

**L'HARMONISATION DES POLITIQUES  
DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION**

*Avis au ministre de la Santé et des Services sociaux*

Dépôt légal – 1996  
Bibliothèque nationale du Québec  
Bibliothèque nationale du Canada  
ISBN : 2-550-30631-7  
© Gouvernement du Québec

## AVANT-PROPOS

Selon les termes de la loi qui le constitue, le Conseil de la santé et du bien-être « ... a pour fonction de conseiller le ministre sur les meilleurs moyens d'améliorer la santé et le bien-être de la population. » (Loi sur le Conseil de la santé et du bien-être, art.16). Cette loi précise en outre que le Conseil doit lui donner son avis sur les objectifs de la politique ministérielle en matière de santé et de bien-être et se prononcer sur les moyens appropriés pour les atteindre (art. 18).

La politique de la santé et du bien-être constitue en ce sens un document de référence pour la réflexion du Conseil. Une logique en traverse le contenu : l'amélioration de la santé et du bien-être de la population requiert une action sur leurs déterminants. Elle passe par une scolarisation accrue de cette population et la bonification de ses conditions de revenu, de logement et d'emploi. Cette vision de la santé et du bien-être explique l'importance que revêt l'harmonisation des politiques sociales; elle permet de comprendre la place qu'occupe cette tâche au coeur des stratégies de La politique.

C'est donc à la roue de l'harmonisation des politiques sociales que le Conseil a choisi de mettre l'épaulé. Cependant, comme il l'a vite constaté, il est à cet égard plus aisé d'affirmer une intention que de proposer des manières concrètes de la réaliser. Pour le soutenir dans son entreprise, le Conseil a formé, dès juin 1994, un groupe de travail présidé par Yves Vaillancourt, professeur au Département de travail social à l'UQAM et constitué des personnes suivantes : Jane Cowell-Poitras, conseillère municipale et présidente de la Commission de la famille et des aînés à Lachine; Lise Joly, présidente du conseil d'administration à la Fédération des centres d'action bénévole du Québec; Odette Ouellet, conseillère-cadre à l'Association des centres jeunesse; Richard Lefrançois, directeur du Centre Travail-Québec de Charlesbourg. Le secrétariat du Conseil, par l'entremise de Michel Bernier, Jacques Caillouette, Eric Laplante et Lionel Robert, a appuyé les travaux de ce groupe. Le Conseil tient à remercier toutes ces personnes pour leur implication et leur dévouement.

Le Conseil est conscient de publier son avis dans le contexte d'une réflexion intense sur la crise de l'emploi. Sa parution suit celle des rapports Bouchard et Fortin sur la réforme de la sécurité du revenu et celle du rapport du Comité d'orientation et de concertation sur l'économie sociale, pour ne mentionner que ceux-là. Elle précède par ailleurs les conclusions des chantiers qui aboutiront au Sommet socio-économique de cet automne.

Le Conseil partage avec les artisans de ces démarches l'importance de cette crise. Les recommandations que contient son avis se distinguent cependant par leur effort, sans prétention, de montrer «jusqu'où il faut aller» pour appréhender dans toute sa réalité l'exclusion de la main-d'oeuvre du marché du travail et pour penser l'harmonisation des politiques sociales. S'il est vrai, comme plusieurs le souhaitent, que la société québécoise doit vivre une deuxième Révolution tranquille, l'effort à fournir pour repenser nos instruments de protection sociale doit être à la mesure de ce défi.

Le président,

Norbert Rodrigue



# TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE : L'EXCLUSION DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET L'INTERVENTION PUBLIQUE DESTINÉE À LA MAIN-D'OEUVRE PRESTATAIRE D'AIDE SOCIALE .....</b>	<b>7</b>
I. L'EXCLUSION DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET SES CAUSES .....	7
1. <i>Les composantes de l'exclusion du marché du travail</i> .....	7
1.1 Le travail à temps partiel non volontaire .....	7
1.2 Un chômage chronique .....	8
1.3 L'aide sociale .....	8
2. <i>Un phénomène en pleine expansion</i> .....	8
3. <i>Les causes de l'exclusion du marché du travail</i> .....	9
3.1 La mondialisation de l'économie .....	9
3.2 La rupture du lien entre le développement économique et le développement de l'emploi .....	9
3.3 Les habitudes de consommation .....	10
3.4 Le contexte de régulation de l'emploi et du chômage .....	11
II. L'INTERVENTION DESTINÉE À LA MAIN-D'OEUVRE PRESTATAIRE D'AIDE SOCIALE .....	12
1. <i>L'intervention auprès des prestataires</i> .....	12
2. <i>Les institutions derrière l'intervention</i> .....	17
<b>DEUXIÈME PARTIE : L'APPROPRIATION PAR LES COMMUNAUTÉS DE LEUR DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL .....</b>	<b>21</b>
III. ÉCONOMIE SOCIALE : PRINCIPES ET LEÇONS .....	23
IV. LA CONTRIBUTION DU SECTEUR DE L'ÉCONOMIE SOCIALE À LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION DU MARCHÉ DU TRAVAIL .....	24
1. <i>Les organismes de développement économique communautaire</i> .....	25
1.1 Les Corporations de développement économique communautaire .....	25
1.2 Les Sociétés d'aide au développement des collectivités .....	25
1.3 L'évaluation des expériences de développement économique communautaire .....	26
1.4 Développement économique communautaire et développement économique traditionnel .....	27
1.5 Développement économique communautaire et habitudes de consommation .....	28
2. <i>Les organismes d'utilité collective</i> .....	30
V. LA CONTRIBUTION DE L'INTERVENTION PUBLIQUE À LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION DU MARCHÉ DU TRAVAIL DES PRESTATAIRES D'AIDE SOCIALE .....	33
1. <i>Une approche fondée sur le territoire</i> .....	33
1.1 Intégrer le développement de la main-d'oeuvre prestataire d'aide sociale à celui de l'ensemble de la main-d'oeuvre québécoise .....	34
2. <i>Intervenir localement</i> .....	35
2.1 Concevoir et gérer localement l'intervention publique .....	37
2.2 Une planification régionale du développement de l'emploi et de la main-d'oeuvre .....	38
2.3 Orienter le développement de l'emploi et de la main-d'oeuvre .....	40
3. <i>Concilier les objectifs économiques et sociaux</i> .....	40
3.1 Intégrer le développement de l'emploi et de la main-d'oeuvre au sein des régions et des localités québécoises .....	41
3.2 Réduire le nombre d'institutions publiques ayant pour mandat le développement de la main-d'oeuvre .....	41
3.3 Réorienter la mission du réseau Travail-Québec .....	43
3.4 Réduire le nombre d'institutions publiques ayant pour mandat le développement de l'emploi .....	45
4. <i>Encourager le partenariat</i> .....	45
4.1 Redéfinir les fondements de l'intervention .....	46
4.2 Rendre les institutions publiques responsables .....	48
VI. L'ENTREPRISE PRIVÉE ET LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION DU MARCHÉ DU TRAVAIL .....	49
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>53</b>
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>55</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>57</b>



## INTRODUCTION

Le Conseil, par cet avis, souhaite faire la démonstration qu'il est à la fois pertinent et réaliste d'harmoniser les politiques sociales québécoises. Afin de réaliser cette démonstration, il fait le choix d'étudier le phénomène de l'exclusion de la main-d'œuvre du marché du travail et d'explorer les manières d'harmoniser les politiques sociales visant à le contrer.

Le Conseil puise l'inspiration de sa démarche de La politique de la santé et du bien-être laquelle propose, comme une de ses stratégies, d'harmoniser les politiques sociales afin de favoriser la santé et du bien-être de la population québécoise.

Par ailleurs, quant à son objet d'étude, le Conseil est d'avis que l'harmonisation des politiques de lutte à l'exclusion du marché du travail présente un intérêt particulier en raison de l'importance de l'emploi et des revenus qu'il procure pour la santé et le bien-être des personnes. Le contexte actuel du marché de l'emploi nous invite, avec une force particulière, à constater les conséquences de l'exclusion de la main-d'oeuvre.

Ce choix se justifie d'autant plus aisément qu'une réflexion sur l'harmonisation des politiques de lutte contre l'exclusion de la main-d'oeuvre s'inscrit en continuité des autres stratégies de La politique.

Ainsi, l'intégration des personnes sur le marché du travail constitue certainement une des manières les plus directes d'**améliorer leurs conditions de vie**, tel que le préconise La politique. Cette dernière propose d'autre part d'**intervenir en priorité pour et avec les groupes vulnérables**. Le Conseil considère que sa préoccupation à l'égard des personnes exclues du marché du travail s'inscrit bien dans le cadre de cette stratégie dans la mesure où l'exclusion constitue la principale source des problèmes de marginalité et de pauvreté des individus et des familles, accroissant d'autant leur vulnérabilité à des problèmes de santé et de bien-être.

La politique insiste aussi sur l'obligation de mettre l'accent sur les capacités psychologiques et sociales des individus afin de **renforcer leur potentiel**. Il ne fait aucun doute que les efforts visant à rendre plus accessible le marché du travail sont de nature à contribuer au développement des capacités personnelles.

Finalement, La politique souligne la nécessité de tout mettre en oeuvre afin de **soutenir les milieux de vie et développer des environnements sains et sécuritaires**. L'accessibilité au marché du travail contribue à lutter contre l'isolement social. L'activité sur le marché du travail favorise l'émergence de solidarités susceptibles de jouer un rôle important dans la prévention des problèmes de santé et des problèmes sociaux.

Le Conseil tient à préciser qu'il limite son propos à l'exclusion du marché du travail défini comme une limitation imposée à la volonté des travailleurs d'y participer. Il reconnaît toutefois que le concept d'exclusion peut recouvrir d'autres significations. Ainsi, la position d'un individu dans la hiérarchie, le contrôle qu'il exerce sur son travail et l'intérêt que celui-ci lui inspire peuvent être à l'origine d'autres formes d'exclusion. Si on en juge par l'état actuel des connaissances sur le sujet, ces formes d'exclusion sont également susceptibles d'entraîner des répercussions sur la santé des travailleurs (Renaud, 1995).

Le Conseil croit que les solutions à l'exclusion de la main-d'oeuvre exige infiniment plus qu'une révision de la manière dont l'État intervient et des institutions dont il s'est doté pour le faire. Une réflexion concevant l'harmonisation des politiques sociales comme un exercice visant à aplanir les incohérences et les contradictions entre celles-ci pourrait s'en contenter. Le Conseil croit toutefois que le défi posé par la tâche d'harmoniser les politiques sociales requiert une

évaluation en profondeur de leur performance, individuellement et collectivement, à satisfaire aux objectifs qu'elles poursuivent. Il pose également l'exigence de considérer la performance de l'ensemble de la société québécoise à y satisfaire.

Le Conseil relève ce défi. Sa démarche comporte deux étapes.

Premièrement, poser le problème. Le Conseil s'efforce d'apprécier l'ampleur de l'exclusion de la main-d'oeuvre du marché du travail et d'en comprendre les causes. Il examine par ailleurs la cohérence et l'efficacité de l'intervention publique ayant pour objectif de lutter contre ce phénomène. Devant la diversité des manifestations de l'exclusion et des moyens déployés pour y faire face, le Conseil fait le choix de restreindre sa réflexion aux seules questions que suscite l'intervention publique auprès de la main-d'oeuvre prestataire d'aide sociale. Il est toutefois confiant que les leçons qu'il en dégagera seront pertinentes pour l'ensemble de l'intervention publique auprès de la main-d'oeuvre exclue, les prestataires d'aide sociale présentant les plus fortes contraintes à l'emploi.

Deuxièmement, élaborer des solutions.

Le Conseil formule d'entrée de jeu l'hypothèse que la lutte à l'exclusion de la main-d'oeuvre requiert la contribution de tous les acteurs de la société québécoise, et non simplement, malgré son importance, celle de l'État. Il présume de ce fait que les approches d'intervention mettant à contribution tous ces acteurs offrent des avantages marqués. C'est pourquoi le Conseil accorde une importance particulière aux principes de l'économie sociale et surtout à ceux d'une de ses composantes, le développement économique communautaire. Le développement des communautés étant l'essence même de ces principes, le Conseil en explorera la pertinence pour l'intervention contre l'exclusion de la main-d'oeuvre de leurs principaux acteurs.

Autre hypothèse, le Conseil croit que l'exclusion de la main-d'oeuvre représente la manifestation d'un problème plus profond, à savoir celui du développement du Québec et de ses communautés. Sa conception du défi posé par l'harmonisation des politiques sociales l'incite à considérer le problème de l'exclusion sous cet angle, dans sa globalité. Aussi le Conseil accorde-t-il plus d'attention aux propositions qui concilient le développement de la main-d'oeuvre et le développement économique, notamment à celles émanant du développement économique communautaire.

La perspective d'harmonisation qu'élabore le Conseil se situe dans un effort de renouvellement du rapport entre l'État et la société civile, et déborde donc largement le cadre d'une simple révision du dispositif public. Elle livre une nouvelle vision de la solidarité précisant la nature des liens de réciprocité entre les individus et leur communauté, tout en préservant les grands instruments de protection sociale que notre collectivité a construit à travers l'État.

## PREMIÈRE PARTIE : L'EXCLUSION DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET L'INTERVENTION PUBLIQUE DESTINÉE À LA MAIN-D'OEUVRE PRESTATAIRE D'AIDE SOCIALE

Cette partie pose le problème de l'exclusion de la main-d'oeuvre du marché du travail et définit la manière par laquelle le Conseil choisit de l'aborder. Il comporte deux chapitres. Le premier présente certaines transformations récentes du marché du travail. Il quantifie les principales formes d'exclusion, suit leur évolution au cours des dernières années et s'intéresse à leurs causes. Le second trace un bilan de l'intervention publique visant la réinsertion sur le marché du travail de la main-d'oeuvre prestataire d'aide sociale.

### I. L'EXCLUSION DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET SES CAUSES

Cette section quantifie la main-d'oeuvre québécoise exclue du marché du travail en considérant ses trois composantes les plus facilement observables : les travailleurs à temps partiel non volontaire, les prestataires de l'assurance chômage<sup>1</sup> et ceux de l'aide sociale.

#### 1. Les composantes de l'exclusion du marché du travail

##### 1.1 *Le travail à temps partiel non volontaire*

Le Québec comptait **2 221 000** emplois à plein temps en 1977<sup>2</sup>. **50,4 %** des adultes de 15 à 64 ans occupaient un emploi à plein temps à cette époque. En 1995, ce rapport entre le nombre d'emplois à temps plein et la population adulte de 15 à 64 ans est le même (**50,4 %**) alors que *l'Enquête sur la population active* de Statistique Canada dénombre **2 243 000** emplois à plein temps.

Concurremment, le Québec comptait **278 000** emplois à temps partiel en 1977 alors qu'on en dénombre **554 000** en 1995. Cette augmentation fait passer de **6,3** à **11,0 %** le pourcentage d'adultes de 15 à 64 ans qui occupent un emploi à temps partiel.

Le travailleur à temps partiel ne saurait être considéré d'emblée comme exclu du marché du travail. Encore faut-il que sa participation à celui-ci soit limitée contre son gré. Aussi, les raisons invoquées par les travailleurs pour demeurer dans ce type d'emploi sont-elles importantes.

En 1977, **61,4 %** des travailleurs à temps partiel avaient choisi ce type d'emploi en raison d'obligations familiales, parce qu'ils fréquentaient toujours l'école ou encore parce qu'ils ne voulaient pas de travail à plein temps. Cette même année, **16,9 %** des personnes travaillant à temps partiel le faisaient à défaut d'avoir trouvé un travail à plein temps. En 1995, cette

---

<sup>1</sup> Le Conseil emploie, dans le cadre de ses travaux, le terme d'assurance chômage en dépit de la désignation plus récente de ce régime par le terme d'assurance emploi.

<sup>2</sup> Afin de faciliter l'évaluation de l'exclusion du marché du travail, les données présentées ici concernent le mois de mars de chacune des années.

situation a considérablement changé : ce ne sont plus que **47,9 %** des travailleurs à temps partiel qui le font par choix alors que **37,7 %** d'entre eux le font à défaut de n'avoir pas trouvé mieux.

En conclusion, alors que le Québec comptait, en 1977, **47 000** personnes travaillant à temps partiel par défaut, il en compte, en 1995, plus de **209 000**.

### **1.2 Un chômage chronique**

Le Conseil utilise, pour évaluer le nombre de chômeurs, les données du fichier de l'assurance chômage plutôt que celles de l'*Enquête sur la population active*. Il partage l'avis selon lequel l'utilisation de cette dernière source entraîne une surestimation du nombre de chômeurs. L'*Enquête sur la population active* comptabilise en effet comme chômeur toute personne à la recherche d'un emploi depuis au moins huit semaines, que celle-ci reçoive ou non des prestations d'assurance chômage ou d'aide sociale.

Plus de **332 000** Québécois étaient prestataires de l'assurance chômage en 1978. On en retrouve **367 000** en 1994. En dépit de variations dans ce nombre, plus de 300 000 adultes de 15 à 64 ans demeurent chaque année prestataires d'assurance chômage.

Les variations dans le nombre de chômeurs semblent fortement liées à l'activité économique. Elles coïncident à ses cycles. Le Québec comptait ainsi **424 000** chômeurs en 1983 et **443 000** en 1991, années de récession. Ce nombre diminue considérablement lors des années de reprise économique. C'est le cas depuis 1991. Il convient toutefois d'être prudent dans l'interprétation de cette baisse. La restriction des critères d'éligibilité peut avoir pour conséquence de réduire le nombre de prestataires de ce régime et, par déplacement, d'augmenter celui des prestataires de l'aide sociale. Seul un examen des données du régime pour les prochaines années permettra de mettre en perspective les amendements qui lui ont été apportés en 1994 et lors de la récente réforme de l'assurance chômage.

### **1.3 L'aide sociale**

Le Conseil considère tous les adultes prestataires d'aide sociale, qu'ils soient, selon les termes du ministère de la Sécurité du revenu, jugés aptes au travail ou non, comme des travailleurs exclus. Ce choix méthodologique se justifie simplement. Les prestataires inscrits au programme *Soutien financier* sont susceptibles d'apporter, selon leurs moyens, une contribution à la force de travail. Il importe de les encourager à le faire. En ce sens, ne pas les considérer dans les rangs des travailleurs exclus équivaudrait à ne pas leur destiner de tels efforts et donc, dans les faits, à ne pas lutter contre leur exclusion.

Le Québec comptait **261 000** adultes à l'aide de dernier recours en 1976. En 1994, soit dix-huit ans plus tard, ce nombre a plus que doublé, passant à **546 000**. Rien n'indique que cette progression soit simplement conjoncturelle. Au contraire, le nombre de prestataires augmente au fil des ans, ce qui laisse entendre qu'elle dépend de la structure même de l'économie québécoise.

## **2. Un phénomène en pleine expansion**

En 1978, le Québec comptait **671 000** travailleurs exclus occupant un emploi à temps partiel ou recevant des prestations d'aide sociale ou d'assurance chômage. En 1994, il en possède **1 128 000**. Les travailleurs exclus représentaient, en 1978, 15,1 % de la population adulte de 15 à 64 ans alors qu'ils en constituent 22,5 % en 1994.

### 3. Les causes de l'exclusion du marché du travail

Quatre causes de l'exclusion du marché du travail retiennent ici l'attention : la mondialisation de l'économie, la rupture du lien entre le développement économique et le développement de l'emploi, les habitudes en matière de consommation et le contexte de régulation de l'emploi et du chômage.

#### 3.1 *La mondialisation de l'économie*

Le slogan de la multinationale IBM «Des solutions pour une petite planète» traduit la conception selon laquelle notre planète aurait rétréci sous l'effet de la transformation des activités économiques. Elle renvoie à un processus bien réel s'appuyant sur l'existence de réseaux de communication et de transport et la disparition de contraintes commerciales entre les pays (Groupe de Lisbonne, 1995). Cette conception résulte « ... des multiples liens et interconnexions qui unissent les États et les sociétés et qui contribuent à former le présent système mondial. Elle décrit le processus selon lequel des événements, des décisions et des activités ayant cours en un point de la planète finissent par avoir d'importantes répercussions sur des individus et des collectivités vivant très loin de là.» (Groupe de Lisbonne; 1995: 60).

Le nouvel ordre économique résultant de cette transformation a des effets bien tangibles. Contentons-nous de souligner que la déstabilisation des économies nationales résultant de ce processus fait en sorte que les pays dotés d'une protection sociale élevée apparaissent particulièrement pénalisés face aux pays où une telle protection est inexistante, c'est-à-dire où les conditions de travail permettent de réduire les coûts de production. Dans le contexte de mondialisation des activités économiques nous sommes placés dans une situation où nous devons expulser l'État-providence pour importer la jungle.

#### 3.2 *La rupture du lien entre le développement économique et le développement de l'emploi*

Force est de constater une rupture du lien entre le développement de l'emploi et le développement économique. Ainsi, aux États-Unis, entre 1983 et 1993, le PIB a crû en moyenne de **2,8 %** alors que l'emploi augmentait de **1,7 %**. Le même phénomène est observable au Japon (respectivement **3,6** et **1,3 %**), en Allemagne (**2,7** et **0,8 %**) et en France (**2,1** et **0,3 %**). Bien que la situation canadienne soit meilleure, elle demeure à cet égard comparable alors que la progression du PIB était de **2,6 %** et celle de l'emploi de **1,5 %**. Cette rupture marque ce que certains appellent la fin du travail. Elle contribue à exclure une portion grandissante de travailleurs de la production de la richesse, cette dernière requérant de moins en moins de travail humain.

Pour s'en convaincre, aux États-Unis seulement, la productivité manufacturière a augmenté, de 1979 à 1992, de 35 %. Durant la même période les effectifs dans ce secteur ont diminué de 15 %. Il serait illusoire de croire que seul le secteur manufacturier est aux prises avec ces changements. Sous peu le secteur bancaire connaîtra une diminution de 30 à 40 % de ses effectifs alors que 700 000 emplois disparaîtront aux États-Unis. Le nombre de secrétaires est en baisse depuis plusieurs années avec l'avènement du traitement de texte et la réceptionniste électronique qui répond au téléphone, prend les messages et cherche même la personne demandée risque bien de remplacer l'ensemble des réceptionnistes encore présentes sur le marché du travail. Les cadres intermédiaires n'échappent pas à cette atrophie : en quelques années, Eastman Kodak a réduit les niveaux de direction de 13 à 4 (Rifkin, 1995).

