre dans le cadre du contrat de réciprocité qui le lie aux prestataires.

3.3.4 Les recours (a. 127 à 141)

Le chapitre IV portant sur les recours précise des droits nouveaux pour les prestataires. Le nombre d'articles qui ne peuvent être soumis à la procédure de révision et d'appel est réduit. Par exemple, le contenu des Parcours proposés pourra ainsi être sujet à contestation. Ces points sont positifs.

3.3.5 La composition de la Commission des partenaires du marché du travail (a. 198)

Le projet de loi propose une modification à la Loi sur le ministère de l'Emploi et de la solidarité et instituant la Commission des partenaires du marché du travail. Trois membres (ils sont deux présentement) seraient choisis après consultation des organismes les plus représentatifs dans le domaine de la main-d'oeuvre et de l'emploi et l'un de ces trois membres le sera après consultation de ceux qui travaillent en priorité auprès des personnes âgées entre 15 et 30 ans. On comprend ce souci de faire une place à la problématique des jeunes à l'intérieur de la Commission.

Par ailleurs, dans son mémoire sur le document de consultation, le CSF avait recommandé que les structures de partenariat local (conseils de partenaires, comités d'usagers ou autres) prévoient une place statutaire et équitable pour la représentation des femmes (représentation paritaire des femmes et représentation des groupes de femmes). Il est important qu'une préoccupation similaire prévale relativement à la composition de la Commission des partenaires du marché du travail.

CONCLUSION

Le projet de loi n° 186, Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale, propose de remplacer l'actuelle Loi sur la sécurité du revenu et de faire de ce régime, qui a traditionnellement été un régime d'aide financière de dernier recours, un instrument important de la politique active du marché du travail au Québec. Le Conseil du statut de la femme approuve cette orientation et l'objectif qui vise à réunir sous un même toit l'offre des mesures, programmes et services d'emploi dans le but de favoriser le retour ou le maintien sur le marché du travail des personnes qui ne présentent pas de contraintes à l'emploi. En pensant aux femmes principalement, le Conseil s'est prononcé pour des services souples, une formation qualifiante, un accompagnement individualisé et, notamment dans le cas des femmes responsables de jeunes enfants, une approche graduelle d'insertion associée à la mise en place de tout le soutien requis.

Le Conseil note la volonté du législateur d'inscrire les nouvelles attentes dans un contrat de réciprocité liant les prestataires et l'État. En effet, si de nouveaux défis sont proposés aux prestataires relativement à leur démarche vers l'emploi, le projet de loi n° 186 prévoit dorénavant des mécanismes en vue d'accroître la transparence des interventions et d'améliorer le service à la clientèle et le respect des droits des prestataires. Ceci étant, on doit se préoccuper également d'accroître le bassin des emplois disponibles si l'on veut que les énergies et les ressources investies dans l'insertion portent fruit.

De plus, si l'on accepte que des efforts accrus doivent être déployés au regard des services de main-d'oeuvre et des mesures favorisant l'emploi, le Conseil croit qu'il ne faut pas perdre de vue pour autant le rôle d'aide financière de dernier recours que doit continuer de jouer la nouvelle loi. La période budgétaire difficile que le Québec traverse n'a pas été sans incidences sur la garantie de ressources offertes par le régime de sécurité du revenu. Cette garantie, qui est en lien avec la capacité des adultes et des enfants prestataires de maintenir leur potentiel et de le faire fructifier, est un facteur qui est de nature à influencer sur le succès même de la réforme proposée. On sait que le Québec a dû répondre aux besoins d'une clientèle plus nombreuse à l'aide de dernier recours en même temps que le nouveau Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, qui remplaçait les anciennes règles de partage des coûts entre les provinces et le gouvernement central, a obligé les provinces à ajuster à la baisse leurs perspectives de revenus.

Néanmoins, à l'instar des engagements de réciprocité pris au regard de la mission relative à l'insertion en emploi, le Conseil croit que la ministre doit inscrire plus clairement dans la loi la responsabilité de son Ministère en ce qui touche les mesures et programmes qui sont proposés en vue d'assurer un niveau de vie décent à chaque personne et à chaque famille. Pour le CSF, le droit à un niveau de revenu décent doit demeurer un élément central du contrat social et il faut éviter une dualisation marquée de la société sur la base de l'accès aux ressources.

En conséquence, dans ses commentaires sur les orientations du projet de loi n° 186, le Conseil recommande que le ou la ministre de l'Emploi et de la Solidarité soit tenu, tous les

trois ans, de faire un rapport au gouvernement sur les effets des dispositions de la Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale en vue d'assurer un revenu décent à chaque personne et à chaque famille. Ce rapport, qui pourrait, le cas échéant, proposer des modifications aux dispositions de la loi, devrait être étudié au cours de l'année qui suit son dépôt à l'Assemblée nationale par la commission compétente.