Le monde des affaires a toujours connu son lot de mises à pied et de licenciements. Cependant, s'il faut en croire *Newsweek*, ce que l'époque actuelle a de particulier tient au fait que ces mises à pied massives sont suivies d'une augmentation de la cote à la Bourse des compagnies qui

effectuent ces rationalisations de même que d'une hausse des salaires des membres de leur conseil d'administration. Ce ne sont donc plus seulement les compagnies éprouvant des difficultés qui procèdent à des rationalisations importantes; celles qui font des profits n'y échappent pas et Wall Street, de toute évidence, encourage ce mouvement (Sloan, 1996).

L'élimination graduelle des besoins de main-d'oeuvre nous invite à envisager différemment l'exclusion de cette dernière du marché du travail. La question «comment mettre nos exclus à l'ouvrage ?» pourrait bien devenir «comment les gens continueront-ils à participer à l'économie lorsqu'on n'aura plus besoin de leur travail ?» si rien ne vient altérer ce mouvement.

### **3.3 *Les habitudes de consommation***

La consommation locale de biens et de services favorise la création et le maintien d'entreprises locales. Ces entreprises emploient souvent du personnel habitant dans cette localité et paient des taxes qui permettent à cette dernière de financer des services à sa population. En retour, les revenus que la population locale tire de ces emplois sont, s'ils servent eux aussi à la consommation locale de biens et de services, réinvestis dans l'économie locale et contribuent ainsi à son développement. En fait, dans une économie en santé, un même dollar change de main six à huit fois avant de quitter une localité de façon définitive. Au contraire, dans une économie démunie, cet argent la quitte presque immédiatement dès sa première utilisation (Nozick, 1995).

Cette fuite s'effectue principalement de deux manières. L'importation de biens de consommation en constitue une. L'impossibilité pour une communauté de produire tous les biens nécessaires à sa population rend cette réalité incontournable. La consommation de biens et de services d'entreprises d'envergure nationale ou internationale accentue ce mouvement dans la mesure où une large portion des profits que font celles-ci quitte immédiatement nos localités, même dans les cas où la production se fait localement.

L'épargne représente la deuxième principale manière de retirer l'argent du circuit économique. Cette pratique n'aurait guère de conséquence économique si l'argent épargné était réinvesti en partie localement. Ce n'est cependant que très rarement le cas, les institutions qui la gèrent préférant souvent investir l'ensemble de ces sommes dans des projets internationaux (Nozick, 1994).

Ces quelques commentaires laissent entrevoir l'importance pour le développement économique d'une communauté des habitudes de consommation de sa population. Si leur impact économique est difficilement quantifiable, plusieurs indications permettent cependant de comprendre qu'il soit majeur. Ainsi, dans le cadre de sa campagne Qualité-Québec, le Mouvement des caisses Desjardins estime que le remplacement de 20 \$ par semaine, par ménage québécois, d'importations concurrentielles par des produits québécois occasionnerait la création de 100 000 emplois (Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins, 1993).

Le consommateur se montre cependant de plus en plus « ... imprévisible dans ses choix et de moins en moins loyal à l'égard de ses fournisseurs de biens et de services. » (Laplante, 1995 : 36). Ce mouvement va d'ailleurs en s'accroissant : « ... les prétentions nouvelles du consommateur ouvrent la porte à une concurrence accrue et cette concurrence accentuée élargit encore la marge de manoeuvre du consommateur. » (Laplante, 1995 : 37). Cette volatilité rend évidemment ardue la prévision du comportement des consommateurs et, par voie de conséquence, la tâche d'influer sur celui-ci afin d'encourager le développement économique des communautés.

### 3.4 *Le contexte de régulation de l'emploi et du chômage*

Deux mécanismes de régulation de l'emploi et du chômage semblent contribuer d'une manière particulière à l'exclusion de la main-d'oeuvre québécoise.

La taxation semble premièrement en cause. La taxation sur la masse salariale est souvent considérée comme une taxe déguisée à l'intention des entreprises. Certains estiment qu'au Canada, chaque augmentation de 1 % des taxes dans le coût du travail prive l'économie canadienne de 100 000 emplois (Migué, 1994). Une part importante de nos difficultés économiques semble tenir au fait que « ... les entreprises québécoises ont un niveau de taxation supérieur de 29,4 % à celui applicable aux entreprises ontariennes. » (Gouvernement du Québec, 1996).

La configuration actuelle de notre régime d'assurance chômage représente le deuxième mécanisme de régulation auquel on attribue une part de responsabilité dans l'exclusion de la main-d'oeuvre du marché du travail. L'utilisation que les individus font de ce régime est généralement invoquée pour justifier la nécessité de le changer et pour guider ses réformes. En dépit de cette conviction, le régime d'assurance chômage apparaît servir avant tout les intérêts de l'entreprise. Cette dernière l'utilise comme son principal moyen d'adapter à ses fins la force de travail de ses employés ou, pour le dire autrement, de « flexibiliser le travail ».

Il existe plusieurs manières pour les entreprises d'adapter leurs mécanismes de production aux impératifs du marché et aux changements technologiques. Ces manières se présentent principalement sous quatre formes :

- **la flexibilité des coûts de la main-d'oeuvre.** Elle se manifeste par l'embauche de travailleurs temporaires et à temps partiel de sorte que l'entreprise puisse compter sur un surplus de main-d'oeuvre afin de s'ajuster aux fluctuations nécessaires à la production. Les employeurs tentent également de réduire l'offre d'avantages sociaux de façon à diminuer leurs coûts de main-d'oeuvre;
- **la flexibilité du temps de travail.** Elle vise à favoriser l'aménagement de ce temps en fonction des besoins de la production. Les horaires flexibles, le partage et l'aménagement du temps de travail en sont autant d'illustrations;
- **la flexibilité des statuts d'emploi.** Cette forme de flexibilité de l'emploi a pour objectif d'éliminer certaines rigidités liées à la nature même du contrat unissant l'employeur et l'employé. Elle permet à l'entreprise d'utiliser la main-d'oeuvre uniquement pendant la période où elle en a besoin. Cette forme de flexibilité se manifeste par le recours au travail temporaire ou occasionnel, par l'embauche de travailleurs à contrat, de pigistes ou de stagiaires;
- **la flexibilité technico-organisationnelle.** « Cette dernière forme de flexibilité ne donne pas lieu à de la précarité d'emploi. Elle est beaucoup moins courante en Amérique du Nord mais semble être à la base de la réussite de certains pays comme l'Allemagne, l'Italie et la Suède notamment. » (Tremblay, 1994 : 626). Elle renvoie à la flexibilité des équipements productifs et des travailleurs. Les groupes autonomes, les équipes polyvalentes et les autres modèles d'organisation du travail en sont des illustrations (Tremblay, 1994).

L'entreprise québécoise et, plus largement, l'entreprise nord-américaine a généralement recours aux trois premières formes de flexibilité. Les ajustements qui en découlent n'ont pas nécessairement pour conséquence de précariser l'emploi; ils se manifestent toutefois ainsi dans la majorité des cas. Le fonctionnement actuel du régime d'assurance chômage vient supporter cette pratique, dans la mesure où il offre à l'entreprise québécoise la possibilité de congédier et

de réembaucher aisément ses employés selon les fluctuations de ses activités. Le profil des prestataires d'assurance chômage semble corroborer cette affirmation : 80 % de ceux-ci présentent une cessation d'emploi prévoyant une date de retour au travail. Dans les faits, ce sont 60 % des prestataires qui réintègrent effectivement l'emploi qu'ils possédaient auparavant (Corak, 1994).

Autre aspect du régime d'assurance chômage qui favorise l'entreprise, les cotisations exigées d'elle ne sont pas établies en fonction d'un système de taux particuliers variant selon l'utilisation qu'elle en fait. Miles Corak, dans l'étude qu'il a réalisée pour le Développement des ressources humaines Canada, souligne à ce sujet qu'on dit généralement

« [...] d'un régime d'assurance-chômage que ses cotisations sont établies en fonction d'un système de taux particuliers lorsque les impôts que paient chaque travailleur et chaque entreprise varient en fonction du montant des prestations dont ils sont responsables; ainsi, les entreprises qui sont à l'origine d'une plus grande utilisation de l'assurance-chômage paieront plus que les autres. Le régime d'assurance-chômage canadien ne fonctionne absolument pas de cette façon, et des analystes ont déjà laissé entendre que cela suppose qu'il subventionne implicitement les entreprises qui augmentent l'ampleur de leur mise à pied, particulièrement lorsqu'il s'agit de mises à pied temporaires.» (Corak, 1994 : 1).

Corak relève en outre que les mises à pied temporaires surviennent le plus souvent dans une période où le chiffre d'affaires de l'entreprise diminue. D'autres façons de flexibiliser l'emploi peuvent pourtant être envisagées, par exemple la formation professionnelle, le recyclage et la mobilité des travailleurs. En dépit de cela, « ... les entreprises recourent davantage aux mises à pied temporaires et moins aux autres mécanismes parce qu'elles peuvent ainsi faire porter une partie du coût d'adaptation au Trésor public.», par le truchement du régime d'assurance chômage (Corak, 1994 : 1).

Il n'est pas souhaitable de remplacer l'actuel régime d'assurance chômage par un régime où seules des règles actuarielles seraient en vigueur. Ce changement aurait pour effet d'évacuer de ce régime la solidarité qui en constitue l'essence. Ceci dit, il y a tout lieu de le modifier afin qu'il traite dorénavant d'une manière équitable les individus et les entreprises. Si l'utilisation qu'en font les travailleurs justifiait des ajustements, il en va de même des entreprises qui en profitent pour utiliser la main-d'oeuvre à leur guise, selon les aléas de la production.

## II. L'INTERVENTION DESTINÉE À LA MAIN-D'OEUVRE PRESTATAIRE D'AIDE SOCIALE

Le Conseil retient deux angles de prise pour tracer un diagnostic de l'intervention publique visant la réinsertion des prestataires d'aide sociale sur le marché du travail. Il examine la nature de cette intervention, c'est-à-dire ses programmes, leur performance et leur gestion. Il porte par ailleurs son attention sur les institutions publiques derrière l'intervention, leur mandat, leur composition et leurs modalités de fonctionnement.

### 1. L'intervention auprès des prestataires

L'intervention publique, en particulier celle du ministère de la Sécurité du revenu, livre aux prestataires d'aide sociale des messages contraires, voire contradictoires.

Elle incite ces derniers à développer leurs qualifications et à assumer une large part de la responsabilité de leur réinsertion, malgré la faible disponibilité d'emplois durables. Les prestataires doivent participer à des programmes publics visant leur réinsertion, même si ceux-ci

s'avèrent largement inefficaces. Ils se confrontent constamment, malgré l'obligation de participation qui leur incombe, à des lacunes dans le fonctionnement des programmes qui limitent leur participation et l'efficacité de celle-ci. Ils comprennent par ailleurs que la participation au marché du travail est un mode de valorisation personnelle, mais constatent que l'intervention publique délaisse des catégories entières de personnes susceptibles d'en bénéficier. Ils doivent faire preuve d'autonomie et d'initiative dans leurs démarches de réinsertion, mais se font souvent dicter la manière dont celles-ci doivent s'exprimer et voient leurs démarches parsemées d'embûches.

En somme, un paradoxe, un noeud qu'il faut défaire. Pour le résumer, disons simplement que l'intervention publique attend des prestataires d'aide sociale qu'ils fassent preuve d'initiative et d'autonomie dans leurs démarches de réinsertion sur le marché du travail, mais qu'elle ne leur donne vraiment ni la possibilité de les exprimer, ni le support dont ils ont besoin pour le faire.

Les lignes qui suivent illustrent ces commentaires.

- **Le ministère de la Sécurité du revenu intervient auprès des prestataires d'aide sociale afin de développer leur employabilité et de favoriser leur réintégration sur le marché du travail, malgré l'absence d'emplois permettant à ces derniers de tirer profit de leurs efforts.**

Les efforts de développement de l'employabilité et d'intégration à l'emploi des prestataires d'aide sociale, aussi légitimes soient-ils, n'ont de sens que dans la mesure où cette employabilité peut être mise à profit et où cette intégration est possible.

En dépit de cette évidence, l'intervention publique accorde, dans le contexte d'un marché du travail caractérisé par la faible disponibilité d'emplois, visiblement plus d'importance au développement de la main-d'oeuvre prestataire d'aide sociale qu'au développement d'emplois à son intention. Ainsi, en 1994-1995, le ministère de la Sécurité du revenu a investi environ 58 % des crédits qu'il consacre au développement de l'employabilité et à l'intégration à l'emploi des prestataires d'aide sociale dans des programmes de développement de l'employabilité (Ministère de la Sécurité du revenu, 1995). L'autre portion de ces crédits fut consacrée à deux programmes d'aide à l'emploi, à savoir le programme *Services externes de main-d'oeuvre (SEMO)* et le *Programme d'aide à l'intégration à l'emploi (PAIE)*. Seul le programme PAIE cherche à exercer une influence sur le marché du travail afin de créer des emplois à l'intention des prestataires. Les dépenses découlant de ce seul programme représentent environ 37 % de l'ensemble des dépenses du Ministère en développement de l'employabilité et en intégration à l'emploi.

Ces quelques chiffres laissent entendre que la création d'emplois pour les prestataires d'aide sociale ne constitue à ce jour qu'une demi-priorité pour le ministère de la Sécurité du revenu.

- **L'accent mis par le ministère de la Sécurité du revenu sur l'employabilité des prestataires fait porter sur eux le poids de leur exclusion du marché du travail.**

Les dernières années ont vu apparaître un nouveau concept dans le vocabulaire disponible pour discuter de la main-d'oeuvre et du marché du travail : celui de l'employabilité. Ce concept se définit généralement comme l'aptitude des personnes, en raison de leurs compétences professionnelles, de leur formation de base et de caractéristiques socio-démographiques, à se réinsérer sur le marché du travail (Provost, 1989).

L'employabilité des personnes prend progressivement la forme d'une variable réputée valide indépendamment du contexte du marché du travail, notamment de la disponibilité d'emplois; les personnes sont dites plus ou moins employables, sans qu'il soit nécessaire de faire allusion aux

caractéristiques du marché du travail pour donner du sens à ce commentaire. Leur faible employabilité apparaît dorénavant, de plein droit, comme un facteur explicatif de leur exclusion.

Ce faisant, le concept d'employabilité ajoute un élément d'importance à la tendance déjà bien ancrée qui consiste à insister sur le développement des qualifications de la main-d'oeuvre pour contrer son exclusion du marché du travail : la main-d'oeuvre exclue est dorénavant perçue comme largement responsable de sa condition (Provost, 1989). Le message livré à ces personnes, c'est qu'elles doivent avant tout à elles-mêmes, à leurs compétences professionnelles restreintes, à leur faible formation académique de base ou à leurs caractéristiques socio-démographiques désavantageuses, la réalité de leur exclusion.

Sans pour autant justifier l'abandon du concept d'employabilité, ces quelques commentaires devraient inciter à la prudence dans l'utilisation qui en est faite.

- **Les programmes du ministère de la Sécurité du revenu s'avèrent inefficaces à réinsérer les prestataires d'une manière durable sur le marché du travail.**

Les adultes prestataires d'aide sociale jugés aptes au travail sont tenus d'entreprendre des démarches afin de réintégrer le marché du travail ou de se conformer aux instructions que peut leur donner à cette fin le ministre de la Sécurité du revenu (Loi sur la sécurité du revenu, article 28). Ces instructions prennent la forme d'une obligation de participation à des mesures temporaires - à des programmes - de soutien à l'emploi, de formation ou d'activités communautaires qui leur sont proposées (Loi sur la sécurité du revenu, article 23). Cette obligation est assortie de conséquences financières pour ceux qui refusent ou qui cessent d'y participer.

Les évaluations que fait le Ministère de ses programmes révèlent, à l'égard de l'insertion en emploi, à la sortie de la sécurité du revenu ou encore à la qualité de la réinsertion, une performance, certes positive, mais très faible. Les différences remarquées entre la situation des personnes participantes et celle des personnes non participantes sont d'environ dix points de pourcentage. Les personnes qui n'y participent pas obtiennent donc, à quelques points de pourcentage près, des résultats identiques à celles qui y participent. Fait surprenant compte tenu de ces résultats, le Ministère conserve visiblement une opinion fort positive de ses programmes (Sylvestre, 1994 : 15).

Certains programmes semblent cependant satisfaire mieux que d'autres à l'objectif de réinsérer les prestataires d'aide sociale sur le marché du travail. C'est notamment ce qui est invoqué à l'égard du *Programme d'aide à l'intégration en emploi (PAIE)*. Les évaluations de ce programme identifient par ailleurs suffisamment d'effets négatifs générés par son fonctionnement pour inciter à la prudence dans le jugement que l'on s'en fait (Sylvestre, 1994 : 44-50; Reynolds, 1995 : 21-24). On peut, à titre d'exemple, se questionner sur sa performance réelle lorsqu'on constate, d'une part, que ses participants réintègrent davantage le marché du travail par le biais d'emplois subventionnés et, d'autre part, qu'il a davantage pour effet de déplacer la main-d'oeuvre que de lui créer de nouveaux emplois (Reynolds, 1995 : 21-24).

Pour la très grande majorité des personnes, leur participation à un programme sera suivie, non pas d'une intégration à l'emploi, mais d'une période de non-participation (Hamel, 1993 : 83). Cette période sera vraisemblablement suivie d'une autre période de participation, laquelle débouchera probablement sur une autre période de non-participation. Plusieurs n'hésitent pas à qualifier de « cercle vicieux » ce cycle d'alternance à travers lequel les personnes multiplient leurs contacts avec le marché du travail sans jamais réussir à s'y intégrer d'une manière durable (McAll, 1995 : 32). Les études du Ministère sur les effets non désirés relatifs à la participation aux mesures indiquent ainsi que plus de la moitié des prestataires ont, en termes de statuts, des cheminements complexes ou variés. À l'extrême, certains changent de statut aux deux mois (Hamel, 1993 : 25).

En somme, l'intervention du Ministère place les prestataires d'aide sociale dans une situation paradoxale. Ceux-ci se voient, d'une part, fortement incités à participer à des programmes de développement de l'employabilité et d'intégration à l'emploi. D'autre part, leur participation ne réussit pas, pour la très grande majorité d'entre eux, à les réinsérer d'une manière durable sur le marché du travail, avec le risque au contraire de les entraîner dans un étourdissant cercle vicieux.

- **L'intervention du ministère de la Sécurité du revenu limite l'autonomie et l'initiative des prestataires d'aide sociale et des communautés auxquelles ils appartiennent.**

La faible performance des programmes du Ministère et les lacunes affectant leur fonctionnement ont des conséquences négatives pour les prestataires et les communautés auxquelles ils appartiennent. Le fait qu'elles limitent l'autonomie et l'initiative des prestataires et des communautés apparaît particulièrement préoccupant.

La faible **performance** des programmes de développement de l'employabilité et d'intégration à l'emploi nuit aux personnes qui y participent. L'échec de la participation constitue pour elles une réalité difficile à accepter sur le plan psychologique. Certaines y voient un signe de leur propre incompetence. Plusieurs semblent y perdre une part de leur estime personnelle. La dévalorisation que ressentent ces personnes rend plus difficiles encore leurs démarches de réinsertion (Sylvestre, 1994 : 18). Fait également important, les personnes sont à même d'apprécier les limites de leur participation à ces programmes et finissent par perdre espoir de retrouver grâce à eux leur autonomie financière. Ainsi, la majorité (55 %) des ex-participants rejoints dans le cadre d'un sondage téléphonique réalisé par le Ministère en 1985 ne considéreraient pas leurs chances de réinsertion sur le marché du travail meilleures après une participation (Sylvestre, 1994 : 18).

L'examen du **fonctionnement** des programmes dénote l'existence d'un malaise visiblement assez répandu à l'effet qu'ils n'encouragent pas suffisamment la réinsertion des prestataires sur le marché du travail, ne les supportent pas assez dans leurs démarches ou les découragent carrément. Cet examen permet d'identifier des lacunes importantes notamment à quatre égards : dans le nombre de places de participation disponibles, dans les clientèles de personnes à qui ces programmes sont offerts, dans les pratiques de référence et de sélection de la clientèle participante et, finalement, dans le type d'autonomie et d'initiative que ces programmes encouragent chez les prestataires et les communautés.

Force est d'une part de constater, malgré l'importance du discours en faisant la promotion, le faible nombre de prestataires d'aide sociale qui participent aux programmes de développement de l'employabilité et d'intégration à l'emploi du Ministère : seulement 7 % en mars 1994 (McAll, 1995 : 29). La raison en est simple : le Ministère ne dispose pas de suffisamment de places de participation pour tous les prestataires disponibles. Une période de disponibilité de un ou deux mois avant une participation constitue une situation d'exception, les délais d'attente étant généralement beaucoup plus longs (Hamel, 1993 : 82). Aussi, une proportion importante de prestataires disponibles n'ont jamais participé à un programme de développement de l'employabilité ou d'intégration à l'emploi, malgré l'obligation qui leur est imposée en ce sens.

D'autre part, le fonctionnement des programmes délaisse un nombre important de prestataires d'aide sociale, sous prétexte qu'ils sont soit « inaptes » au travail, non disponibles ou non participants. C'est le cas des personnes inscrites au programme *Soutien financier*, mais également des personnes de plus de 55 ans, des femmes ayant de jeunes enfants ou des personnes encore à l'aide au terme d'une participation (Hamel, 1993 : 83). Bien qu'il semble possible pour elles de participer à de tels programmes si elles en font la demande, il est clair que le Ministère ne s'efforce pas d'encourager leur participation. Ces dispositions administratives livrent aux personnes un message pour le moins paradoxal dans le contexte d'une société qui cherche à encourager la contribution des personnes handicapées à la production de la richesse,

où le travail demeure un facteur important de valorisation personnelle et où les personnes se voient attribuées la responsabilité première de leur réinsertion.

En troisième lieu, l'examen du fonctionnement des programmes indique des lacunes sévères dans les pratiques actuelles en matière de sélection et de référence des prestataires. Dans bon nombre de circonstances, il apparaît clair que les personnes sont dirigées vers une participation qui ne répond que très imparfaitement à leurs besoins (Sylvestre, 1994). Cette inadéquation révèle une évaluation incorrecte des besoins des prestataires, une orientation inappropriée de ceux-ci vers des programmes, ou les deux.

Deux raisons expliquent cette situation. D'une part, le manque d'outils disponibles pour répondre aux besoins des prestataires, notamment de services complémentaires aux programmes de développement de l'employabilité et d'intégration à l'emploi (Sylvestre, 1994 : 22). Ces services, particulièrement ceux visant à répondre à des problèmes personnels ou familiaux, s'avèrent pourtant indispensables dans la mesure où ils satisfont à des besoins individuels de base dont l'assouvissement est préalable à toute démarche de développement de l'employabilité ou d'intégration à l'emploi.

Cette situation s'explique par ailleurs par les pressions administratives imposées aux centres Travail-Québec et à leurs agents. Les attentes à leur endroit sont davantage exprimées en fonction du nombre de placements de prestataires qu'ils font sur des programmes que de la qualité de ces placements et de leurs résultats en termes de réinsertion sur le marché du travail. Ces pressions ont des effets multiples : elles incitent les centres Travail-Québec et leurs agents à augmenter le nombre de leurs placements; favorisent de ce fait le placement des prestataires les plus facilement réinsérables au détriment des autres; encouragent, par leur placement, la rétention à l'aide des prestataires les plus susceptibles de se réintégrer sur le marché du travail; etc (Hamel, 1993 : 83-85).

Finalement, quatrième point, certains aspects du fonctionnement des programmes du ministère de la Sécurité du revenu suscitent des questions quant à leur impact sur l'initiative et l'autonomie des prestataires ou des collectivités auxquelles ces derniers appartiennent.

C'est le cas notamment des programmes *Corporations intermédiaires de travail* et *Expérience de travail (EXTRA)*, particulièrement lorsque ceux-ci impliquent des organismes communautaires. Il apparaît clair que plusieurs organismes communautaires acceptent de participer à ces programmes largement en raison du financement qu'ils en retirent (Proulx, 1994). L'octroi de ce financement les oblige à se conformer à des règles administratives strictes et notamment à assurer le suivi de prestataires dont ils ont la charge. Ces nouvelles obligations engendrent souvent un tiraillement au sein de ces organismes, compte tenu de ce qu'elles ne sont pas toujours compatibles avec leur mandat et leurs modalités habituelles de fonctionnement.

En fait, un examen sommaire de la littérature sur cette question révèle que plusieurs organismes communautaires voient dans le fonctionnement de tels programmes, et particulièrement dans l'incitation qui leur est faite d'y participer, le danger d'une remise en question de leur identité et de contraintes à leur expression et à leur intervention. Certains vont jusqu'à qualifier cette incitation de tentative de récupération par le Ministère afin de convertir des organismes de lutte à la pauvreté en organismes de gestion de la pauvreté (Normand, 1994). Bien que l'absence d'évaluations de l'impact de ces programmes sur les organismes communautaires empêche de tirer des conclusions, les commentaires faits sur cette question ne sont pas pour autant négligeables. Ils invitent certainement à une réflexion davantage soutenue.

Dans le même ordre d'idées, il est permis de se questionner sur la pertinence de la manière dont le Ministère intervient auprès des prestataires afin de contrer le travail au noir. L'approche préconisée à cet égard est essentiellement punitive, le Ministère préférant décourager le travail au noir que de chercher à tirer profit de l'autonomie et de l'initiative des prestataires dont il est la

manifestation. Pourtant, à travers lui, les prestataires démontrent qu'ils sont capables de débrouillardise, de faire preuve d'autonomie et d'initiative afin de travailler et de se procurer des revenus. Il met à l'oeuvre les mêmes traits de caractère que les programmes de développement de l'employabilité et d'intégration à l'emploi cherchent à développer chez eux.

Devant cette situation, deux commentaires s'imposent. D'une part, il importe de préciser qu'il ne saurait être ici question d'encourager les prestataires d'aide sociale à travailler au noir. Cependant, et c'est là le deuxième commentaire, il apparaît possible - et souhaitable - de trouver des manières d'enrayer le travail au noir sans pour autant enrayer l'autonomie et l'initiative dont celui-ci est la manifestation.

## **2. Les institutions derrière l'intervention**

Le Conseil constate l'engagement limité des institutions publiques à poursuivre leur mandat de développer l'employabilité des prestataires d'aide sociale et de les réintégrer en emploi. La responsabilité que leur confère leur mandat semble à la fois formelle et diffuse, un peu comme si toutes ces institutions, et l'État dont elles sont les manifestations, s'affirmaient responsables de la lutte à l'exclusion, mais que dans les faits aucune ne l'était.

La multiplicité des institutions impliquées, la participation restreinte de la population à la prise de décisions la concernant, l'autonomie limitée des institutions régionales et locales et l'imputabilité de ces dernières à leurs instances hiérarchiques contribuent à cette situation.

- **La multiplicité des institutions publiques ayant pour mandat d'intervenir auprès des prestataires d'aide sociale et l'absence de concertation entre celles-ci limitent la responsabilité que chacune d'entre elles assume à l'égard de ce mandat.**

Trois réseaux d'institutions publiques et deux paliers de gouvernement se partagent le mandat de développer l'employabilité des prestataires d'aide sociale et de les réinsérer sur le marché du travail : c'est le cas, au sein de l'administration publique québécoise, des institutions des réseaux Travail-Québec et de la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre (SQDM) et, au sein de l'administration publique fédérale, du réseau des centres d'emploi du Canada.

Le nombre important d'institutions publiques impliquées rend particulièrement ardu l'exercice par celles-ci d'une véritable responsabilité à l'égard du développement de l'employabilité et de la réinsertion des prestataires d'aide sociale sur le marché du travail. La réalisation concrète de ce mandat semble actuellement leur échapper à toutes dans la mesure où aucune d'entre elles ne l'assume en exclusivité et où il n'existe aucune concertation afin, soit de répartir ce mandat entre elles, soit de confier à l'une d'entre elles une responsabilité d'ensemble.

Cette absence de concertation explique notamment le rôle inégal que jouent les institutions publiques au sein des régions québécoises, de même que les disparités dans les territoires qu'elles desservent. Notons à titre d'exemples que les sociétés régionales de développement de la main-d'oeuvre sont plus actives au sein de certaines régions québécoises alors que les centres d'emplois du Canada le sont davantage dans d'autres, que ces institutions publiques se font fréquemment compétition pour la fourniture de services, que les territoires desservis ne sont pas toujours compatibles avec les territoires des régions administratives québécoises, etc.

Ce manque de concertation n'affecte cependant pas que les institutions intervenant auprès des prestataires d'aide sociale. C'est l'ensemble de l'intervention publique dans les secteurs du développement de l'emploi et du développement de la main-d'oeuvre qui semble en cause. Elle touche cependant avec une évidence particulière le développement de la main-d'oeuvre. En dépit de la création par le gouvernement du Québec de la SQDM chargée de veiller au développement de la main-d'oeuvre québécoise, plusieurs ministères et organismes publics

continuent d'oeuvrer dans ce secteur sans concertation les uns avec les autres (Dumont, 1996). La Société ne dispose actuellement ni du pouvoir nécessaire pour s'imposer auprès de ces ministères et organismes, ni des ressources financières lui permettant de donner suite à son mandat.

- **La participation restreinte de la population aux décisions liées à la définition et à la gestion de l'intervention publique limite la prise en compte de ses besoins et, de ce fait, la responsabilité que les institutions publiques assument à l'égard de leur satisfaction.**

Les besoins de la population en matière d'employabilité et d'intégration à l'emploi sont susceptibles d'être mieux servis lorsque celle-ci contribue à la définition de l'intervention destinée à leur répondre. Cela semble d'autant plus probable si la participation populaire s'opère d'une manière démocratique, les besoins des individus étant ainsi généralement mieux représentés.

Malgré ce constat, les institutions publiques qui interviennent le plus auprès des prestataires d'aide sociale semblent paradoxalement être celles qui accordent le moins d'importance à la participation de la population à leurs décisions.

C'est le cas particulièrement du ministère de la Sécurité du revenu et des institutions du réseau Travail-Québec où la population apparaît à toutes fins utiles absente des décisions relatives à la définition de l'intervention et à son administration. La structure des institutions régionales et locales du réseau Travail-Québec et les mandats qui leur sont dévolus ne favorisent ni l'implication des citoyens ni l'expression et la prise en compte de leurs besoins. Ces institutions veillent à l'implantation et à l'administration de programmes ministériels (MSR, 1995). Elles interagissent avec les partenaires socio-économiques et les représentants de la clientèle au sein de leur milieu avant tout afin, semble-t-il, de s'assurer d'une mise en application adéquate de ces programmes. Plusieurs gestionnaires de ces institutions expriment d'ailleurs des réticences importantes face à l'implication de la population.

La structure de la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre accorde davantage d'importance à la participation à son fonctionnement de personnes issues des milieux socio-économiques québécois. La composition variée tant du conseil d'administration de la Société centrale que des conseils régionaux permet une représentation des milieux concernés par le développement de la main-d'oeuvre et leur participation aux décisions les concernant. Les membres de ces conseils sont cependant choisis après consultation des milieux concernés; ils ne constituent donc pas de véritables représentants de la population, désignés ou élus par celle-ci. Aussi est-il légitime de se questionner sur leur capacité de livrer au sein de ces institutions une description adéquate des besoins de la population du Québec et de ses régions en matière de développement de la main-d'oeuvre.

Il convient par ailleurs de remarquer que l'importance qu'accordent les institutions à la participation de la population se juge également à l'ampleur des décisions auxquelles celle-ci ou ses représentants participent : il ne s'agit pas simplement pour la population de participer à la prise de décisions, encore faut-il que les décisions auxquelles elle participe soient significatives.

Ainsi, si les membres du conseil d'administration de la SQDM peuvent participer activement à la définition des orientations et des programmes ainsi qu'à leur administration, il en va tout autrement de ceux participant aux conseils régionaux. Force est de constater que ces derniers disposent dans les faits d'une autonomie fort limitée dans la définition et la gestion de l'intervention publique. Les programmes dédiés aux populations régionales et les normes les régissant demeurent encore largement définis par l'instance centrale. Les membres des conseils régionaux demeurent avant tout conviés à adapter les programmes existants aux réalités régionales et à créer des conditions propices à leur implantation. La marge de manoeuvre dont

disposent les représentants des milieux socio-économiques régionaux pour concevoir une intervention adaptée à leurs besoins apparaît de ce fait plutôt restreinte.

- **L'autonomie restreinte dont disposent les institutions publiques régionales et locales pour définir et administrer leur intervention limite leur capacité d'influer sur la situation des personnes qu'elles desservent et, par le fait même, la responsabilité que celles-ci assument à son égard.**

Les réseaux d'institutions publiques intervenant auprès des prestataires sont fortement hiérarchisés. Les ministères et organismes centraux tendent à monopoliser la définition des programmes, des objectifs que ceux-ci poursuivent et des normes auxquelles ceux-ci sont astreints, de même qu'à les imposer à leurs instances régionales et locales. Ces dernières doivent composer avec cette approche « mur à mur » afin d'offrir aux populations qu'elles desservent des services qui sont adaptés à leurs besoins.

Il est clair que les institutions régionales et locales réussissent difficilement cette adaptation. Les programmes qu'elles administrent et les normes auxquelles ceux-ci sont astreints sont fort souvent perçus comme contraignants et limitatifs pour l'initiative régionale et locale. De plus, l'approche rigide à laquelle ces institutions sont conviées restreint considérablement la marge de manoeuvre dont elles disposent pour harmoniser leur intervention avec celle d'autres institutions publiques.

Cette situation n'est pas sans conséquence. Ce n'est actuellement qu'au prix d'une certaine délinquance et d'efforts considérables que les institutions régionales et locales peuvent espérer exercer l'autonomie d'intervention qu'elles réclament.

La question de l'autonomie des institutions régionales et locales dans la définition et la gestion de programmes fait actuellement l'objet de débats au sein des institutions concernées. Ces derniers sont à suivre. Dans leur foulée, des efforts ont également été consacrés récemment afin de rendre plus flexible l'administration de programmes, notamment ceux permettant le financement d'initiatives locales, et de décentraliser certains pouvoirs au profit d'institutions régionales et locales. Ces efforts sont certes louables, mais n'ont pas modifié en profondeur la situation à laquelle sont confrontées ces institutions. D'une part, ils n'ont encore affecté qu'un faible nombre de programmes. D'autre part, les pouvoirs confiés aux institutions publiques régionales et locales sont avant tout administratifs et leur transfert fut souvent réalisé sans que soient modifiées les règles auxquelles ils sont astreints.

Ces efforts méritent d'être soutenus. La raison semble évidente : la responsabilité que les institutions publiques régionales et locales assument à l'égard de la situation des personnes qu'elles desservent est intimement liée au pouvoir dont elles disposent. Plus elles ont de marge de manoeuvre pour intervenir afin de réinsérer ces personnes sur le marché du travail, plus elles se sentiront responsables de leur situation et plus elles auront à coeur de la corriger.

- **Les institutions publiques régionales et locales intervenant auprès des prestataires d'aide sociale sont imputables avant tout à leurs instances hiérarchiques.**

Les instances supérieures des réseaux d'institutions publiques chargées du développement de l'employabilité et de la réinsertion en emploi des prestataires d'aide sociale spécifient les objectifs des programmes qui leur sont destinés et les normes régissant leur application. Elles imposent le respect aux institutions de ces réseaux chargées de l'administration des programmes. La reddition de comptes, c'est-à-dire le suivi de l'atteinte des objectifs et du respect des normes, s'effectue de ce fait du bas vers le haut, c'est-à-dire des institutions locales vers les régionales et des institutions régionales vers le central.

Ce commentaire semble particulièrement vrai à l'égard du réseau Travail-Québec en raison du caractère fortement hiérarchisé de celui-ci et de l'insistance du ministère de la Sécurité du revenu d'assortir tous ses programmes d'une quantité impressionnante d'objectifs et de normes. Les institutions régionales et locales de ce réseau sont astreintes à une gestion tatillonne des programmes afin de répondre à ces exigences.

Cette réalité a pour conséquence d'inciter fortement les institutions régionales et locales à moduler leur intervention en fonction de critères définis par leurs instances supérieures. Dans la mesure où le développement de l'employabilité des prestataires et leur réinsertion sur le marché du travail sont retenus par ces dernières instances comme des critères prioritaires, l'intervention y accordera une priorité. Il semble toutefois que ce soit loin d'être toujours le cas. La reddition de comptes porte davantage, particulièrement dans le cas du réseau Travail-Québec, sur le respect de critères administratifs, tel le placement de prestataires sur des mesures, que sur le résultat de ce placement.

### **En guise de conclusion ...**

Le Conseil tire deux conclusions de cette première partie de ses travaux.

La première est que l'exclusion de la main-d'oeuvre du marché du travail constitue avant tout un phénomène social. Ses causes sont liées à des facteurs à la fois propres à l'économie québécoise et externes à celle-ci. Si la société québécoise ne peut agir sur l'ensemble de ces facteurs, elle dispose par contre d'une marge de manoeuvre amplement suffisante pour l'inciter à l'action. En ce sens, le Conseil croit que l'exclusion de la main-d'oeuvre québécoise pose avec acuité le problème de la capacité du Québec et de ses communautés québécoises d'assurer leur développement.

La seconde conclusion, c'est que malgré le caractère principalement social de l'exclusion, l'intervention publique, particulièrement celle auprès des prestataires d'aide sociale, confère plus d'importance aux causes attribuables aux personnes et à leurs caractéristiques individuelles qu'à celles qui découlent de notre économie. Cette incohérence apparaît flagrante à deux égards. Le Conseil constate, en dépit de son discours, le manque d'engagement de l'État dans la lutte contre l'exclusion. Il remarque par ailleurs à quel point son intervention, malgré le désir évident de faire des individus les principaux responsables de leur exclusion, limite l'exercice par ceux-ci d'une véritable responsabilité.

Ces conclusions exigent de revoir notre approche à l'égard de l'exclusion de la main-d'oeuvre. Le Conseil est convaincu que c'est par le développement social et économique que le Québec parviendra à contrer ce phénomène.

## **DEUXIÈME PARTIE : L'APPROPRIATION PAR LES COMMUNAUTÉS DE LEUR DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL**

L'exclusion de la main-d'oeuvre québécoise du marché du travail pose avant tout le problème de la maîtrise par les communautés québécoises de leur développement. L'incapacité de ces dernières d'assurer ce développement entraîne l'exclusion de certains de leurs membres. En revanche, leur maîtrise de celui-ci permettrait de l'enrayer.

Le Conseil est toutefois convaincu que l'accession des communautés à cette maîtrise constitue pour elles un processus de maturation, de croissance. Celui-ci implique d'elles qu'elles prennent conscience de leur capacité d'assurer elles-mêmes leur développement et qu'elles parviennent progressivement à la maîtrise des outils leur permettant d'y donner suite. Certains emploient, pour nommer ce mouvement, les termes d'appropriation, de participation ou d'« empowerment ». Le Conseil, par-delà la sémantique, s'intéresse à l'idée qui l'anime : « ... que les gens et les communautés ont besoin de se sentir et d'être en contrôle de leur vie et de leur destinée, de contrôler le mieux possible les événements qui les concernent, pour arriver à être en santé et à croître. » (Renaud, 1995 : 1).

Le mouvement par lequel les communautés parviennent à s'approprier leur développement semble bien engagé. L'évolution des politiques du gouvernement du Québec en matière de développement régional lui paraît en faire foi. Trois moments sont généralement employés pour marquer celle-ci (Lévesque; 1994).

La première de ces phases est constituée par les politiques publiques en vigueur de 1962 à 1973. Celles-ci ont pour motivation première la lutte aux disparités régionales et ciblent les régions rurales en difficultés, les zones à bas revenus et à chômage élevé. Ces politiques se heurtent à la conception du développement régional que se fait la population des régions concernées. Elles sont souvent perçues comme conçues d'en-haut par les experts du développement, sans égard pour les projets de développement émanant de la base. Cette période est également marquée par un vaste mouvement de régionalisation, lequel correspond toutefois davantage à une déconcentration de l'appareil de l'État vers les régions qu'à une décentralisation.

Les années de 1974 à 1984 marquent une deuxième phase dans l'évolution des politiques québécoises de développement régional. La crise économique montre avec évidence que les problèmes de développement affectent non seulement les régions rurales, mais également les centres urbains et industriels. Les politiques de développement régional sont redéfinies en conséquence afin d'arrimer celui-ci au développement industriel. Cette deuxième période se caractérise également par une volonté de concertation initiée par l'État, laquelle se manifeste notamment par la tenue de conférences socio-économiques sur le territoire québécois et par la création des municipalités régionales de comté. Cette période favorise également l'émergence de nouveaux acteurs locaux préoccupés par le développement économique. Encore là, cependant, le développement local et communautaire se présente encore comme une alternative et s'inscrit en contestation d'un développement régional venu d'en-haut.

Finalement, la troisième phase dans l'évolution des politiques de développement régional, de 1985 à nos jours, correspond à la redécouverte du local par les pouvoirs publics. Cette période se démarque par l'encouragement que les pouvoirs publics accordent aux initiatives locales. Cet encouragement prend des formes variées, dont celle du programme fédéral créant les Sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC), ou du support accordé aux Corporations de développement économique communautaire (CDEC) et aux Corporations de développement

communautaire (CDC). Dans la même foulée, les pouvoirs publics confient davantage aux régions la gestion de services et les budgets qui leur sont rattachés.

Ces moments sont révélateurs. Ils témoignent bien sûr de changements dans la manière dont l'État québécois envisage le développement régional, mais le Conseil les considère particulièrement intéressants du fait qu'ils marquent la montée du sentiment d'appartenance de la population québécoise à l'égard de son coin de pays et de son intérêt à l'égard du développement de celui-ci. Plus que des changements dans l'approche étatique, ces moments lui paraissent constituer différentes étapes dans le processus de maturation des communautés.

Toutefois, comme tout processus de maturation, s'il importe de favoriser l'appropriation par les communautés de leur développement, il s'avère impossible de le provoquer. Il faut l'arroser pour l'encourager. Tirer dessus ne donnera rien. Le Conseil est à cet égard convaincu que le développement des communautés ne peut provenir que d'elles-mêmes.

Deux idées se dégagent de ces quelques commentaires. D'une part, celle que les communautés québécoises détiennent, par la capacité qu'elles ont d'assurer leur développement, la solution au problème de l'exclusion de leur main-d'oeuvre du marché du travail. D'autre part, que ces communautés sont, en dernière instance, les seules à pouvoir résoudre ce problème. Cela sous-entend que l'État ne constitue pas le principal moteur du développement des communautés québécoises, notamment dans les secteurs de l'emploi et de la main-d'oeuvre, qu'au mieux il le supporte et l'encourage, qu'au pire il lui nuise et le freine.

Ces idées soulèvent en revanche deux questions. Comment favoriser l'appropriation par les communautés de leur développement, particulièrement dans les secteurs de l'emploi et de la main-d'oeuvre ? Quels en sont les acteurs? Il est d'ores et déjà possible de formuler des éléments de réponse à ces questions.

D'une part, il apparaît clair que la lutte contre l'exclusion du marché du travail requiert la contribution de tous les acteurs de la société québécoise. Pour les fins du présent avis, le Conseil regroupe ceux-ci en trois secteurs selon l'importance relative qu'ils accordent à la poursuite d'objectifs sociaux et d'objectifs économiques. Cette manière de les regrouper offre l'avantage de rendre perméables les frontières séparant les secteurs auxquels ces acteurs appartiennent. Leur affiliation à un secteur plutôt qu'à un autre représente alors davantage une question de degré dans la poursuite d'objectifs sociaux et d'objectifs économiques qu'une démarcation claire. Ainsi, le secteur privé se démarque par la prépondérance qu'il accorde à la poursuite d'objectifs économiques, tel celui de la rentabilité des entreprises. Le secteur public se caractérise par celle qu'il consacre à la poursuite d'objectifs sociaux, tel celui de la réinsertion et du maintien en emploi des travailleurs. Finalement, le secteur de l'économie sociale se distingue par ses efforts de conciliation des objectifs sociaux et des objectifs économiques.