Le Conseil relève ensuite un problème d'arrimage entre la nouvelle Loi sur le soutien du revenu, la fiscalité et la politique familiale relativement à la pension alimentaire pour enfants, problème qu'il importe, selon lui, de corriger si l'on veut vraiment réduire les risques de pauvreté de tous les enfants issus de foyers séparés. En effet, alors que la prestation d'aide sociale versée à compter du 1^{er} juillet 1998 ne tiendra plus compte des besoins des enfants mais essentiellement de ceux des adultes, la nouvelle Loi sur le soutien du revenu propose pourtant de considérer la pension alimentaire versée pour l'enfant comme un revenu pour le parent gardien à l'aide sociale. Au-delà de l'exemption permise, s'il y a lieu, la prestation versée pour l'adulte serait alors réduite, sou pour sou, de la pension alimentaire pour enfants reçue. Pour le CSF, il apparaît discriminatoire à l'égard de l'enfant dont le parent gardien est à l'aide sociale que la pension alimentaire pour enfants puisse servir à nourrir le parent gardien alors que, depuis la défiscalisation des pensions alimentaires pour enfants, cette pension peut être consacrée intégralement aux besoins de l'enfant lorsque le parent gardien ne dépend pas de l'aide sociale pour sa survie. Comme la couverture des besoins des enfants se fait maintenant indépendamment de l'aide sociale et concerne dorénavant la politique familiale, le CSF recommande que la pension alimentaire pour enfants ne soit plus considérée comme un revenu déductible de la prestation du parent gardien dans la nouvelle Loi sur le soutien du revenu.

En outre, pour assurer le succès de la réforme, le CSF recommande au gouvernement de conserver au ministère de l'Emploi et de la Solidarité les crédits budgétaires qui seront dégagés à la suite de la réduction du nombre de prestataires afin qu'ils puissent être consacrés aux mesures actives du marché du travail ainsi qu'à l'amélioration des conditions de vie des prestataires.

Par ailleurs, dans son analyse des articles du projet de loi n° 186, le CSF relève plusieurs points positifs. Ainsi :

- le droit à des aides financières et à une allocation de participation est prévu dans la loi pour le prestataire qui s'inscrit à des mesures ou à un Parcours;
- la protection des lois du travail à portée sociale peut être étendue à certaines activités de travail dans le cadre d'un Parcours individualisé;
- les prestataires de 55 ans et plus continuent d'être admissibles à l'allocation pour contraintes temporaires à l'emploi;

- les prestataires recevant une allocation en raison de l'âge ou pour contraintes sévères ou d'une durée indéfinie à l'emploi pourront, en tout temps, choisir de recevoir leur prestation du programme d'assistance-emploi ou du programme de protection sociale;
- les prestations de maternité et les prestations parentales seront considérées comme des revenus de travail par le programme APPORT;
- les situations de violence du conjoint pourront être considérées lorsqu'il y a une obligation de remboursement dans le cadre du programme APPORT;
- le projet de loi prévoit l'utilisation au Ministère d'un Bureau des renseignements et plaintes et d'un comité conseil composé de membres représentatifs de la clientèle et d'organismes du milieu;
- les recours des prestataires sont précisés de même que le droit de révision et d'appel dans le but de favoriser le respect des droits des prestataires; le contenu des Parcours peut être sujet à contestation de la part du prestataire.

Quant aux facteurs influençant le montant de la prestation accordée, des adoucissements à certains paramètres établis par règlements ont été annoncés. Certains pourraient prendre effet avant l'adoption du projet de loi n° 186 (exemption de revenu de pension alimentaire de 100 \$ par mois pour le parent d'un enfant de moins de 5 ans, abolition de la règle du partage du logement pour les familles monoparentales) et d'autres, avec l'adoption du projet de loi n° 186 (hausse de l'exemption pour gains de travail, accroissement de l'exemption s'appliquant à la valeur nette de la résidence, allocation spéciale de 500 \$ au retour en emploi).

Tout en se réjouissant de ces adoucissements, le CSF souhaiterait qu'on aille plus loin en ce qui touche, par exemple, les avoirs liquides, le partage du logement et la façon de considérer la pension alimentaire pour enfants.

Par ailleurs, des interrogations se posent sur la façon dont la réforme sera mise en oeuvre et c'est à l'usage que l'on pourra juger si la réforme est bénéfique. Ces questions rejoignent celles que le CSF posait dans son mémoire sur le document de consultation :

- Le Ministère sera-t-il apte à livrer les mesures, programmes et services d'emploi promis?
- Le bassin des bons emplois sera-t-il accru?
- Les prestataires de l'assistance-emploi auront-ils accès aux mêmes services et mesures que les prestataires de l'assurance-emploi?
- Saura-t-on développer une philosophie d'accompagnement plus qu'une approche de contrôle et de sanctions? L'imposition de Parcours obligatoires aux jeunes de moins de 25 ans sans enfants suscite des craintes chez plusieurs.

- Les femmes responsables de jeunes enfants se verront-elles offrir le soutien requis et une démarche progressive apte à favoriser leur insertion? L'intégration sur le marché de l'emploi leur permettra-t-elle d'améliorer leurs conditions de vie et celles de leurs enfants?
- Quels que soient leur âge et leur situation maritale, les femmes trouveront-elles des mesures et des services appropriés pour accéder à l'emploi?
- Privilégiera-t-on la formation qualifiante et transférable dans la mesure du possible?
- Quels types d'activités seront offerts à celles qui ont peu d'expérience de travail et peu de potentiel d'intégration professionnelle? Ces personnes toucheront-elles un revenu leur permettant de répondre à leurs besoins essentiels?
- Les groupes de réinsertion qui travaillent auprès des femmes pourront-ils conserver ce qui fait l'originalité de leur approche et auront-ils accès à des sources stables de financement?

Il s'agit là de défis nombreux.

On attend beaucoup de cette réforme qui vise à favoriser le retour en emploi des prestataires et à briser le cycle de la pauvreté souvent associé à certaines situations sociales ou familiales et qui devrait, idéalement, assurer un minimum de vie décent aux personnes ne disposant pas de ressources suffisantes. Il faudra également être en mesure de tenir compte des responsabilités familiales des prestataires, car il s'agit d'un facteur qui explique, pour une bonne part, la présence à l'aide sociale des femmes, notamment de celles qui vivent en situation de monoparentalité. Pour atteindre ses objectifs, la réforme devra également compter sur un environnement extérieur favorable où la pertinence de l'éducation et de la formation offertes, la disponibilité de l'emploi, les conditions d'exercice de la maternité et des responsabilités familiales et, enfin, le support social seront appelés à jouer un rôle déterminant.

ANNEXE I — LISTE DES RECOMMANDATIONS DU CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME

1. Que soit inscrit dans le projet de loi n° 186, Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale, à la suite du Titre II - Programmes d'aide financière, l'article suivant : Les programmes d'aide financière visent à assurer un niveau de vie décent à chaque personne et à chaque famille.
2. Que soit ajouté, à la suite de l'article 215 du projet de loi n° 186, l'article suivant : Le ministre doit, tous les trois ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi, faire au gouvernement un rapport sur les effets des dispositions de la loi en vue d'assurer un revenu décent à chaque personne et à chaque famille et sur l'opportunité, le cas échéant, de modifier ces dispositions.

Ce rapport est déposé à l'Assemblée nationale.

Dans l'année qui suit ce dépôt, la commission compétente de l'Assemblée nationale étudie le rapport.

3. Que le gouvernement conserve au ministère de l'Emploi et de la Solidarité les crédits budgétaires dégagés à la suite de la réduction de la clientèle de l'aide sociale pour qu'ils puissent être utilisés aux mesures actives du marché du travail ainsi qu'à l'amélioration des conditions de vie des prestataires.
4. Que la pension alimentaire pour enfants ne soit pas considérée comme un revenu déductible de la prestation d'aide sociale du parent gardien dans la future Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale et sa réglementation.
5. Que le projet de loi n° 186, Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale, prévoie que l'enfant majeur dont il est question au second alinéa de l'article 18 conserve le droit de réclamer une prestation en son nom personnel en tant qu'adulte.
6. Que les mots «sans motif valable» soient ajoutés dans le premier paragraphe de l'article 46 du projet de loi n° 186, cet article devant se lire ainsi : Est présumé ne pas avoir entrepris des démarches appropriées pour trouver un emploi, l'adulte qui, *sans motif valable* :
 - 1° n'a pas postulé un emploi convenable...
 - 2° n'a pas suivi toutes les instructions écrites...
 - 3° ne s'est pas présenté à une entrevue...

BIBLIOGRAPHIE

CONSEIL DU STATUT DE LA FEMME. *Mémoire sur le document de consultation intitulé Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi. La réforme de la sécurité du revenu*, [recherche et rédaction : Francine Lepage et Chantal Martel], Québec, janvier 1997, 57 p.

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL. *Un autre regard sur la réforme du bien-être social*, Ottawa, automne 1997.

LANCTÔT, Pierre et Claire ROUSSEAU. *Profil des familles monoparentales, aptes au travail, à l'aide de dernier recours*, Profil n° 5, Québec, ministère de la Sécurité du revenu.

LE PROTECTEUR DU CITOYEN. *Pour un État qui assure un juste équilibre*, Québec, Assemblée nationale, 26^e rapport annuel, 1995-1996.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU. *Un parcours vers l'insertion, la formation et l'emploi – La réforme de la sécurité du revenu*, document de consultation, gouvernement du Québec, 18 décembre 1996.

MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ - DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES ET PROGRAMMES DE SÉCURITÉ DU REVENU - DIRECTION DE LA RECHERCHE, DE L'ÉVALUATION ET DE LA STATISTIQUE. *Rapport statistique. Prestataires de l'aide sociale, Programmes APTE et Soutien financier. Septembre 1997*, Québec, décembre 1997.