D'autre part, le Conseil est convaincu que l'on puisse tirer de l'économie sociale certains enseignements susceptibles de favoriser l'appropriation par les collectivités de leur développement. Il dégage de l'une des composantes de l'économie sociale, le développement économique communautaire, quatre principes qui constituent le fer de lance des solutions qu'il préconise. Ceux-ci représentent le fil conducteur des commentaires qu'il adresse aux acteurs du développement économique et social québécois et se veulent pour eux une inspiration de changement.

Quatre chapitres font suite à ces quelques commentaires. Le premier explique la pertinence des principes du développement économique communautaire pour le développement des communautés. Les trois autres s'inspirent plus ou moins explicitement de ces principes pour guider les principaux acteurs du développement dans la lutte contre l'exclusion du marché du travail.

### III. ÉCONOMIE SOCIALE : PRINCIPES ET LEÇONS

On observe depuis longtemps déjà, au Québec comme dans l'ensemble des pays occidentaux, un mouvement visant à assurer une démocratisation des mécanismes de production de la richesse et à rapprocher le développement économique du développement social. Les initiatives qui en sont issues s'inscrivent généralement en marge des secteurs traditionnels d'économie que sont l'économie de marché et les ressources de l'État.

Si ces initiatives font de longue date partie de la réalité économique et sociale québécoise, l'attribution à celles-ci du vocable d'économie sociale, d'économie solidaire ou de tiers secteur et le discours en faisant la promotion sont récents. En fait, leur conceptualisation sous ces appellations ne date que des années 1990.

L'économie sociale constitue une avenue intéressante pour lutter contre l'exclusion du marché du travail, principalement pour deux raisons. D'une part, en raison du potentiel de création d'emplois que recèle ce secteur et de l'ampleur de l'activité qu'il peut générer:

«Ce secteur de l'économie sociale, est déjà présent et dynamique chez nous. Ainsi, les quelques 2,300 organismes communautaires subventionnés par le ministère de la Santé et des Services sociaux ont créé 10 000 emplois réguliers et 14 000 emplois occasionnels. Les services de garde en garderies, les agences de garde en milieu familial ou scolaire ont aussi créé 17 500 emplois. ... Ces deux seuls secteurs sont donc responsables de plus de 40 000 emplois, c'est-à-dire 1,3 % de l'emploi total en 1992 et ils représentent près de 1 % du PIB du Québec. Leurs activités représentent un montant de 680 millions \$, dont 54 % provient de l'État et 46 % des contributions d'usagers ou de la population.» (Bélangier et Desrosiers, 1995 : 48).

Les experts évaluent entre 785 millions \$ et 1 milliard \$ le volume du secteur caritatif au Québec (Bélangier et Desrosiers, 1995).

L'économie sociale revêt cependant une pertinence particulière en raison de ses façons novatrices d'envisager le développement. Cela semble spécialement le cas d'une de ses composantes, le développement économique communautaire. C'est pourquoi le Conseil s'y attarde.

Le développement économique communautaire a pris forme au Québec dans plusieurs initiatives : des réseaux d'aide et d'entraide économique, des organisations communautaires d'employabilité et d'insertion, des coopératives de travail, des organismes de développement local et communautaire, des fonds locaux et régionaux de développement, des institutions coopératives locales, des coopératives d'habitation, des caisses d'économie, des institutions locales et régionales de services communautaires et, finalement, de nombreuses instances publiques locales et régionales (Favreau, 1995).

Cette approche du développement est apparue en réaction aux transformations des mécanismes de production de la richesse et aux pressions exercées de toutes parts sur le marché du travail. Plus fondamentalement, elle constitue un rejet des solutions offertes par le néo-libéralisme et le providentialisme étatique. Le Conseil partage ces réticences. Il lui apparaît en effet peu probable que les solutions à l'exclusion du marché du travail découlent de la seule logique de la libre concurrence et des lois du marché. En contrepartie, l'État-providence semble incapable, en raison de la crise des finances publiques mais aussi en fonction de certaines caractéristiques de son intervention, de proposer des solutions durables à ce problème. Les solutions préconisées par le développement économique communautaire apparaissent prometteuses justement parce qu'elles se situent entre ces deux logiques.

Si l'origine du développement économique communautaire le distingue des autres formes de développement économique, celui-ci se caractérise également par la prémissesur laquelle il repose. Pour ses artisans, les collectivités font face au déclin et à la marginalisation parce qu'elles n'exercent pas un contrôle sur les outils et les ressources économiques de leur milieu. Quatre principes guident les stratégies que formule le développement économique communautaire pour affronter ce problème.

Premier principe : les stratégies du développement économique communautaire s'articulent à **l'échelle locale sur un territoire précis**. Dans un environnement urbain, c'est à l'échelle du quartier que se tissent les liens de voisinage et de solidarité sur lesquels ces stratégies prennent appui. Par contre, en milieu rural, certaines stratégies de développement économique communautaire couvrent un territoire beaucoup plus vaste, comprenant même parfois plusieurs villes.

Second principe, les stratégies de développement économique communautaire préconisent une **approche fondée sur le territoire**. Elles n'interviennent pas auprès de clientèles constituées sur la base de caractéristiques socio-économiques, mais sont plutôt axées sur l'amélioration du bien-être de l'ensemble de la population d'une localité. Pour les intervenants du développement économique communautaire, le « communautaire » est d'ailleurs généralement synonyme de collectivité.

Troisième principe des stratégies de développement économique communautaire : le **partenariat de développement économique**. Ces stratégies proposent une manière démocratique d'encourager le développement en favorisant une meilleure répartition des moyens de production. Elles tentent de concilier les préoccupations économiques et sociales des communautés et comptent, pour y arriver, sur la participation de tous les intervenants.

Les organismes de développement économique communautaire ont généralement recours à quatre types de moyen pour démocratiser davantage les activités économiques au sein de leur communauté. Ils s'efforcent, d'une part, d'éveiller les entreprises à des préoccupations sociales. Ils encouragent d'autre part les organisations sociales à entretenir des préoccupations économiques. Le troisième type d'action propre au développement économique communautaire prend la forme d'un soutien à l'entrepreneuriat, par l'assistance technique et le support au développement de nouvelles entreprises et le maintien d'entreprises traditionnelles. Finalement, quatrième type, les organismes de développement économique communautaire favorisent la mise sur pied de nouveaux modèles de développement. Le « self-employment » à partir des cercles d'emprunt en constitue un exemple.

Dernier principe, les stratégies de développement économique tentent d'**intégrer la poursuite d'objectifs sociaux et d'objectifs économiques**. La conjugaison du social et de l'économique dans les opérations quotidiennes des entreprises, même chez les entreprises communautaires, se heurte à des obstacles de taille. À la limite, il s'agit moins de concilier la poursuite d'objectifs sociaux et d'objectifs économiques que de gérer les contradictions inhérentes imposées par leur union (Ninacs, 1995).

#### IV. LA CONTRIBUTION DU SECTEUR DE L'ÉCONOMIE SOCIALE À LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Le chapitre qui suit comporte deux sections. La première, centrée sur des expériences concrètes, cherche à illustrer comment s'incarnent les principes du développement économique communautaire. Elle examine à cette fin deux exemples : les Corporations de développement économique communautaire et les Sociétés d'aide au développement des collectivités. La

seconde section aborde la question des organismes d'utilité collective afin de souligner, à titre de manifestations de l'économie sociale, leur potentiel de création de nouveaux secteurs d'emploi.

## **1. Les organismes de développement économique communautaire**

Le Conseil s'intéresse d'une manière particulière aux Corporations de développement économique communautaire et aux Sociétés d'aide au développement des collectivités en raison de la façon éloquente dont ceux-ci incarnent les principes fondamentaux du développement économique communautaire.

### ***1.1 Les Corporations de développement économique communautaire***

Les premières CDÉC québécoises ont vu le jour entre 1984 et 1986 dans les quartiers défavorisés de Montréal affectés d'une manière particulière par les problèmes sociaux, notamment par l'exclusion de leur main-d'oeuvre. Leur création, issue d'un mouvement communautaire vigoureux, visait à canaliser les forces de ces milieux afin de les revitaliser.

D'emblée, les CDÉC ont choisi une approche d'intervention axée sur le territoire, préférant aborder d'une manière globale des problèmes spécifiques de chômage, de logement, de prostitution ou de toxicomanie. Aussi, leur intervention est-elle dirigée avant tout vers la résolution de problèmes ayant des répercussions d'importance pour la population de ces milieux.

L'employabilité de la population représente un des problèmes visés. Les CDÉC cherchent à hausser les compétences de la population en soutenant différents organismes communautaires oeuvrant en employabilité sur leur territoire ou en offrant directement des services.

Deuxième problème : le manque d'emplois. Les CDÉC interviennent activement à cet égard en supportant financièrement la gestion des entreprises existantes et en contribuant au démarrage d'entreprises à partir de fonds de capital de risque. Elles offrent également aux entreprises des services de soutien à la recherche de financement, de la formation et de l'aide à la recherche de candidats (Leduc 1994). Elles fournissent des services de soutien à l'entrepreneuriat, contribuent au développement de nouvelles entreprises par l'entremise de programmes gouvernementaux et s'impliquent, en partenariat avec d'autres acteurs de la communauté, dans les stratégies de développement économique du milieu où elles interviennent.

Finalement, autre préoccupation, les CDÉC soutiennent, en collaboration avec les organismes communautaires, la revitalisation sociale de leur milieu. Elles tentent en ce sens d'infléchir les plans d'aménagement de la ville, d'un secteur ou même d'un bâtiment susceptibles d'avoir des retombées négatives sur le territoire.

La composition des CDÉC constitue en elle-même une innovation. Elles sont composées dans une proportion équivalente de représentants d'organismes du secteur communautaire, du secteur privé et, dans une moindre mesure, du secteur public et des milieux syndicaux. Cette représentation vise à favoriser la concertation et la coordination nécessaires à la revitalisation des milieux.

### ***1.2 Les Sociétés d'aide au développement des collectivités***

Les SADC sont issues de la fusion de deux programmes fédéraux : les Comités d'aide au développement des collectivités et les Comités d'aide aux entreprises. Aussi, contrairement aux CDÉC, les SADC doivent leur création à une initiative gouvernementale : des fonds sont, par l'entremise de ce programme, mis à la disposition des collectivités afin qu'elles prennent en main leur développement.

Afin de ne pas concurrencer les CDÉC, l'implantation des SADC fut favorisée dans des localités de moins de 70 000 habitants. Elles couvrent un territoire considérable si on considère que 60 % de l'ensemble des municipalités québécoises se retrouvent sur un territoire desservi par une SADC. Elles desservent cependant un peu plus de 20 % de l'ensemble de la population québécoise, les communautés désignées comprenant en moyenne 28 780 habitants.

Les SADC inscrivent le développement local au coeur de leur intervention. Elles visent :

« ... par des mécanismes de partenariat, à créer un environnement propice aux initiatives locales afin d'augmenter la capacité des collectivités en difficultés à s'adapter aux nouvelles règles de la croissance macro-économique ou à trouver d'autres formes de développement qui, par des modes d'organisation et de production inédits, intégreront des préoccupations d'ordre social, culturel et environnemental parmi des considérations économiques.» (Réseau des SADC, 1995 : 2).

Les SADC se donnent pour mission :

« ... de stimuler la participation de la collectivité dans la prise en charge de son avenir qui se matérialise par le développement d'une vision d'avenir de la collectivité et par le biais d'activités qui supportent la concertation, le partenariat, qui amènent la collectivité à s'adapter et à planifier ses besoins en ressources humaines et qui supportent l'entreprise et la création d'emplois par le biais de services techniques et financiers.» (Réseau des SADC, 1995 : 2).

Le Québec compte 55 SADC. La majorité de celles-ci possèdent un membership large et un fonctionnement à caractère démocratique. Les nominations des membres du conseil d'administration se font soit par le biais d'un collège électoral, soit par une désignation d'organismes reconnus, soit par un vote en assemblée générale. La très grande majorité des SADC élaborent une planification stratégique du développement pour leur communauté et s'associent à d'autres partenaires pour la réaliser.

### ***1.3 L'évaluation des expériences de développement économique communautaire***

L'évaluation des stratégies de développement économique communautaire pose problème. En l'absence d'évaluation de leur performance et d'estimation de leur potentiel, ces stratégies sont appréciées sur la base des principes qu'elles incarnent. Ainsi, l'Institut de formation en développement économique communautaire (IFDÉC) considère comme premier critère d'évaluation des Corporations de développement économique communautaire, non pas leur performance en matière de développement de l'employabilité ou d'aide aux entreprises, mais plutôt leur succès à créer une concertation dans leur milieu et à en réunir tous les partenaires (Leduc, 1994).

Plusieurs facteurs expliquent la rareté d'évaluations du développement économique communautaire. D'une part, ce type de développement économique prend forme dans des communautés différentes les unes des autres, ce qui rend ardue l'élaboration de paramètres d'évaluation. D'autre part, les initiatives inspirées par les principes du développement économique communautaire sont jeunes. Par ailleurs, l'évaluation de telles stratégies demande que l'on fasse l'hypothèse de ce qui serait survenu dans ces communautés en leur absence, ce qui en complique la réalisation. Finalement, une évaluation complète des interventions de développement économique communautaire exige de comparer leur performance à celle de stratégies traditionnelles de développement économique et d'aide aux entreprises. Cette tâche s'avère cependant difficile, dans la mesure où ces dernières ne sont généralement pas évaluées

sous l'angle de leur apport au développement de leur localité (Le Vérificateur général du Québec, 1995).

Le Conseil estime cependant que les stratégies de développement économique communautaire ne pourront s'imposer réellement comme des alternatives viables que dans la mesure où des efforts concrets visant leur évaluation seront réalisés. Il y a sans doute lieu à cet égard de s'inspirer du modèle français. Celui-ci fournit depuis dix ans une batterie d'outils de mesure statistiques permettant de mieux situer les stratégies de développement économique communautaire par rapport à d'autres stratégies. Pierre Nardin cite en exemple « ... les tableaux de bords, les indicateurs de développement, les observatoires locaux, les bases de données, les tables d'indicateurs combinés, etc.» (Nardin, 1988 : 215). Ceux-ci permettent à une foule d'observateurs du développement local d'évaluer l'évolution démographique, de l'emploi et de la performance des entreprises sur un territoire donné et de dégager les conclusions qui s'imposent quant à la performance de la stratégie de développement économique.

Le Conseil exprime le souhait que l'évaluation des stratégies de développement économique communautaire porte sur leur performance plutôt que sur les principes qui les sous-tendent. Leur évaluation devrait idéalement servir à l'analyse de projets et de réalisations découlant de ces stratégies dans le but de les orienter et d'en déterminer la survie (Nardin 1988).

#### ***1.4 Développement économique communautaire et développement économique traditionnel***

Les principes du développement économique communautaire semblent pouvoir guider efficacement l'action, non seulement d'organismes ayant pour mission de les mettre en oeuvre, comme les CDÉC et les SADC, mais de communautés.

L'exemple de Sacré-Coeur, petite localité de 2 000 habitants située à 225 kilomètres au nord de Québec, est à cet égard éclairant. En 1984 plane sur Sacré-Coeur la menace du démantèlement de Boisaco, son usine de sciage. Cette fermeture définitive aurait entraîné à coup sûr un chômage de longue durée pour la population de cette localité et menacé jusqu'à l'existence même de cette dernière. On croyait pourtant que tout avait été mis en oeuvre afin de sauver cette usine, plus de vingt millions y ayant été engloutis au cours des quinze années précédentes. Devant cette perspective peu réjouissante, la population de Sacré-Coeur s'est mobilisée afin de procéder à l'achat de Boisaco, en dépit du refus des institutions financières de s'y impliquer. Deux coopératives de travailleurs-actionnaires et une compagnie de placement ont permis une reprise des activités de l'usine, laquelle connaît actuellement un succès sur la scène internationale où elle réalise des profits importants. Résultat de cette opération : Sacré-Coeur connaît actuellement le plein emploi.

Cet exemple, fort succinct, met en lumière les quatre principes constituant l'essentiel des stratégies de développement économique communautaire, mais cette fois dans un contexte autre que celui d'organismes de développement économique communautaire. La nécessité de poursuivre simultanément des objectifs sociaux et des objectifs économiques s'est en quelque sorte imposée à la population de Sacré-Coeur confrontée à l'exclusion. La recherche de solutions a exigé d'elle le partenariat de ses membres. Finalement, cette aventure est résolument locale et possède des caractéristiques territoriales bien définies.

Sans accorder à cet exemple plus de poids qu'il n'en mérite, le Conseil croit qu'il illustre bien la pertinence du développement économique communautaire pour lutter contre l'exclusion. Les principes qu'il incarne devraient, dans la mesure où ils font preuve de leur efficacité, inspirer davantage l'action.

## RECOMMANDATION

1. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux incite le gouvernement à adopter des stratégies de développement économique définies en fonction des principes du développement économique communautaire.*

### ***1.5 Développement économique communautaire et habitudes de consommation***

Comme il fut mentionné précédemment, certaines habitudes de consommation de biens et de services contribuent à la lutte contre l'exclusion du marché du travail dans la mesure où elles favorisent le développement des communautés. À l'inverse, le recours à l'importation au détriment de la production et de la consommation locales, la consommation de biens et de services d'entreprises d'envergure nationale ou internationale et l'investissement massif des institutions financières dans des projets internationaux peuvent engendrer l'exclusion du marché du travail en privant les collectivités de moyens financiers dont elles pourraient autrement bénéficier.

L'intention du Conseil en encourageant une réflexion sur la consommation locale de biens et de services n'est pas de plaider pour l'autarcie du Québec dans un monde davantage porté vers le commerce international. À son avis, cependant, la nécessité de transiger avec l'extérieur pour l'achat de biens et de services ne devrait pas inhiber toute action positive de redressement de la consommation québécoise afin d'en faire un levier de lutte contre l'exclusion.

Le Conseil est d'avis que l'action visant à favoriser la consommation locale des biens et des services devrait prendre principalement trois formes : favoriser davantage le «faire soi-même» plutôt que le recours à l'importation; augmenter l'investissement des institutions financières dans les projets locaux; finalement, favoriser la consommation «officielle» des biens et des services.

Favoriser le «faire soi-même» par la consommation de biens et de services exige une connaissance préalable des habitudes de la population à cet égard. Les communautés devraient en conséquence s'intéresser à la provenance des biens et des services qu'elles consomment de même qu'à la structure des institutions et des entreprises qui les fournissent ou les produisent. Cet exercice leur permettrait d'identifier les biens et services qui sont susceptibles d'être produits et consommés localement. Ce faisant, les communautés diversifieraient et développeraient leur économie, augmentant de ce fait la chance d'y intégrer une part plus importante de leur main-d'oeuvre.

Les habitudes de consommation des entreprises sont particulièrement visées en raison de l'importance de leur importation de produits finis ou semi-finis. Ainsi, citant l'exemple de Eugene en Utah, Nozick montre comment la simple mise en contact d'entreprises locales avec d'autres producteurs locaux a permis aux premières d'économiser des sommes considérables en frais de transport et aux seconds d'augmenter considérablement leur production (Nozick, 1994). En fait, les bienfaits de la consommation locale vont plus loin s'il faut en croire David Morris, cofondateur de l'Institute for self reliance : « ... un produit local peut coûter jusqu'à 20 pour cent de plus et assurer néanmoins des bénéfices nets à une économie locale.» (Nozick, 1994 : 79).

Les campagnes de promotion de l'achat local semblent peu efficaces pour infléchir les comportements des consommateurs. Pour plus de succès, le Conseil croit que sa promotion devrait constituer la première tâche des stratégies de développement économique communautaire. Les préoccupations des artisans de celles-ci à l'égard du développement local y trouveraient écho. Les stratégies de développement économique communautaire pourraient par ailleurs constituer le véhicule adéquat pour livrer un message de consommation locale auprès du milieu des affaires.

Il importe de considérer d'autres moyens d'influencer les habitudes de consommation des personnes, des institutions et des entreprises. Les institutions financières pourraient contribuer à cette tâche notamment par la manière dont elles gèrent l'épargne. À titre d'exemple, mentionnons l'existence d'initiatives comme le programme SHARE mis sur pied dans le New Hampshire qui permettent de soutenir des projets locaux. Ce programme prévoit l'ouverture d'un compte conjoint entre un individu et ce programme, de sorte que les économies du premier servent de garantie pour les prêts que le second consent à des entreprises locales (Nozick, 1994).

Autre habitude de consommation compatible avec le développement des communautés : la consommation « officielle » des biens et des services. Ce type de consommation favorise le développement social en raison de ce que les taxes et impôts payés sur les biens et services consommés sont réintroduits dans l'économie et permettent notamment le financement de services au sein des communautés. Le Conseil croit que la solution au travail au noir requiert moins l'application de mesures punitives à l'endroit des producteurs et des consommateurs, difficilement applicables de toute façon, que l'incitation des personnes à consommer autrement. C'est avant tout par son inscription dans une perspective de consommation au noir qu'il croit possible d'enrayer ce problème. En fait, intervenir auprès des consommateurs permet de s'attaquer à sa cause plutôt que seulement à ses manifestations. Le Conseil croit que la nature des solutions requises par le problème du travail au noir devrait inciter les artisans du développement économique communautaire à y contribuer.

Le Conseil fait l'hypothèse que l'impact des habitudes de consommation de la population, des institutions et des entreprises sur le développement économique de leur communauté est majeur. Il croit que ces habitudes recèlent un potentiel de développement fort considérable dans la mesure où elles sont bien canalisées. Ses commentaires sur cette question reposent cependant davantage sur des intuitions que des faits. Aussi, le Conseil se propose-t-il d'analyser, au cours des prochains mois, l'opportunité d'ouvrir un chantier sur le thème de la consommation locale afin de l'étudier davantage.

Ce chantier explorerait à grands traits la pertinence et la faisabilité d'une stratégie de développement économique axée sur la consommation locale de biens et de services. Il poursuivrait principalement quatre objectifs. Premièrement, cerner le potentiel d'une stratégie de développement économique axée sur la consommation locale de biens et de services, notamment en termes de retombées économiques pour les communautés. Deuxièmement, souligner la compatibilité de cette stratégie avec les orientations macro-économiques actuelles (libre-échange, mondialisation des marchés, etc.). Le troisième objectif consisterait à identifier les manières de mettre cette stratégie en application, notamment en précisant les institutions et les intervenants susceptibles d'y jouer un rôle. Finalement, ce chantier identifierait des expériences pilotes et des évaluations permettant en outre de préciser les habitudes en la matière et de situer les possibilités d'une éventuelle intervention dans ce domaine.

Ce chantier permettrait par ailleurs d'aborder la question de la structure des entreprises et des institutions à l'origine des biens et des services et de son impact sur le développement des communautés. Le Conseil formule à cet égard l'hypothèse que les entreprises et les institutions opérant d'une manière démocratique, telles les coopératives, contribuent plus que d'autres à ce développement dans la mesure où les profits générés par la consommation de leurs biens et services y sont davantage redistribués.

## RECOMMANDATION

2. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux incite les acteurs du développement économique à inscrire la préoccupation pour la production et la consommation locale au coeur de leurs stratégies.*

## 2. Les organismes d'utilité collective<sup>3</sup>

La lutte à l'exclusion du marché du travail passe nécessairement par une vaste gamme d'interventions et d'initiatives. Une attention particulière doit notamment être portée au développement de nouveaux secteurs d'emploi. Dans le contexte actuel, marqué par la transformation du rôle de l'État dans les services de santé et les services sociaux et par le vieillissement de la population, il est clair que l'entretien ménager offert afin de permettre le maintien à domicile de personnes âgées est appelé à prendre une importance considérable.

Les CLSC assument actuellement la responsabilité de la prestation des services de soutien à domicile. Plusieurs CLSC délaissent cependant la prestation des services d'entretien ménager pour concentrer leurs auxiliaires sur les soins d'hygiène personnelle. Divers facteurs expliquent cette situation. Du côté de l'offre, les CLSC, comme d'autres établissements du réseau, doivent composer avec des restrictions budgétaires. Du côté de la demande, le nombre de personnes âgées est croissant et une proportion de plus en plus marquée de celles-ci désirent se maintenir à domicile. Dans ces circonstances, l'offre ne réussit plus à suivre le rythme de croissance de la demande.

Devant l'impossibilité pour l'État de continuer à dispenser des services d'entretien ménager, il importe d'envisager une alternative pour assurer une continuité dans leur prestation. Le Conseil croit que les organismes d'utilité collective qui prennent actuellement naissance dans la foulée de l'économie sociale constituent un moyen privilégié pour encadrer le développement de ce secteur d'emploi.

À la base de ces organismes se retrouve invariablement un entrepreneurship collectif à but non lucratif émergeant des communautés locales. Leur forme est nécessairement variée, selon la diversité des milieux où ils s'implantent : entreprises ou organismes sans but lucratif, coopératives d'usagers ou de travailleurs, etc. Le Conseil choisit de les désigner par l'appellation d'organisme d'utilité collective, par opposition notamment à celle d'emplois d'utilité collective, car il ne veut pas réduire la raison d'être de ces organismes à une simple dimension de création d'emplois et d'insertion en emploi pour des travailleurs exclus de longue durée. À l'instar de toute entreprise, ces organismes ont pour raison d'être de produire des biens et des services. Ils doivent en conséquence répondre à de réels besoins populaires. Ce n'est que dans cette mesure qu'ils se développeront vigoureusement.

L'émergence d'organismes d'utilité collective - et donc d'emplois - dans le secteur de l'entretien ménager pourrait se faire d'une manière analogue à celle des garderies qui ont vu le jour avec l'entrée massive des mères sur le marché du travail. À la fin des années 1980, on dénombrait au Québec 780 garderies populaires « ... dont 68 % étaient sans but lucratif et pour la plupart cogérées par les parents et les employés. » (Lévesque, 1995 : 88). Le financement de ces organismes obéit d'une part à une logique de marché et d'autre part à celle de subventions publiques. La contribution financière des parents, même si considérable (autour de 19 \$ par jour), ne correspond qu'à un peu plus de la moitié des coûts réels de frais de garde. Le financement de l'Office des services de garde à l'enfance (OSGE) de même qu'une déduction d'impôt pour les usagers viennent compléter la contribution des parents usagers (Lévesque, 1995 : 95).

---

<sup>3</sup> La présente section repose essentiellement sur des travaux réalisés ou en cours de Jean-Pierre Bélanger et d'Yves Vaillancourt. Le Conseil a également produit une étude technique sur le sujet : Organisme d'utilité collective : une stratégie de lutte contre l'exclusion du marché du travail. Celle-ci a été réalisée par M. Jacques Caillouette et est disponible sur demande au secrétariat du Conseil.

L'appartenance des organismes d'utilité collective à l'économie sociale et plus particulièrement l'inspiration qu'ils puisent dans les principes du développement économique communautaire constituent la première raison pour laquelle le Conseil propose leur implication dans la prestation de services d'entretien ménager. Ces organismes fournissent une réponse locale à des besoins d'entretien ménager, constituent souvent un maillage d'expertise entre le réseau de la santé et des services sociaux et les milieux communautaires, adoptent une perspective de résolution des problèmes fondée sur le territoire et sont motivés à la fois par des préoccupations sociales et économiques.

Dans l'optique du Conseil, les organismes d'utilité collective visent d'abord et avant tout la satisfaction de besoins non répondus et donc la création de nouveaux emplois. Ils ne visent nullement la substitution d'emplois aux dépens, par exemple, du secteur public. Certains pensent que leur création risque de précipiter le retrait de l'État de certains champs d'activité. Le Conseil croit pour sa part qu'il faille d'ores et déjà prendre acte de ce retrait et qu'il convient de ne plus compter exclusivement sur le secteur public pour développer de nouveaux secteurs d'emploi.

Le fonctionnement des organismes d'utilité collective doit répondre à certaines exigences, tant pour assurer la prestation de services de qualité que pour garantir aux travailleurs qui y oeuvrent des conditions d'emploi satisfaisantes.

Ainsi, le Conseil est d'avis que les emplois créés au sein de ces organismes devraient être durables : des emplois réguliers que les employés puissent conserver aussi longtemps qu'ils satisfont aux exigences de l'emploi et que les postes existent, et non simplement des emplois pour des stades en employabilité. Cela n'empêche pas les organismes d'utilité collective de servir aussi au développement de l'employabilité et de collaborer avec des entreprises d'insertion. De plus, il convient d'éviter tout autant de faire de ces emplois un rendez-vous de la précarité et de la pauvreté que de vouloir obtenir pour eux une parité quantitative avec les conditions de travail du secteur public. Le Conseil conçoit ces emplois comme perméables à la syndicalisation, ce qui permettrait dès lors de voir émerger un type de syndicalisme adapté à la spécificité de ce secteur d'activité. La syndicalisation qu'a connue le secteur des garderies montre que le syndicalisme peut s'adapter à des formules nouvelles de travail (Vaillancourt, 1996).

Ces emplois devraient également nécessiter une formation particulière. Leur renforcement se fera d'autant plus facilement que des qualifications sont requises pour faire le travail demandé. Les emplois créés par les organismes d'utilité collective se situent en fait déjà souvent sur une trajectoire qualifiante. C'est du moins ce qui se dégage de l'exemple des garderies. Celles-ci exigent maintenant de leur personnel une formation de niveau collégial, ce qui n'était pas le cas au départ. Il est probable qu'il en sera de même dans les secteurs où se constituera une certaine expertise.

En dépit de sa préoccupation à l'égard des travailleurs exclus de longue durée, le Conseil ne croit pas que les organismes d'utilité collective puissent se permettre de n'embaucher que des prestataires d'aide sociale. Comme pour toutes les entreprises, ces organismes devraient embaucher la meilleure ressource disponible. Le Conseil est toutefois d'avis, pour satisfaire à des objectifs sociaux, qu'un certain nombre de travailleurs au sein de ces organismes devraient être des exclus de longue durée. Les communautés devraient déterminer elles-mêmes leur proportion.

Le Conseil est par ailleurs d'avis que les services dispensés par les organismes d'utilité collective devraient être disponibles et gratuits pour les personnes que les CLSC évaluent en perte d'autonomie. Des réductions de tarif pour certaines clientèles, par exemple pour les personnes à faible revenu ou âgées de plus de 65 ans, pourraient également avoir pour effet de prévenir leur placement et de simplifier l'administration des services.

Le Conseil insiste finalement sur le besoin d'une politique claire de la part du ministère de la Santé et des Services sociaux sur les services de soutien à domicile et sur le rôle des organismes d'utilité collective dans leur prestation. Le Ministère devrait notamment préciser les règles régissant l'accessibilité de ces services au sein des régions québécoises.

La question de la création d'organismes d'utilité collective pose en revanche celle de leur rentabilité. Cette dernière suscite visiblement des inquiétudes et mérite de ce fait quelques remarques.

La création d'emplois par le biais de tels organismes nous invite d'une part à reconnaître la « valeur » de biens immatériels (Jacquard, 1995).

Le Conseil soutient d'autre part que la rentabilité d'organismes d'utilité collective, notamment en entretien ménager, ne peut se concevoir qu'à moyen et long terme et implique de tenir compte à la fois de leurs avantages économiques et sociaux. Si ces organismes ne peuvent s'autofinancer qu'en partie, leurs retombées sociales et économiques (retombées fiscales, économies dans les services institutionnels, économies dans les prestations sociales, etc.) les rendent globalement rentables tout en limitant le développement du travail au noir (Bélanger et Desrosiers, 1996 : 47). Dans la majorité des cas, l'effort devrait cependant être consenti de manière à structurer l'offre de services plutôt que celle exclusivement de leur demande. Dans certains cas particuliers, les services aux personnes handicapées par exemple, on pourrait continuer à avoir recours à une allocation directe.

Enfin, il importe de tenir compte des coûts sociaux qu'occasionnerait une inaction en ce domaine. L'absence d'emplois et la dépendance sociale lui étant reliée entraînent des coûts énormes. Il en est de même de l'absence de services préventifs en matières de santé, de services sociaux et d'éducation. Comme le fait valoir Sénéchal, il est faux, de « ... prétendre qu'on est ici en dehors du marché : l'offre est là, l'activité aussi, le profit ou le rendement y sont aussi, sauf que ces derniers sont différés et moins mesurables sur le plan comptable, parce qu'on n'a pas d'instrument assez sophistiqué pour réaliser les calculs nécessaires. De plus, ce qui est moins pardonnable, on néglige souvent de comptabiliser les coûts économiques et sociaux de leur non-réalisation.» (Sénéchal, 1994 : 264).

Pour conclure, le Conseil souligne la pertinence d'étudier la prestation par des organismes d'utilité collective d'autres services de proximité - contribuant à l'amélioration de la qualité de vie des personnes - que ceux d'entretien ménager aux personnes âgées. Soulignons quelques exemples : l'aide à la garde d'enfants à domicile et hors domicile; l'aide à la scolarité; l'intervention auprès des jeunes enfants en difficulté; l'aide à la sécurité des biens et des personnes; l'amélioration de l'habitat; le développement des services de loisir et culture, etc (Cette et al., 1993 : 14-20; Sénéchal, 1994 : 260-1).

## RECOMMANDATIONS

3. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux incite le gouvernement à reconnaître l'apport potentiel des organismes d'utilité collective dans le développement de nouveaux secteurs d'emploi. Il y aurait par exemple lieu d'examiner les services de proximité, (tourisme, environnement, loisirs, éducation, etc.) afin de favoriser l'émergence de nouveaux secteurs d'emploi encadrés par ce type d'organisme.*
4. *Que le Ministre de la santé et des services sociaux reconnaisse les organismes d'utilité collective comme un moyen privilégié de répondre à des besoins sociaux, notamment d'aide domestique, et alloue les ressources financières en conséquence.*

## V. LA CONTRIBUTION DE L'INTERVENTION PUBLIQUE À LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION DU MARCHÉ DU TRAVAIL DES PRESTATAIRES D'AIDE SOCIALE

Le Conseil a suggéré quatre principes de l'économie sociale et particulièrement d'une de ses formes, le développement économique communautaire, comme inspiration pour revoir notre approche du développement de l'emploi et de la main-d'oeuvre. Il les invoque dans le présent chapitre pour guider une révision de l'intervention publique auprès des prestataires d'aide sociale et faire ainsi la démonstration de leur pertinence. Les changements proposés visent avant tout à faire en sorte que l'État, par ses institutions et leur intervention, crée des conditions propices à l'appropriation par les communautés québécoises de leur développement, notamment dans les secteurs de l'emploi et de la main-d'oeuvre.

Le Conseil précise dans les pages qui suivent pourquoi il estime que ces principes, appliqués à l'intervention de l'État, favorisent cette appropriation. Il esquisse les changements dont ces principes sont porteurs, tant pour la manière dont l'État intervient dans les secteurs de l'emploi et de la main-d'oeuvre que pour les institutions dont il s'est doté pour le faire.

### 1. Une approche fondée sur le territoire

L'appropriation par les communautés québécoises de leur développement, dans les secteurs de l'emploi et de la main-d'oeuvre comme dans d'autres, requiert, comme une de ses conditions, l'expression par celles-ci d'un sentiment d'appartenance à l'égard de leur coin de pays. Une telle identification n'est cependant possible que dans la mesure où ces communautés disposent d'une référence territoriale compatible avec ce sentiment. Nombreux sont les auteurs qui, en ce sens, ont rappelé l'importance que le Gouvernement du Québec réalise un découpage du territoire québécois qui respecte ce sentiment et cherche à le développer (Conseil des affaires sociales, 1990 et 1992; Bérubé, 1993).

L'intention du Conseil n'est pas de rappeler ou de résumer ces travaux, mais de souligner que, malgré ceux-ci, la cohérence du découpage administratif québécois demeure encore à ce jour une question d'actualité. Le Conseil insiste sur l'exigence d'y répondre si l'on veut que ces communautés réussissent une appropriation de leur développement dans les secteurs de l'emploi et de la main-d'oeuvre.

Certaines décisions gouvernementales ont contribué à donner à la population québécoise des références territoriales dignes de sens. Le Conseil croit que c'est le cas de celles créant les territoires des régions administratives et des municipalités régionales de comté. Ces territoires lui apparaissent faire d'ores et déjà partie de notre histoire et constituer de ce fait des réalités avec lesquelles il nous faut dorénavant composer. Leur pertinence pour l'organisation de la vie au sein des régions et des localités québécoises et leur appropriation par les communautés qui y résident apparaissent de plus en plus manifestes (Proulx, 1992).

Ces décisions fournissent des éléments de solution au problème posé par la cohérence du découpage du territoire québécois. Elles sont cependant loin de mettre fin au débat qu'il suscite. D'une part, le Conseil suggère une reconnaissance accrue de ces découpages territoriaux et la poursuite des efforts consentis par plusieurs ministères et organismes publics afin d'y ajuster leur intervention (Proulx, 1992). D'autre part, ces décisions laissent presque entière la question de la nature et des compétences des institutions publiques qui interviennent au sein de ces territoires. Celle-ci occupe une part importante des débats ayant cours actuellement sur le thème de la décentralisation des pouvoirs publics. Elle mérite dans ce contexte d'être davantage explorée.

L'importance que revêt le territoire pour le développement des communautés québécoises appelle un renouvellement de l'intervention publique dans les secteurs de l'emploi et de la main-d'oeuvre. En fait, l'intervention publique dans ces secteurs devrait tenir compte du territoire d'appartenance de la population qu'elle vise. Le Conseil est d'avis qu'elle devrait dorénavant axer ses efforts vers la population d'un territoire plutôt que vers des individus regroupés en clientèles. Et ce, principalement pour deux raisons.

D'une part, comme le Conseil le soulignait précédemment, l'exclusion de la main-d'oeuvre du marché du travail révèle avant tout l'existence d'une crise du développement des communautés québécoises. Cette dernière est sociétale et requiert en ce sens plus qu'une intervention auprès de clientèles définies notamment en fonction de leur participation à des régimes de sécurité du revenu.

D'autre part, intervenir auprès de clientèles de personnes exclues du marché du travail définies en fonction de leur statut, comme c'est le cas pour les prestataires d'aide sociale, risque d'avoir comme conséquence de leur accorder un traitement inéquitable et donc de nuire à leurs démarches de réinsertion.

Le Conseil s'inspire de l'importance que revêt le territoire québécois pour suggérer des changements à l'intervention publique auprès des prestataires d'aide sociale.

### ***1.1 Intégrer le développement de la main-d'oeuvre prestataire d'aide sociale à celui de l'ensemble de la main-d'oeuvre québécoise***

Comme le Conseil a tenté de le souligner précédemment, plusieurs institutions publiques interviennent, dans le cadre de leur mandat, auprès des prestataires d'aide sociale afin de développer leur employabilité et de favoriser leur intégration à l'emploi.

Le ministère de la Sécurité du revenu est, de toutes ces institutions, celle dont les efforts sont les plus considérables, tant en termes de personnes rejointes que de budgets investis (MSR, 1995; SQDM, 1994). L'importance de son intervention tient cependant également au fait qu'il définit, par l'application de dispositions légales et administratives rattachées au statut de prestataire, le cadre régissant le traitement qui leur est réservé. Ces dispositions s'appliquent, non pas au contenu des programmes et leurs modalités de fonctionnement, lesquels sont généralement fonction de l'institution qui les offre et des objectifs qu'elle poursuit, mais aux conditions auxquelles sont soumises les personnes à titre de prestataires d'aide sociale participants, notamment leurs conditions de rémunération, leurs droits comme travailleur, etc.

À titre d'illustration, mentionnons simplement que la Loi sur la sécurité du revenu spécifie que plusieurs lois régissant les travailleurs ne « ... s'appliquent pas à l'adulte qui exécute un travail dans le cadre d'une mesure proposée en vertu de l'article 23... », c'est-à-dire d'une mesure proposée par le ministre de la Sécurité du revenu (Loi sur la sécurité du revenu, article 24). L'article 24 confère de surcroît au Ministre le pouvoir de conclure une entente avec le participant et la personne qui fait exécuter le travail et d'y prévoir les conditions de travail du participant. L'abrogation de ces articles se fait encore attendre.

Cette situation est problématique en raison du fait qu'elle équivaut à traiter différemment la main-d'oeuvre prestataire d'aide sociale de l'ensemble de la main-d'oeuvre québécoise. L'intervention du ministère de la Sécurité du revenu dans le domaine du développement de la main-d'oeuvre a pour effet de maintenir les prestataires d'aide sociale susceptibles de réinsérer le marché du travail dans une position de marginalité par rapport à l'ensemble des autres travailleurs québécois. Les prestataires étant principalement desservis par ce ministère, leur accès aux programmes de développement de l'employabilité et d'intégration à l'emploi d'autres institutions publiques apparaît plus limité. Cette situation restreint également la capacité des

autres institutions publiques d'offrir à ces personnes des programmes qui leur sont à la fois adaptés et qui s'inscrivent dans la logique des programmes destinés à l'ensemble de la main-d'oeuvre québécoise.

Le Conseil constate de surcroît que le maintien du statut de prestataire pour les personnes participant à des programmes de développement de l'employabilité et d'intégration à l'emploi signifie que les préjugés qui sont souvent rattachés à ce statut risquent alors de les accompagner dans leur cheminement vers le marché du travail et de nuire à leurs démarches de réinsertion.

Le Conseil conclut de ces quelques remarques à la nécessité que l'intervention publique accorde aux travailleurs prestataires d'aide sociale, comme membres de la main-d'oeuvre québécoise, un traitement et un statut qui soient équitables.

Il suggère à cette fin d'éliminer les dispositions législatives et administratives qui contribuent à ce que ces personnes reçoivent un traitement différent de celui réservé à l'ensemble de la main-d'oeuvre québécoise. Il propose de plus l'intégration de l'intervention à leur intention à celle destinée à l'ensemble de la main-d'oeuvre québécoise. Cette proposition rejoint celle exprimée par le ministère d'État à la Concertation dans son document La politique du marché du travail : la vision québécoise à l'effet que les prestataires d'aide sociale auraient accès, dans le cadre d'une politique intégrée du marché du travail, « ... aux mêmes programmes, aux mêmes conseillers et aux mêmes services que la main-d'oeuvre active et que les prestataires de l'assurance-chômage » (Ministère de l'Emploi, 1995 : 1). Le Conseil est par ailleurs enclin à penser que la prise en charge par une seule institution publique du développement de l'ensemble de la main-d'oeuvre québécoise faciliterait grandement une telle intégration.

Finalement, le Conseil propose que l'aide de dernier recours accordée à des travailleurs se fasse dorénavant d'une manière telle que ces personnes reçoivent un statut comparable à celui des autres travailleurs québécois sans emploi dans les mêmes conditions.

Ces quelques commentaires désirent souligner que les solutions à l'exclusion de la main-d'oeuvre du marché du travail, si elles doivent être adaptées à la situation des travailleurs, ne devraient pas varier selon le régime de sécurité du revenu auquel ils participent. Aussi, les modifications que le Conseil suggère d'apporter à l'intervention publique visant à contrer cette exclusion s'adressent, à moins qu'il en soit indiqué autrement, à l'ensemble de la main-d'oeuvre québécoise.

## RECOMMANDATION

5. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux incite le gouvernement à octroyer aux travailleurs québécois poursuivant des démarches de développement de leur employabilité ou de réinsertion sur le marché du travail un statut identique et des droits et des avantages comparables, sans égard au régime de sécurité du revenu auquel ils participent.*

## 2. Intervenir localement

Intervenir localement, cela signifie à prime abord d'orienter vers la population résidant sur une portion limitée du territoire québécois - qualifiable de locale - l'intervention d'institutions publiques.

Il y a cependant plus. Invoqué pour supporter l'appropriation par la population de son développement dans les secteurs de l'emploi et de la main-d'oeuvre, ce principe fait allusion à la capacité qu'ont les intervenants des communautés de prendre charge de ce développement, d'en

définir les termes par et pour eux-mêmes. Intervenir localement implique alors bien plus qu'une manière d'offrir des services : il indique pour les communautés une manière de les produire.

Vu sous cet angle, le principe de l'intervention locale implique des changements importants pour notre manière habituelle de développer l'emploi et la main-d'oeuvre. La prise en charge à laquelle est conviée la population des communautés québécoises requiert d'elle qu'elle assume dorénavant la responsabilité première de ce développement. Le Conseil considère qu'elle occupe une position privilégiée pour le faire.

L'histoire de localités québécoises foisonne d'exemples relatant leur initiative dans la création d'emplois et la réinsertion de travailleurs sur le marché du travail (Conseil des affaires sociales, 1990 et 1992). Le cas de Boisaco évoqué précédemment est à cet égard probant. Ces exemples, dans un contexte où persistent des obstacles à leur émergence, offrent une indication claire que la population de ces localités peut, lorsque les conditions s'y prêtent, assurer cet aspect de son développement.

L'intérêt des communautés de planifier leur développement dans les secteurs de l'emploi et de la main-d'oeuvre et de se doter d'outils leur permettant d'y donner suite est également manifeste. Ainsi, à l'échelle régionale, la plupart des conseils régionaux de développement ont saisi l'occasion d'entreprendre une démarche de planification stratégique devant servir de base à la concertation avec l'État. Cette démarche a permis la préparation et la ratification d'ententes-cadres identifiant des axes et des priorités de développement pour les régions, notamment pour le développement de l'emploi et de la main-d'oeuvre. La collaboration des communautés à la création et la gestion de fonds de développement constitue une autre expression de cet intérêt. Elle a donné lieu, à l'échelle du territoire de la municipalité régionale de comté, à l'implantation de plusieurs Sociétés locales d'investissement dans le développement de l'emploi (SOLIDE) poursuivant les objectifs de développer l'emploi et la main-d'oeuvre (SOLIDEQ, 1994).

Les intervenants des communautés semblent par ailleurs convaincus que la création d'emplois représente le moteur de leur développement et le premier secteur d'activité susceptible de profiter d'une décentralisation des pouvoirs actuellement dévolus au gouvernement du Québec (UMRCQ, 1992 : 31). Cet appel à une révision du partage des pouvoirs et des responsabilités entre les différents paliers de l'administration publique québécoise ne date pas d'hier. Les communautés l'ont exprimé à maintes reprises dans des forums variés, tant à l'égard des secteurs de l'emploi et de la main-d'oeuvre qu'à l'égard d'autres secteurs de leur développement (UPA, 1991; Commission Bélanger-Campeau, 1991).

Pour ces quelques raisons, le Conseil estime le temps venu de revoir le rôle des intervenants interpellés par le développement de l'emploi et de la main-d'oeuvre. Il suggère, comme inspiration à ces changements, de prendre appui sur les forces des communautés québécoises, à savoir l'initiative de la population des localités dans la création d'emplois et le développement de leur main-d'oeuvre et la volonté de celle des régions de planifier leur développement dans ces secteurs et de maîtriser les outils lui permettant de le faire.

Une telle révision du rôle des intervenants devrait entraîner des changements dans la nature et le mandat d'institutions publiques. Le Conseil encourage à cet égard la poursuite de la réflexion actuellement en cours au Québec sur la révision du partage des pouvoirs et responsabilités entre les différents niveaux de l'administration publique québécoise. Dans le cadre de la présente discussion, il se contente d'esquisser certaines des avenues de changements, préférant concentrer son attention sur la signification de l'impératif d'intervenir localement.

## **2.1 *Concevoir et gérer localement l'intervention publique***

La réflexion du Conseil sur l'exclusion de la main-d'oeuvre prestataire d'aide sociale lui a permis de constater la variété et l'étendue des besoins de cette dernière. Cette réalité impose deux exigences à l'intervention publique. Elle doit être définie en fonction des besoins de ces personnes de manière à pouvoir y répondre adéquatement. Les règles qui la régissent doivent par ailleurs être flexibles de sorte qu'elle puisse s'améliorer et s'adapter rapidement à des situations changeantes.

Devant la difficulté de l'intervention publique de satisfaire à ces exigences, le Conseil suggère d'y apporter des changements mettant à contribution les forces du milieu québécois.

La population des localités québécoises réussit, lorsque les circonstances s'y prêtent, à assurer son développement dans les secteurs de l'emploi et de la main-d'oeuvre. Cette force, elle la doit à sa connaissance de ses besoins et à l'ingéniosité dont elle fait preuve pour leur répondre, mais avant tout à son désir d'y répondre. Si l'intervention publique ne peut instiller ce désir, elle peut toutefois donner à la population locale le support nécessaire pour mettre sa connaissance de ses besoins et son ingéniosité à profit.

Les besoins des communautés dans les secteurs de l'emploi et de la main-d'oeuvre se manifestant à l'échelle locale, le Conseil insiste aussi sur l'importance que la conception de l'intervention publique destinée à leur répondre se rapproche de ceux-ci. La participation de la population locale à ce processus lui apparaît essentielle pour garantir que ses besoins trouvent une représentation et une réponse adéquates.

Par ailleurs, ces besoins étant souvent différents d'un milieu à l'autre et appelés à évoluer avec le temps, il importe que la gestion de l'intervention publique et les règles qui la régissent permettent les adaptations nécessaires. Il en est de même en raison des modifications que requiert l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de l'intervention. Encore là, l'intervention publique étant destinée à la population des localités québécoises, le Conseil suggère de rapprocher d'elle la gestion des ressources qu'elle requiert et la définition des règles auxquelles elle est assujettie.

Ces propositions tracent des voies de changement pour l'intervention publique visant le développement de l'emploi et de la main-d'oeuvre. Elles impliquent d'accroître l'autonomie de la population des localités face à ce développement et de la rendre responsable de l'utilisation des ressources lui permettant de l'assurer. Finalement, ces propositions entraînent, comme une de leurs conséquences, de rendre la population locale imputable de ses décisions.

Sur ce dernier point, le Conseil est d'avis que l'augmentation de l'autonomie et de la responsabilité de la population locale devrait inciter d'autant plus fortement à revoir les critères sur la base desquels l'intervention publique est évaluée. Le Conseil a constaté, à l'égard de l'intervention auprès des prestataires d'aide sociale, à quel point celle-ci était souvent appréciée sur la base d'autres critères que ceux de leur réinsertion en emploi ou le développement de leur employabilité. Il est d'avis qu'on devrait dorénavant évaluer ses résultats plutôt que ses processus.

Ces propositions impliquent des changements pour les institutions publiques appelées à contribuer au développement de l'emploi et de la main-d'oeuvre québécoise. Elles exigent une révision des modalités de participation de la population à leurs décisions, du partage des pouvoirs et des responsabilités entre les institutions publiques et des mécanismes par lesquels ces institutions sont imputables à la population qu'elles desservent.

Trois balises peuvent guider cette révision.

D'une part, celle de la simplicité. Le Conseil remarque le nombre important d'institutions publiques poursuivant des mandats qui se recoupent. Devant cette multiplicité et les problèmes qui l'accompagnent, il constate la tendance à créer de nouvelles institutions publiques pour y remédier plutôt qu'à mettre de l'ordre au sein des institutions déjà existantes. Aussi, dans la perspective d'une révision des institutions publiques, le Conseil suggère de faire preuve de simplicité. Il lui apparaît tout à fait possible d'y procéder en mettant à contribution les institutions publiques québécoises qui existent déjà et en respectant la cohérence de leur histoire et du découpage du territoire québécois.

D'autre part, celle de la subsidiarité. En accord avec cette notion, le Conseil suggère de ne confier aux institutions publiques régionales que les fonctions que ne peuvent assumer des institutions locales et de n'attribuer aux institutions publiques centrales que celles que ne peuvent assumer des institutions régionales.

Finalement, dernière balise, celle de la multisectorialité. Le Conseil constate, comme plusieurs autres observateurs de la scène québécoise, que la révision du partage de pouvoirs et de responsabilités entre les institutions centrales, régionales et infrarégionales s'opère souvent verticalement par secteur (UMRCQ, 1992; CSN, 1995; FTQ, 1995). C'est le cas dans le secteur de la santé et des services sociaux avec la création des régies régionales, dans le secteur du développement de la main-d'oeuvre avec la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre, dans le secteur de l'éducation avec les commissions scolaires, etc. Cette manière d'envisager la régionalisation risque d'avoir comme conséquence de reproduire aux échelons régional et infrarégional les découpages sectoriels tant décriés au sein de l'administration publique centrale. Elle ne constitue d'ailleurs pas l'approche préconisée par d'autres pays ayant revu le partage des pouvoirs et des responsabilités au sein de leur administration publique. Finalement, la régionalisation s'opère souvent au Québec en marge des institutions du monde municipal et au moment même où ce dernier semble sur le point de subir de profonds bouleversements.

Pour ces raisons, le Conseil incite à la prudence dans le choix de l'institution publique chargée du développement de l'emploi et de la main-d'oeuvre au sein des localités québécoises. S'il apparaît, à court terme, plus aisé de confier un tel mandat à une institution sectorielle, ce choix peut, à long terme, ne pas s'avérer le plus opportun.

## RECOMMANDATION

6. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux incite le gouvernement à reconnaître l'autonomie de la **population des localités** québécoises dans la **conception** et la **gestion** de son développement dans les secteurs de l'emploi et de la main-d'oeuvre et à la rendre responsable et imputable à cet égard.*

### **2.2 Une planification régionale du développement de l'emploi et de la main-d'oeuvre**

La planification du développement de l'emploi et de la main-d'oeuvre au sein des régions administratives québécoises revêt, dans le contexte économique changeant que l'on connaît actuellement, une importance particulière. Tout en tenant compte d'orientations nationales, elle prend appui sur une analyse de l'évolution régionale des secteurs d'emploi et des besoins en main-d'oeuvre pour fournir aux intervenants et aux institutions locales des indications sur les interventions à préconiser afin de favoriser ce développement. Elle représente de ce fait une fonction plus que jamais indispensable pour l'intervention.

Le Conseil a souligné précédemment l'implication de la population régionale dans la planification de son développement. Sa participation à la préparation d'une planification stratégique régionale en témoigne. Il en est de même de sa présence au sein d'institutions publiques comme les sociétés régionales de développement de la main-d'oeuvre, les conseils régionaux de développement ou les régions régionales de la santé et des services sociaux.

Il importe d'encourager cette implication. Deux conditions lui semble requises pour le faire. La première consiste à reconnaître la capacité de la population régionale de s'approprier cette planification. En somme, reconnaître son autonomie face à son développement. L'importance de la planification du développement régional, notamment dans les secteurs de l'emploi et de la main-d'oeuvre, justifie une telle appropriation. En fait, seule la participation de la population à l'identification d'axes de développement et au choix, parmi ceux-ci, de priorités régionales permettra la définition d'une intervention adaptée à ses besoins. La seconde condition requiert de rendre la population régionale responsable de cette planification en lui donnant les moyens d'exercer son autonomie. Corollaire indispensable, cette population deviendra alors imputable de ses décisions.

La réalisation de ces propositions exige de revoir les mécanismes par lesquels la population régionale participe aux décisions qu'implique la planification de son développement, les ressources à sa disposition pour les appliquer et les modalités de son imputabilité. Elle devrait, par voie de conséquence, entraîner des changements dans la nature et le mandat des institutions publiques régionales chargées de planifier le développement de l'emploi et de la main-d'oeuvre sur le territoire des régions administratives québécoises.

Le Conseil croit que les balises énoncées précédemment peuvent servir d'inspiration à une révision des institutions publiques susceptibles de contribuer à cette planification. D'une part, le Conseil constate la multiplicité des institutions publiques régionales ayant pour mandat le développement de l'emploi et de la main-d'oeuvre. La solution à une situation aussi complexe doit nécessairement faire preuve de simplicité. D'autre part, le principe de la subsidiarité devrait guider le partage des pouvoirs et des responsabilités entre les institutions régionales et locales ou infrarégionales impliquées dans le développement de l'emploi et de la main-d'oeuvre.

Finalement, le Conseil remarque le nombre considérable d'institutions publiques qui se partagent le mandat du développement régional, plusieurs le poursuivant dans un secteur d'intervention spécifique. Le Conseil questionne cette situation. Il lui semblerait plus judicieux de ne confier le mandat de la planification du développement régional qu'à une seule institution publique, ne serait-ce qu'en raison de la facilité d'harmoniser l'intervention publique supportant les différentes facettes de ce développement.

Le Conseil formule la suggestion que les conseils régionaux de développement puissent remplir adéquatement le mandat de planifier le développement régional, notamment dans les secteurs de l'emploi et de la main-d'oeuvre. Son impression à cet égard se justifie de plusieurs manières.

Il constate, d'une part, que ces conseils se préoccupent déjà, de par leur mandat, du développement de l'emploi et de la main-d'oeuvre (Secrétariat aux affaires régionales, 1994). Leur accession à davantage d'autonomie et de responsabilité ne ferait que confirmer leur intervention dans ces secteurs. Les conseils sont de plus issus du milieu régional, donc d'un mouvement d'affirmation populaire, ce qui facilite d'autant leur accession à une véritable autonomie. Leur composition de représentants des régions constitue un atout à cet égard. Finalement, ils existent dans la quasi-totalité des régions administratives québécoises. En les suggérant comme maîtres d'oeuvre de la planification du développement régional, le Conseil ne propose donc pas de créer de nouvelles institutions, mais bien plutôt de s'assurer que celles-ci sont, tel que prévu par la politique actuelle de développement régional, présentes dans chacune des régions administratives québécoises.

L'accèsion des conseils régionaux de développement à davantage d'autonomie et de responsabilité dans la planification du développement régional nécessiterait toutefois que des modifications soient apportées à leur mandat, à leur composition et à leur fonctionnement.

#### RECOMMANDATION

7. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux incite le gouvernement à reconnaître l'autonomie de la **population des régions administratives** dans la **planification** de son développement dans les secteurs de l'emploi et de la main-d'oeuvre et à la rendre responsable et imputable de ses décisions à cet égard.*

### 2.3 Orienter le développement de l'emploi et de la main-d'oeuvre

Le Conseil insiste sur l'importance que les ministères et organismes publics préoccupés par le développement de l'emploi et de la main-d'oeuvre assument à son égard des fonctions centrales d'orientation. Les efforts consacrés récemment à la définition d'une politique d'emploi et d'une politique active du marché du travail sont d'excellents pas dans cette direction et méritent à cet égard d'être soutenus et intensifiés (Ministère de l'Emploi, 1995; Gouvernement du Québec, 1995).

Ce rôle auquel le Conseil convie le gouvernement devrait être facilité d'autant par l'attribution à la population des localités et des régions québécoises des mandats de la planification et de l'intervention dans ces secteurs. Un tel partage devrait avoir pour effet de simplifier le rôle que jouent les institutions gouvernementales centrales dans la poursuite de ce développement et, par le fait même, leur concertation.

Le Conseil est par ailleurs convaincu que ces fonctions d'orientation seraient plus aisément satisfaites si le gouvernement du Québec réduisait le nombre de ministères et d'organismes qui poursuivent des mandats dans les secteurs du développement de l'emploi et de la main-d'oeuvre. Il voit ainsi d'un bon oeil l'attribution à une seule ministre de la responsabilité du ministère de la Sécurité du revenu, de la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre et du ministère de l'Emploi.

La révision du partage des pouvoirs et des responsabilités entre les institutions publiques oeuvrant dans les secteurs de l'emploi et de la main-d'oeuvre incite le Conseil à questionner la pertinence de maintenir sous leur forme actuelle certaines des institutions dont le gouvernement du Québec s'est doté pour coordonner son intervention.

C'est le cas notamment des conférences administratives régionales lesquelles ont pour mandat d'assurer, au sein des régions québécoises, une coordination de l'intervention des ministères et organismes publics. Dans la mesure où des institutions régionales et infrarégionales planifient l'intervention, la conçoivent et la gèrent, il pourra s'avérer nécessaire de revoir le rôle que jouent à cet égard les conférences et, à fortiori, celui que sont appelés à jouer les comités régionaux d'emploi qui en constituent une extension (Gouvernement du Québec, 1995).

### 3. Concilier les objectifs économiques et sociaux

Le développement des communautés québécoises requiert la poursuite harmonieuse de leur développement économique et de leur développement social. Les communautés cherchant à s'appropriier leur développement dans les secteurs de l'emploi et de la main-d'oeuvre doivent chercher à concilier les objectifs sociaux qu'elles poursuivent, tel celui de la réinsertion de leurs exclus, et des objectifs économiques, notamment d'efficacité et de rentabilité. La réinsertion de la main-d'oeuvre sur le marché du travail étant étroitement liée à la disponibilité d'emplois, le

succès des communautés auprès de leur main-d'oeuvre sera largement tributaire de leur succès à lui créer des emplois.

Pour ces raisons, le Conseil est convaincu que la population des communautés québécoises devrait intégrer ses efforts de développement de l'emploi et de la main-d'oeuvre. Il croit, par voie de conséquence, que la planification, la conception et la gestion de l'intervention publique auxquelles il convie la population devraient se faire d'une manière concertée.

Le Conseil estime possible d'aider la population des communautés dans ses efforts d'intégration principalement en regroupant les ressources et l'expertise à sa disposition au sein des régions et des localités. Ce regroupement lui apparaît, d'une part, nécessiter un chantier important de rapprochement des institutions publiques ayant pour mandat le développement de l'emploi et de la main-d'oeuvre. D'autre part, la réduction du nombre des institutions publiques intervenant dans chacun de ces secteurs lui semble constituer une condition de succès de cette entreprise.

### ***3.1 Intégrer le développement de l'emploi et de la main-d'oeuvre au sein des régions et des localités québécoises***

La population des régions et des localités doit, pour s'acquitter des fonctions de planification et d'intervention que le Conseil souhaite lui voir confier, disposer de ressources et d'expertise. Le regroupement de celles-ci au sein des régions et des localités québécoises aurait pour avantage d'en permettre une utilisation plus efficace et efficiente par la population. Il faciliterait d'autant l'expression par la population d'une autonomie et d'une responsabilité à l'égard de son développement dans les secteurs de l'emploi et de la main-d'oeuvre. Il contribuerait de ce fait à l'appropriation par celle-ci de son développement.

Le Conseil croit ce regroupement de ressources et d'expertise possible principalement par le rapprochement des institutions publiques régionales et infrarégionales poursuivant les mandats de développer l'emploi et la main-d'oeuvre. Ce regroupement n'implique toutefois pas nécessairement une fusion de ces institutions. L'approche préconisée à cet égard devra tenir compte des circonstances. Ainsi, l'exigence d'intervenir d'une manière adaptée auprès, d'une part, des employeurs et, d'autre part, de la main-d'oeuvre peut justifier l'implantation au sein des localités québécoises de guichets de services qui leur sont spécifiques. Au contraire, la planification du développement de l'emploi et de la main-d'oeuvre à l'échelle régionale devrait probablement regrouper physiquement les ressources et l'expertise requises à cette fin, la planification du développement de l'emploi et celle du développement de la main-d'oeuvre étant étroitement liées.

#### **RECOMMANDATION**

8. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux incite le gouvernement à supporter la population dans ses efforts d'intégration du développement de l'emploi et du développement de la main-d'oeuvre, notamment en rapprochant les institutions publiques régionales et infrarégionales afin de maximiser leurs ressources et leur expertise.*

### ***3.2 Réduire le nombre d'institutions publiques ayant pour mandat le développement de la main-d'oeuvre***

Le Conseil encourage la population des régions et des localités québécoises à intégrer ses efforts de développement de l'emploi et de la main-d'oeuvre. La réduction du nombre d'institutions publiques poursuivant le développement de la main-d'oeuvre lui apparaît constituer à cet égard une condition facilitante.

La multiplicité des institutions publiques poursuivant le mandat d'intervenir auprès des prestataires d'aide sociale affecte la qualité de leur intervention, notamment par les doublages et la compétition qu'elle occasionne. Cette réalité révèle toutefois l'existence d'un problème plus fondamental, à savoir celui de la cohérence et de l'efficacité de l'intervention des institutions publiques dans le secteur du développement de la main-d'oeuvre. Le Conseil est d'avis que la solution à ce problème impose à l'État québécois une exigence de cohérence dans la manière dont il poursuit ce développement.

Le simple nombre d'institutions publiques cherchant à développer la main-d'oeuvre québécoise rend inévitable des problèmes de cohérence et d'efficacité pour leur intervention. Le Conseil croit de ce fait que cette difficulté ne peut se résoudre simplement par une concertation entre ces institutions.

L'intervention du gouvernement fédéral dans le secteur du développement de la main-d'oeuvre, principalement par l'entremise du ministère Développement des ressources humaines Canada, constitue un aspect important de ce problème. Il est clair que le gouvernement du Québec ne dispose pas de l'autorité requise pour apporter seul des révisions aux institutions relevant du gouvernement fédéral et à leur intervention. Cette situation n'enlève cependant rien à la pertinence des revendications du gouvernement du Québec. Celui-ci réclame que les pouvoirs gouvernementaux en matière de développement de la main-d'oeuvre, notamment ceux relatifs à l'assurance chômage, lui soient dorénavant confiés en exclusivité. Des développements récents laissent entrevoir le succès de ces démarches. Le Conseil croit que ces efforts méritent d'être soutenus et qu'ils devraient notamment viser à rapatrier les pouvoirs et responsabilités qu'exerce le gouvernement fédéral auprès des individus et des collectivités.

L'attente d'une conclusion à des négociations entre les deux paliers de gouvernement ne devrait toutefois pas servir de prétexte à l'inaction. Le gouvernement du Québec peut d'ores et déjà procéder à une réforme des institutions publiques tombant sous sa juridiction.

C'est d'ailleurs ce qu'il a entrepris de faire depuis quelques années, notamment par la création de la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre. Ainsi, la loi constitutive de la Société lui donne pour mission de « ... promouvoir et de soutenir le développement de la main-d'oeuvre et de favoriser l'équilibre entre l'offre et la demande de main-d'oeuvre sur le marché du travail et de l'emploi au Québec » (Loi sur la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre, chapitre II, article 16). Les prises de position récentes du gouvernement du Québec tendent à confirmer la Société dans son rôle de « ... principal porte-parole gouvernemental en matière de développement de la main-d'oeuvre » (Gouvernement du Québec, 1995). C'est le cas notamment à l'égard du mémoire conjoint créant des comités régionaux d'emploi et confiant la coordination de leurs activités à la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre. Cette confirmation apparaît également évidente si on en juge par le contenu de la loi 90 confiant un rôle de premier plan à la Société en matière de formation professionnelle au Québec (Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'oeuvre, 1995).

Le temps apparaît toutefois venu d'aller plus loin. Le Conseil considère, à un élément près, les démarches gouvernementales impliquant la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre comme une démonstration suffisante de sa volonté de lui confier une responsabilité exclusive dans le secteur du développement de la main-d'oeuvre. Compléter cette démonstration lui apparaît toutefois requérir d'outiller les différentes instances de la Société afin de leur permettre de remplir ce mandat tant au niveau provincial que régional et local. Cela implique nécessairement un regroupement de l'ensemble des ressources humaines et financières servant actuellement à ce développement.

Le Conseil a souligné précédemment l'importance d'intégrer le développement de la main-d'oeuvre prestataire d'aide sociale au développement de l'ensemble de la main-d'oeuvre québécoise de manière à accorder un traitement équitable à l'ensemble des travailleurs. Il a

suggéré de rapprocher les institutions publiques qui poursuivent ces mandats. Dans la mesure où la Société se voit confier la charge du développement de la main-d'oeuvre, le Conseil est d'avis qu'elle devrait également se voir attribuer les ressources humaines et financières lui permettant de desservir adéquatement la main-d'oeuvre prestataire d'aide sociale.

Plusieurs indications, par-delà celle d'une réduction du nombre d'institutions ayant pour mandat le développement de la main-d'oeuvre, militent en faveur de la fusion des réseaux Travail-Québec et SQDM pour satisfaire à cette exigence.

Les compétences du personnel de ces deux réseaux se complètent pour supporter les prestataires d'aide sociale dans leur cheminement vers le marché du travail. D'une part, le personnel du réseau Travail-Québec possède une connaissance des besoins des prestataires qui s'avère indispensable pour planifier l'intervention qui leur est destinée, la concevoir et la réaliser. D'autre part, ce personnel pourrait, par cette fusion, tirer davantage profit des ressources et de l'expertise offerte par la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre pour réaliser ces fonctions.

La répartition géographique du réseau Travail-Québec et particulièrement sa présence dans un nombre considérable de localités québécoises offre une indication supplémentaire de la pertinence de cette fusion. La fusion des centres Travail-Québec et des bureaux locaux de la Société aurait notamment pour effet de bonifier la capacité d'intervention de ces derniers et donc de doter la Société d'une véritable instance locale d'intervention.

## RECOMMANDATIONS

9. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux incite le gouvernement à réduire le nombre d'institutions publiques ayant pour mandat le **développement de la main-d'oeuvre**, particulièrement au sein des régions et des localités québécoises.*
10. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux supporte le gouvernement dans ses démarches visant à rapatrier les pouvoirs et responsabilités actuellement dévolus au gouvernement fédéral dans le secteur du développement de la main-d'oeuvre, notamment ceux relatifs à l'assurance chômage et ceux servant à financer le développement de l'emploi et de la main-d'oeuvre auprès des individus et des communautés.*
11. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux incite le gouvernement à confirmer le mandat de la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre à l'égard du développement de la main-d'oeuvre québécoise, notamment en regroupant au sein des instances de son réseau les ressources humaines et financières consacrées actuellement à ce développement.*

### 3.3 Réorienter la mission du réseau Travail-Québec

Le Conseil estime par ailleurs que la fusion des réseaux Travail-Québec et SQDM rend nécessaire une réorientation de la mission du réseau Travail-Québec vers le développement de l'employabilité et l'intégration en emploi des prestataires d'aide sociale.

Le Conseil a constaté l'importance qu'accorde le ministère de la Sécurité du revenu à la portion de sa mission qui consiste à aider financièrement les personnes et les familles dans le besoin. Le Ministère a assorti cette tâche d'un nombre considérable de règles administratives ayant notamment pour effet de moduler l'aide financière accordée aux personnes. Il a également instauré des mesures de contrôle afin de s'assurer du respect des règles administratives régissant l'attribution de cette aide financière.

L'application de ces règles administratives et de ces mesures de contrôle est à ce point considérable qu'elle accapare une part extrêmement importante du temps de travail des agents intervenant auprès des prestataires d'aide sociale. La fusion des tâches des agents d'aide sociale à laquelle le ministère de la Sécurité du revenu a procédé il y a quelques années ajoute à la complexité de cette situation. Si elle semble avoir eu pour avantage de contribuer à enrayer certains problèmes de coordination des services offerts par les agents, elle a généré, pour les prestataires, une ambiguïté : celle de ne pas savoir si l'agent est là pour les conseiller et les aider dans leur cheminement vers le marché du travail, ou plutôt pour contrôler la véracité de leur situation et éventuellement réduire leurs prestations.

Le Conseil reconnaît l'importance de contrôler les dépenses que génère le ministère de la Sécurité du revenu dans le cadre de sa mission d'aide financière, particulièrement dans le contexte budgétaire actuel. Il est clair que la préoccupation à l'égard du contrôle des coûts liés à l'aide financière ne saurait être évacuée. Elle devra demeurer présente, peu importe les modifications suggérées à la gestion des prestataires d'aide sociale.

Ceci dit, le Conseil émet deux commentaires à l'égard de la priorité qu'accorde le Ministère à sa mission d'aide financière et à la gestion qu'il fait de celle-ci. Le premier a trait à la manière dont le Ministère envisage sa mission, le second concerne le rôle du personnel, et tout particulièrement des agents intervenant auprès des prestataires d'aide sociale.

D'une part, face à la priorité accordée, dans les faits, à la gestion de l'aide financière, le Conseil est d'avis qu'il s'agit là, de la part du Ministère, d'un investissement discutable de temps et de ressources. Le Conseil, tout en reconnaissant l'importance du contrôle des dépenses publiques, est enclin à croire qu'il existe des manières plus simples et probablement aussi efficaces pour le Ministère de gérer l'aide financière accordée aux personnes et aux familles. Il lui apparaîtrait infiniment plus profitable d'employer la majeure partie du temps de ses ressources professionnelles à développer l'employabilité des prestataires et à les supporter dans leurs démarches de réinsertion sur le marché du travail. Le Conseil croit que les économies réalisées par tel investissement compenseraient largement celles que réalise actuellement le Ministère en gérant l'aide financière par le biais d'une multitude de barèmes et de mesures de contrôle.

D'autre part, à l'égard du personnel intervenant auprès des prestataires d'aide sociale, le Conseil estime essentiel que leurs fonctions soient simplifiées et qu'elles soient dorénavant orientées principalement vers le développement de l'employabilité des prestataires et le soutien de leurs démarches de réinsertion du marché du travail. Si le personnel intervenant auprès des prestataires d'aide sociale doit continuer d'assumer une double fonction auprès de ceux-ci, le Conseil insiste cependant sur l'importance d'éviter, pour les prestataires, toute ambiguïté dans le rôle joué par l'agent qui les dessert.

Sur la question spécifique de la pertinence de la fusion des tâches des agents, le Conseil constate l'existence d'opinions contradictoires. Certains y voient des avantages substantiels, particulièrement en termes de coordination de l'intervention publique, alors que d'autres y perçoivent surtout un risque de confusion pour les prestataires. À défaut de pouvoir trancher ce débat spécifique, le Conseil suggère qu'il soit davantage étudié.

## RECOMMANDATION

12. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux incite le gouvernement à réorienter les ressources de l'actuel réseau Travail-Québec vers le développement de l'employabilité et l'insertion en emploi de la main-d'oeuvre prestataire d'aide sociale.*

### **3.4 Réduire le nombre d'institutions publiques ayant pour mandat le développement de l'emploi**

Le Conseil est également frappé par la diversité des institutions publiques québécoises contribuant au développement de l'emploi et par le chevauchement dans les mandats que celles-ci poursuivent. Il en résulte une jungle de programmes et de mesures dans laquelle se perdent les clientèles que ceux-ci se proposent d'aider. Plusieurs documents témoignent de cette réalité, qu'on pense au Répertoire des programmes et des mesures à l'intention de la main-d'oeuvre québécoise, à certaines des conclusions des travaux du comité interministériel formé pour étudier la réorganisation et la simplification des actions gouvernementales en matière de formation professionnelle et d'emploi, au mémoire du Forum pour l'emploi à la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec ou, d'une manière particulièrement marquée, au Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1994-1995. L'expérience semble par ailleurs avoir démontré que les institutions publiques québécoises impliquées actuellement dans ce secteur éprouvent une difficulté particulière à se concerter.

Le Conseil tire de ce constat une conclusion simple : celle qu'il est impératif de réduire le nombre d'institutions publiques impliquées dans le développement de l'emploi afin de permettre à la population des communautés de maximiser l'utilisation des ressources et de l'expertise dans ce secteur.

Plusieurs avenues sont à cet égard disponibles. Le Conseil mentionne, à titre de suggestion, celle de restreindre au développement de la main-d'oeuvre le mandat de la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre. Cette position se justifie d'autant plus facilement que le mandat de la Société apparaît déjà fort large (SQDM, 1994). L'attribution à celle-ci du mandat du développement de la main-d'oeuvre prestataire d'aide sociale viendrait alourdir son fardeau de responsabilités, particulièrement compte tenu de l'importance de cette dernière clientèle et des contraintes à l'emploi qui la caractérisent. Il ne s'agit évidemment là que d'une avenue. Le Conseil n'en évoque volontairement qu'une, laissant à d'autres le soin de compléter cette réflexion.

#### **RECOMMANDATION**

13. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux incite le gouvernement à réduire le nombre d'institutions publiques ayant pour mandat le **développement de l'emploi**, particulièrement au sein des régions et des localités québécoises.*

#### **4. Encourager le partenariat**

La solution à l'exclusion du marché du travail des prestataires d'aide sociale requiert un renouvellement des relations entre ceux-ci et leurs communautés.

La notion de solidarité est invoquée pour fonder ce renouvellement. Le Conseil prend cependant soin de préciser, compte tenu de l'engouement que plusieurs manifestent actuellement à son égard, qu'il confère à cette notion un sens spécifique. Il la définit comme une relation de réciprocité entre les communautés et leurs membres, laquelle implique, selon son sens même, deux mouvements : la responsabilité du collectif à l'égard de ses membres et, en retour, la responsabilité des membres à son endroit (Rosanvallon, 1995; Hoy, 1995).

Pourquoi cette approche ?

D'une part, pour donner un sens véritable à la responsabilité des individus face à leurs démarches de réinsertion. Cette responsabilité revêt un sens, dans un contexte de faible disponibilité

d'emplois, dans la mesure où les individus disposent de réels choix pour l'exercer. Aussi importe-t-il de leur offrir de tels choix.

D'autre part, pour ériger en obligation concrète l'impératif collectif et abstrait de réinsérer sur le marché du travail les prestataires d'aide sociale. Il n'est possible de vaincre l'exclusion du marché du travail que si cette lutte signifie quelque chose pour quelqu'un, que si elle devient la préoccupation que des personnes éprouvent pour d'autres personnes. Aussi faut-il la rendre concrète.

Le renouvellement des relations entre les prestataires d'aide sociale et leurs communautés implique de revoir les termes selon lesquels les institutions publiques interviennent auprès des personnes afin de les supporter dans leurs démarches de réinsertion du marché du travail.

#### **4.1 Redéfinir les fondements de l'intervention**

Les personnes exclues du marché du travail, qu'elles soient prestataires d'aide sociale, prestataires d'assurance chômage ou qu'elles travaillent à temps partiel faute de trouver un emploi à temps plein, doivent assumer une part raisonnable de responsabilité à l'égard de leur réinsertion sur le marché du travail. Le Conseil s'est efforcé de souligner précédemment que d'autres facteurs que la responsabilité des individus entraînent cependant en ligne de compte afin de déterminer le succès ou l'échec de leurs tentatives de réinsertion.

Il est clair que la faible disponibilité d'emplois qui caractérise actuellement le marché du travail joue à cet égard un rôle prépondérant. Le Conseil considère que la responsabilité des personnes à l'égard de leur réinsertion sur le marché du travail n'a de sens, dans ce contexte, que dans la mesure où celles-ci sont susceptibles de l'exercer. Cela signifie, concrètement parlant, qu'elles doivent disposer d'un certain nombre de possibilités de réinsertion afin de pouvoir assumer leur responsabilité à cet égard.

Cette manière d'envisager la responsabilité des individus a des implications d'importance pour l'intervention publique qui cherche à les supporter dans leurs démarches. Elle revêt, pour l'intervention publique auprès des prestataires d'aide sociale, une signification bien particulière en raison des contraintes à l'emploi qui les affectent souvent.

Les adultes prestataires d'aide sociale ne constituent pas une clientèle homogène. Les contraintes personnelles qui limitent leur participation au marché du travail sont liées à une variété de facteurs : leurs caractéristiques socio-démographiques, la présence de handicaps, leurs qualifications, etc.

Par voie de conséquence, le cheminement des prestataires d'aide sociale vers le marché du travail peut varier et comporter plusieurs étapes, selon leur situation. Satisfaire à leurs besoins dans ce cheminement exige de l'intervention publique qu'elle soit définie en conséquence. Certains ont besoin de services sociaux pour régler des problèmes personnels ou familiaux. D'autres requièrent des services de formation ou de stage afin d'améliorer leurs qualifications et d'acquiescer des comportements compatibles avec le travail. Pour ceux qui sont prêts à réintégrer le marché du travail, l'intervention publique devra supporter leurs démarches en leur offrant de réelles possibilités de réinsertion. Cette réinsertion constitue, à proprement parler, l'étape ultime de ce cheminement.

Les contraintes à l'emploi d'un nombre important de prestataires d'aide sociale contribuent à les rendre captifs de leur exclusion. Leurs possibilités de réinsertion sur le marché du travail apparaissent, comparativement à celles d'autres travailleurs, particulièrement limitées. Devant l'abondance de travailleurs en chômage, les employeurs manifestent en effet une préférence

marquée pour l'embauche de ces derniers, notamment en raison de leurs qualifications généralement plus élevées et de leur absence moins prolongée du marché du travail.

Pour l'ensemble de ces raisons, l'intervention publique revêt pour la main-d'oeuvre prestataire d'aide sociale une importance particulière : cette dernière a, plus que toute autre portion de la main-d'oeuvre québécoise, besoin d'aide. L'intention du Conseil n'est pas de préciser la nature de cette intervention, notamment en termes de programmes, de durée de participation ou autrement : il a déjà clairement indiqué qu'il considérerait du ressort d'institutions publiques régionales ou infrarégionales de planifier et d'intervenir d'une manière adaptée auprès de la main-d'oeuvre québécoise. Ce qui l'anime, c'est plutôt le souci que ces institutions assument la responsabilité d'offrir à ces personnes de véritables choix dans leur cheminement vers le marché du travail.

Le Conseil propose en conséquence que ces institutions, une fois dotées de ressources suffisantes, se voient imposer une obligation concrète d'offrir aux prestataires d'aide sociale résidant au sein du territoire qu'elles desservent de véritables choix de réinsertion. Ces choix devraient être motivés par des attentes réalistes face à la situation des personnes et, par ailleurs, réels quant aux possibilités, notamment de réinsertion, qu'ils offrent. Aussi, le Conseil est d'avis que les personnes concernées devraient participer à leur définition. La réinsertion vers laquelle ces choix tendent pourra signifier, pour certaines personnes, une réinsertion sociale bien plus qu'une réinsertion sur le marché du travail. Le Conseil considère cette option également méritoire dans une perspective de développement tant économique que social des communautés.

En revanche, si la responsabilité des prestataires d'aide sociale face à leur réinsertion sur le marché du travail n'a de sens que dans la mesure où ces derniers disposent de véritables possibilités de réinsertion, leur offre par les institutions publiques devrait entraîner une contrepartie. Le Conseil estime que les personnes auxquelles des choix réels et réalistes sont offerts devraient avoir l'obligation d'en accepter au moins un. Ce sont là, à son sens, les termes d'une relation de réciprocité entre les prestataires d'aide sociale et les institutions publiques ayant charge de leur réinsertion.

Le Conseil est d'avis que cette obligation de participation devrait être concrète. L'esprit qui l'anime doit en être un avant tout d'incitation à la participation. L'appropriation par les communautés de leur développement dans les secteurs de l'emploi et de la main-d'oeuvre implique la création de liens plus étroits entre leurs membres. Le Conseil souhaite que ces liens donnent une cohésion à ces communautés qui fasse en sorte que les personnes y développent un sentiment de responsabilité à l'égard de leur collectif et que le collectif assume une responsabilité à l'égard de chacun de ses membres.

Cette responsabilité de participation pourra cependant entraîner, pour les personnes qui la refusent systématiquement, des pénalités, voire une exclusion complète des mécanismes qui sont prévus pour leur venir en aide. Sur cette dernière question, évidemment délicate, le Conseil suggère une réflexion plus approfondie, notamment afin d'en explorer le réalisme et les modalités.

Deux caractéristiques de cette proposition la distinguent du « workfare » (Jacobs, 1995; Lightman, 1995). D'une part, les prestataires d'aide sociale doivent pouvoir choisir librement de participer à des démarches de réinsertion. Dans la mesure où le choix de démarches qui leur est offert est réel et réaliste, le Conseil considère que ceux qui décident de participer le font alors de façon volontaire. D'autre part, la proposition que formule le Conseil prévoit que le refus de toute forme de participation à des offres réelles et réalistes de réinsertion puisse entraîner pour des prestataires d'aide sociale une perte d'aide financière. Le Conseil croit que cette position se défend en raison du fait qu'un refus de participation, en dépit d'offres raisonnables, constitue une rupture de la relation qui lie ces individus à leur communauté.

## RECOMMANDATION

14. *Que les institutions publiques chargées du développement de l'emploi et de la main-d'oeuvre au sein des localités québécoises soient formellement responsables d'offrir aux prestataires d'aide sociale des possibilités de réinsertion sociale ou en emploi adaptées à leur situation; en contrepartie, que les prestataires d'aide sociale aient, dans la mesure où les offres de réinsertion qui leur sont faites sont réelles et réalistes, la responsabilité de participer à celles-ci.*

### **4.2 *Rendre les institutions publiques responsables***

Plusieurs des recommandations formulées précédemment par le Conseil ont pour intention de créer des conditions propices à l'exercice par les institutions publiques d'une réelle responsabilité à l'égard de la réinsertion sur le marché du travail de la main-d'oeuvre exclue. C'est le cas notamment de celle encourageant l'autonomie et la responsabilité des communautés dans la planification, la conception et la gestion de l'intervention, de celle suggérant une réduction du nombre des institutions publiques intervenant auprès de ces personnes, etc.

Le Conseil ajoute à cette liste de conditions celle pour les institutions chargées d'intervenir dans les secteurs de l'emploi et de la main-d'oeuvre d'entretenir des liens étroits avec l'ensemble des partenaires des communautés, notamment avec ceux des institutions d'autres réseaux publics. Ces liens devraient permettre de garantir aux prestataires d'aide sociale un accès à l'ensemble des services susceptibles de les supporter dans leurs démarches de réinsertion.

Le Conseil identifie deux types de service directement complémentaires à ces démarches et deux institutions publiques québécoises assumant une part de responsabilité dans leur prestation : les CLSC offrent des services sociaux susceptibles de répondre à des problèmes familiaux et de santé; les commissions scolaires, pour leur part, interviennent auprès des prestataires afin de satisfaire à leurs besoins de formation générale et professionnelle.

Le Conseil constate des lacunes dans l'accessibilité des prestataires d'aide sociale à de tels services. Deux problèmes semblent en cause : d'une part, le manque de volonté des institutions publiques d'intervenir d'une manière structurée; d'autre part, le manque de coordination dans la prestation de ces services et des services de développement de l'employabilité et d'intégration en emploi.

L'intervention des CLSC auprès des prestataires d'aide sociale semble poser un problème particulier. Les besoins de services sociaux des prestataires sont importants. La réponse à ceux-ci ne fait cependant généralement pas l'objet d'ententes formelles entre les CLSC et les institutions ou organismes cherchant à les réinsérer en emploi. Les CLSC répondent aux besoins des prestataires qui font appel à leurs services, mais ne destinent pas à ces personnes une intervention structurée. Le Conseil est cependant d'avis que tel devrait être le cas.

Par ailleurs, il existe plusieurs manières d'encourager la collaboration des CLSC et des commissions scolaires dans la prestation de services complémentaires aux prestataires d'aide sociale. Le Conseil suggère notamment un rattachement administratif de ces institutions avec celles responsables du développement de l'emploi et de la main-d'oeuvre. Il considère ainsi souhaitable que des représentants des régies régionales de la santé et des services sociaux et des commissions scolaires prennent part aux décisions des institutions publiques chargées du développement de l'emploi et de la main-d'oeuvre au sein des régions et des localités québécoises. Il propose par ailleurs que la prestation de services sociaux soit régie par des ententes semblables à celles en vigueur avec les commissions scolaires pour la prestation de services de formation.

La réduction du nombre d'institutions publiques poursuivant le développement de l'employabilité et l'intégration en emploi des prestataires d'aide sociale aura par ailleurs l'avantage de mettre un terme à la compétition à laquelle se livrent actuellement les institutions publiques dans l'achat de services à l'intention de ces personnes. L'achat des services de formation offerts par les commissions scolaires semble notamment faire l'objet de surenchère, ces dernières ayant le loisir de choisir entre de nombreux acheteurs celui qui s'avère le plus offrant. Clairement, une telle pratique ne profite en rien aux personnes à qui ces services sont destinés.

#### RECOMMANDATION

15. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux incite le gouvernement à supporter l'accès des prestataires d'aide sociale à l'ensemble des services susceptibles de les aider dans leur cheminement vers le marché du travail, notamment en structurant davantage la prestation de services complémentaires et en coordonnant, entre les partenaires des communautés, la prestation de ces services et celle de services de développement de l'employabilité et d'intégration à l'emploi.*

## VI. L'ENTREPRISE PRIVÉE ET LA LUTTE CONTRE L'EXCLUSION DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Les stratégies de lutte à l'exclusion du marché du travail ne peuvent, en toute logique, être articulées en comptant uniquement sur l'intervention publique et sur l'apport du secteur de l'économie sociale. Elles doivent impliquer l'entreprise privée et plus particulièrement la petite et moyenne entreprise.

La lutte à l'exclusion du marché du travail requiert la prise de conscience par l'ensemble des acteurs sociaux de l'ampleur de ce phénomène et de l'urgence d'entreprendre une action concertée. Cette prise de conscience est possible : l'exemple de la mobilisation que suscite, depuis à peine quinze ans, la détérioration de l'environnement en fait foi. La préoccupation que suscitent les questions environnementales s'inscrit actuellement dans les moeurs de l'entreprise, à un point tel que les rapports d'attestation et de vérification confirmant sa situation financière doivent contenir une opinion relative à sa situation sur le plan environnemental. Dans le cas d'un risque, le comptable agréé préparant ce rapport doit l'inscrire au passif de l'entreprise. Autre signe de changement, les pays membres de l'OCDE élaborent actuellement une norme de production internationale tenant compte des impacts environnementaux.

Peut-on susciter une telle mobilisation face au problème de l'exclusion de la main-d'oeuvre ? C'est ce que croit un groupe de travail formé aux États-Unis afin d'étudier les conditions de vie. Celui-ci incite les entreprises à adopter un modèle fondé sur la notion d'entreprise «responsable». Ce modèle favorise en fait les entreprises qui adoptent un comportement responsable à l'égard de leur main-d'oeuvre plutôt que celles qui ont recours à des restructurations causant la mise à pied de milliers de travailleurs.

Pour les sénateurs démocrates dirigeant ce comité de travail, une entreprise «responsable» se reconnaît de la façon suivante : elle consacre 3 % de sa masse salariale à un régime de retraite transférable et 2 % à la formation de la main-d'oeuvre, prend charge de la moitié des coûts de l'assurance-maladie de ses employés, met sur pied des plans d'intéressement aux bénéficiaires et d'actionnariat des employés et s'assure de la représentation de ceux-ci au sein de son conseil d'administration. De plus, l'entreprise responsable s'assure que l'écart entre son plus petit salarié et son plus gros soit inférieur à 50 contre un. Autres aspects importants, une entreprise «responsable» signe un contrat de responsabilité avec sa collectivité qui vise à réduire les risques de licenciements; elle s'interdit d'embaucher des prisonniers et des enfants et réalise la moitié de

ses investissements aux États-Unis où sont d'ailleurs localisés la moitié de ses emplois. Comment convaincre les entreprises d'adopter de tels comportements ? En réduisant le taux d'imposition des entreprises «responsables» de 18 % à 11 %.

Alors que le Québec cherche à redéfinir son pacte social, il y a lieu de situer l'apport potentiel de l'entreprise privée à la lutte contre l'exclusion du marché du travail. Cela est d'autant plus vrai que l'emploi en constitue justement l'un des principaux enjeux. Dans ce contexte, il serait souhaitable de préciser ce qu'est une entreprise « responsable », notamment à l'égard de sa main-d'oeuvre, et d'identifier les moyens à mettre en oeuvre pour que les entreprises adoptent des comportements qui y correspondent. Le Conseil note en passant que les consommateurs, par leurs habitudes d'achat, peuvent influencer grandement les entreprises à adopter des comportements responsables. Pourquoi, par exemple, ceux-ci ne choisiraient-ils pas d'«encourager» seulement les entreprises «responsables» de leur main-d'oeuvre ?

Le Conseil est par ailleurs d'avis que l'entreprise privée devrait recourir davantage aux pratiques de l'aménagement et du partage du temps de travail afin d'apporter une contribution à la lutte contre l'exclusion de la main-d'oeuvre du marché du travail. Leur mise en application dans le contexte québécois devrait toutefois se faire autrement que sur une base hebdomadaire en raison de la proportion déjà considérable de travailleurs oeuvrant à temps partiel. Ainsi, plutôt que de réduire le temps de travail hebdomadaire de travailleurs pour en embaucher de nouveaux, le Conseil croit que les entreprises devraient envisager d'autres alternatives.

La réduction du nombre d'heures supplémentaires que réalisent régulièrement bon nombre de travailleurs constitue une avenue à emprunter à cette fin. Dans le contexte actuel, les employeurs sont en quelque sorte encouragés à recourir au temps supplémentaire en raison des coûts qu'occasionne la création d'un emploi. Une fois atteint le plafond des différentes cotisations liées à l'emploi, l'employeur a davantage intérêt à recourir aux services de la même main-d'oeuvre que de créer un nouvel emploi. Ce faisant, il s'épargne également des coûts de formation.

Le Conseil ne suggère pas d'éliminer complètement le recours aux heures supplémentaires. Il souhaite plutôt le limiter tout en préservant une marge de manoeuvre pour les entreprises et les travailleurs. Plusieurs moyens sont disponibles pour rendre le recours régulier à cette pratique moins attrayant. On peut par exemple songer à réduire de 44 à 40 le nombre d'heures de la semaine normale de travail. Cette mesure pourrait s'accompagner de la fixation d'une durée maximale de la semaine de travail au-delà de laquelle le recours au travail supplémentaire deviendrait plus coûteux par l'application d'une taxe sur le temps supplémentaire ou par l'élimination du plafond de certaines contributions de l'employeur. Afin d'éviter toute protestation face à l'introduction de ces mesures, le gouvernement pourrait en faire un jeu à somme nulle en investissant dans un autre domaine les sommes récupérées de cette façon, son objectif n'étant pas de faire de l'argent mais de favoriser la création d'emplois.

On pourrait songer aussi, dans un cadre plus positif, à exempter les employeurs de toutes ou d'une partie des taxes sur la masse salariale des nouveaux employés embauchés grâce à l'argent qui aurait servi à la rémunération d'heures supplémentaires. On assurerait par le fait même un accroissement de la production et de la compétitivité de l'entreprise tout en poursuivant des objectifs de lutte à l'exclusion de la main-d'oeuvre.

C'est toutefois du côté des travailleurs qui comptent actuellement sur les revenus du temps supplémentaire que la grogne risque d'être la plus forte. À ce chapitre, les syndicats auront probablement un rôle clé à jouer. Il faut s'attendre à ce que ces solutions fassent l'objet de débats importants entre le patronat et les syndicats.

Les pratiques du partage et de l'aménagement du temps de travail devraient également être envisagées sur une base volontaire. Le Conseil invite à cet égard les entreprises à offrir à leurs

travailleurs des formules susceptibles de les intéresser et de permettre, en retour, la création de nouveaux emplois. Que l'on pense notamment à des formules permettant une articulation entre les études et le travail ou entre la retraite et le travail : congés spéciaux à des fins d'éducation, préretraite progressive à temps partiel, etc (Tremblay, 1995).

#### RECOMMANDATIONS

16. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux incite le gouvernement à rendre moins attrayant le recours aux heures supplémentaires en fixant la durée de la semaine normale de travail à 40 heures par semaine et en déterminant une durée maximale de la semaine de travail au-delà de laquelle une mesure punitive pourrait être appliquée.*
17. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux incite le gouvernement à chercher dans l'articulation études - travail - retraite de nouveaux moyens d'aménager et de partager le temps de travail.*

Le Conseil a souligné précédemment certains effets pervers découlant du fonctionnement actuel du régime d'assurance chômage. Il a commenté notamment le fait que le recours répété de la main-d'oeuvre québécoise à ce régime est étroitement lié aux comportements des employeurs qui trouvent là un moyen de flexibiliser le travail. Le Conseil suggérait en conséquence que ce régime traite dorénavant d'une manière équitable les entreprises et les travailleurs.

Le Conseil propose en ce sens de fixer les taux de cotisation des employeurs en fonction de leur appartenance à un secteur d'activité économique. À l'instar des pratiques de la CSST, le risque potentiel qu'un employeur, par le placement de sa main-d'oeuvre, représente pour le régime d'assurance chômage serait évalué en fonction des comportements passés des entreprises de son secteur. Le système pourrait continuer d'exiger des taux fixes de la part des travailleurs, conserver la même la proportion de gains assurables, tout en modulant les cotisations des employeurs selon ce principe.

Cette proposition ne souhaite pas alourdir le fardeau des employeurs et les rendre moins compétitifs. Aussi, afin d'éviter cet écueil, le Conseil suggère que les économies réalisées grâce à cette mesure servent à faciliter l'adoption par les entreprises de mesures de flexibilité de l'emploi plus respectueuses de leur main-d'oeuvre. Les entreprises des secteurs présentant les plus hauts risques de recours à l'assurance chômage se verraient ainsi encouragées à opter pour d'autres manières de flexibiliser le travail : formation professionnelle, recyclage, mobilité des travailleurs, etc.

#### RECOMMANDATION

18. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux incite les autorités concernées à modifier le régime d'assurance chômage afin d'éliminer les comportements des entreprises qui sont contraires aux objectifs poursuivis par ce régime d'assurance publique.*



## CONCLUSION

Inspiré par La politique de la santé et du bien-être, le Conseil a centré ses travaux sur le manque d'harmonisation des politiques sociales et la recherche de solutions à ce problème. Devant l'étendue de ce chantier, il a vite constaté que l'utilité de sa contribution serait d'autant plus grande s'il restreignait sa réflexion à l'examen des politiques régissant un seul secteur de la vie québécoise. L'importance de l'emploi comme déterminant de la santé et du bien-être de la population l'a incité à en faire son champ de réflexion et à considérer l'harmonisation des politiques de lutte contre l'exclusion de la main-d'oeuvre du marché du travail comme son objet spécifique d'analyse.

Son approche à cet égard fut celle de la démonstration. Afin d'apprécier l'ampleur de l'exclusion de la main-d'oeuvre et d'en comprendre la signification, le Conseil s'est efforcé de la quantifier et d'en cerner les principales causes. L'examen de la cohérence et de l'efficacité de l'intervention publique contre l'exclusion de la main-d'oeuvre prestataire d'aide sociale lui a alors servi en quelque sorte de prétexte pour démontrer la pertinence et le réalisme d'harmoniser les politiques publiques qui cherchent à la combattre. C'est donc afin de réaliser cette démonstration que le Conseil s'est intéressé avec autant d'insistance aux lacunes de l'intervention publique visant le développement de l'employabilité et à la réinsertion en emploi de la main-d'oeuvre prestataire d'aide sociale.

Le Conseil tire deux conclusions de cette portion de ses travaux.

La première est que l'exclusion de la main-d'oeuvre du marché du travail constitue avant tout un phénomène social. Ses causes sont liées à des facteurs à la fois propres à l'économie québécoise et externes à celle-ci. Si la société québécoise ne peut agir sur l'ensemble de ces facteurs, elle dispose par contre d'une marge de manoeuvre amplement suffisante pour l'inciter à l'action. En ce sens, le Conseil croit que l'exclusion de la main-d'oeuvre québécoise pose avec acuité le problème de la capacité du Québec et de ses communautés québécoises d'assurer leur développement.

La seconde conclusion, c'est que malgré le caractère principalement social de l'exclusion, l'intervention publique, particulièrement celle auprès des prestataires d'aide sociale, confère plus d'importance aux causes attribuables aux personnes et à leurs caractéristiques individuelles qu'à celles qui découlent de notre économie. Cette incohérence apparaît flagrante à deux égards. Le Conseil constate, en dépit de son discours, le manque d'engagement de l'Etat dans la lutte contre l'exclusion. Il remarque par ailleurs à quel point son intervention, malgré le désir évident de faire des individus les principaux responsables de leur exclusion, limite l'exercice par ceux-ci d'une véritable responsabilité.

Ces conclusions exigent de revoir notre approche à l'égard de l'exclusion de la main-d'oeuvre. Le Conseil croit que c'est par le développement social et économique de ses communautés que le Québec parviendra à contrer ce phénomène. Deux convictions le guident en ce sens.

D'une part, celle que les communautés québécoises détiennent, par la capacité qu'elles ont d'assurer leur développement, la solution au problème de l'exclusion de leur main-d'oeuvre. Comme le Conseil a cherché à le souligner, la population réussit, lorsque les circonstances s'y prêtent, à assurer son développement dans les secteurs de l'emploi et de la main-d'oeuvre. Cette force, elle la doit à sa connaissance de ses besoins et à l'ingéniosité dont elle fait preuve pour leur répondre, mais avant tout à son désir d'y répondre. C'est en ce sens par l'appropriation de son développement que la population des communautés doit lutter contre l'exclusion de sa main-d'oeuvre.

D'autre part, le Conseil estime que les solutions que les communautés québécoises formuleront à l'égard du problème de l'exclusion ne peuvent, en dernière instance, que provenir d'elles. Il est convaincu que leur accession à l'autonomie et à la maîtrise de leur développement constitue pour elles un processus de maturation, de croissance. Celui-ci implique qu'elles prennent conscience de leur capacité d'assurer elles-mêmes leur développement et qu'elles parviennent progressivement à la maîtrise des outils leur permettant d'y donner suite. Cependant, comme tout processus de maturation, s'il importe de favoriser l'appropriation par les communautés de leur développement, le Conseil est d'avis qu'il est impossible de le provoquer.

Fort de ces convictions, le Conseil propose une nouvelle approche du développement des communautés, laquelle s'inspire de quatre principes de l'économie sociale et particulièrement d'une de ses formes, le développement économique communautaire. Cette approche fait appel à la contribution de l'ensemble de leurs intervenants, de toute provenance, pour assurer leur développement; elle guide le Conseil dans les commentaires qu'il formule à l'intention des acteurs des secteurs public et privé, de même qu'à l'intention de ceux appartenant au « tiers secteur », le secteur de l'économie sociale.

Le Conseil constate le dynamisme des acteurs québécois appartenant au secteur de l'économie sociale et la pertinence toute particulière de l'action des organismes de développement économique communautaire. Il suggère que l'approche qui motive ces derniers soit davantage supportée et serve d'inspiration pour le développement des communautés.

Aussi, le Conseil prend appui sur les principes du développement économique communautaire pour suggérer une révision de l'intervention publique dans les secteurs de l'emploi et de la main-d'oeuvre. Les changements proposés visent avant tout à faire en sorte que l'État, par ses institutions et leur intervention, crée des conditions propices à l'appropriation par les communautés québécoises de leur développement. Le Conseil reconnaît les intervenants des communautés comme les premiers artisans de ce développement, mais demeure convaincu que l'État québécois peut apporter à cette tâche une contribution significative. Les recommandations qu'il formule à cet égard cherchent à identifier pour lui une manière de le faire.

Le Conseil s'inspire également de ces principes pour inciter l'entreprise privée à contribuer activement au développement des communautés québécoises. Il encourage en ce sens l'entreprise à prendre conscience de son rôle dans ce développement, en soulignant notamment qu'une contribution plus marquée de celle-ci serait bénéfique tant pour elle que pour les autres intervenants des communautés au sein desquelles elle réside.

En terminant, le Conseil tient à souligner ce qui traverse, en filigrane, son avis : l'appropriation de son développement par la population des communautés constitue le terme d'une évolution culturelle au cours de laquelle celle-ci fait l'apprentissage de son autonomie, de l'exercice de la démocratie, de la maîtrise de ses moyens. Le Conseil a cherché à souligner, en prenant l'emploi comme objet de démonstration, que seule cette appropriation permettra de résoudre le problème posé par l'harmonisation des politiques sociales. La recherche de solutions à celui-ci sera pour la population des communautés l'occasion de démontrer d'une manière fort concrète son accession à la maturité.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux incite le gouvernement à adopter des stratégies de développement économique définies en fonction des principes du développement économique communautaire.*
2. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux incite les acteurs du développement économique à inscrire la préoccupation pour la production et la consommation locale au coeur de leurs stratégies.*
3. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux incite le gouvernement à reconnaître l'apport potentiel des organismes d'utilité collective dans le développement de nouveaux secteurs d'emploi. Il y aurait par exemple lieu d'examiner les services de proximité (tourisme, environnement, loisirs, éducation, etc.), afin de favoriser l'émergence de nouveaux secteurs d'emploi encadrés par ce type d'organisme.*
4. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux reconnaisse les organismes d'utilité collective comme un moyen privilégié de répondre à des besoins sociaux, notamment d'aide domestique, et alloue les ressources financières en conséquence.*
5. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux incite le gouvernement à octroyer aux travailleurs québécois poursuivant des démarches de développement de leur employabilité ou de réinsertion sur le marché du travail un statut identique et des droits et des avantages comparables, sans égard au régime de sécurité du revenu auquel ils participent.*
6. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux incite le gouvernement à reconnaître l'autonomie de la **population des localités** québécoises dans la **conception** et la **gestion** de son développement dans les secteurs de l'emploi et de la main-d'oeuvre et à la rendre responsable et imputable à cet égard.*
7. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux incite le gouvernement à reconnaître l'autonomie de la **population des régions administratives** dans la **planification** de son développement dans les secteurs de l'emploi et de la main-d'oeuvre et à la rendre responsable et imputable de ses décisions à cet égard.*
8. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux incite le gouvernement à supporter la population dans ses efforts d'intégration du développement de l'emploi et du développement de la main-d'oeuvre, notamment en rapprochant les institutions publiques régionales et infrarégionales afin de maximiser leurs ressources et leur expertise.*
9. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux incite le gouvernement à réduire le nombre d'institutions publiques ayant pour mandat le **développement de la main-d'oeuvre**, particulièrement au sein des régions et des localités québécoises.*
10. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux supporte le gouvernement dans ses démarches visant à rapatrier les pouvoirs et responsabilités actuellement dévolus au gouvernement fédéral dans le secteur du développement de la main-d'oeuvre, notamment ceux relatifs à l'assurance-chômage et ceux servant à financer le développement de l'emploi et de la main-d'oeuvre auprès des individus et des communautés.*

11. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux incite le gouvernement à confirmer le mandat de la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre à l'égard du développement de la main-d'oeuvre québécoise, notamment en regroupant au sein des instances de son réseau les ressources humaines et financières consacrées actuellement à ce développement.*
12. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux incite le gouvernement à réorienter les ressources de l'actuel réseau Travail-Québec vers le développement de l'employabilité et l'insertion en emploi de la main-d'oeuvre prestataire d'aide sociale.*
13. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux incite le gouvernement à réduire le nombre d'institutions publiques ayant pour mandat le **développement de l'emploi**, particulièrement au sein des régions et des localités québécoises.*
14. *Que les institutions publiques chargées du développement de l'emploi et de la main-d'oeuvre au sein des localités québécoises soient formellement responsables d'offrir aux prestataires d'aide sociale des possibilités de réinsertion sociale ou en emploi adaptées à leur situation; en contrepartie, que les prestataires d'aide sociale aient, dans la mesure où les offres de réinsertion qui leur sont faites sont réelles et réalistes, la responsabilité de participer à celles-ci.*
15. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux incite le gouvernement à supporter l'accès des prestataires d'aide sociale à l'ensemble des services susceptibles de les aider dans leur cheminement vers le marché du travail, notamment en structurant davantage la prestation de services complémentaires et en coordonnant, entre les partenaires des communautés, la prestation de ces services et celle de services de développement de l'employabilité et d'intégration à l'emploi.*
16. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux incite le gouvernement à rendre moins attrayant le recours aux heures supplémentaires en fixant la durée de la semaine normale de travail à 40 heures par semaine et en déterminant une durée maximale de la semaine de travail au-delà de laquelle une mesure punitive pourrait être appliquée.*
17. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux incite le gouvernement à chercher dans l'articulation études-travail-retraite de nouveaux moyens d'aménager et de partager le temps de travail.*
18. *Que le ministre de la Santé et des Services sociaux incite les autorités concernées à modifier le régime d'assurance chômage afin d'éliminer les comportements des entreprises qui sont contraires aux objectifs poursuivis par ce régime d'assurance publique.*

## BIBLIOGRAPHIE

AUBRY, F. et J. CHAREST. Développer l'économie solidaire - Éléments d'orientation, Service de recherche de la CSN, Octobre 1995, Montréal, 49 p.

AUTES, Michel. "Genèse d'une nouvelle question sociale: l'exclusion", Lien social et politiques -- RIAC, 34, automne 1995, pp. 43-53.

BÉLANGER, Jean-Pierre et Gilles DESROSIERS. Nouvelles orientations des politiques sociales pour une société en mutation. Éléments de diagnostic et jalons de solutions, texte inédit, janvier 1996, 61 p.

BÉRUBÉ, Pierre. L'organisation territoriale du Québec : dislocation ou restructuration ? Urgence d'agir, Les publications du Québec, Québec, 1993, 173 p.

BOUCHARD, Camil, V. LABRIE et A. NOEL. Chacun sa part. Rapport de trois des membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu, Montréal, 1996, 236 p.

CAILLÉ, Alain. Critique de la raison utilitaire, Paris, La Découverte, 1989, 142 p.

CASTEL, Robert. Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat, Paris, Fayard, 1995, 490 p.

CENTRALE DES SYNDICATS NATIONAUX. Enjeux et questions sur la régionalisation et la décentralisation, Document soumis au Conseil confédéral de la CSN les 22, 23 et 24 mars 1995, Montréal, 1995, 81 p.

CETTE, Gilbert, P. CUNCO, D. EYSSARTIER, J. COMBIER et L. POUQUET. «Nouveaux emplois de services: les 10 services de solidarité», Futuribles, No 174, mars 1993, pp. 5-26.

COMITÉ MINISTÉRIEL PERMANENT DE DÉVELOPPEMENT DU GRAND MONTRÉAL. Pour un redressement durable - Plan stratégique du Grand Montréal, Ministère du Conseil exécutif, 1991, 70 p.

COMMISSION BÉLANGER-CAMPEAU. Rapport de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, Secrétariat de la Commission, Québec, 1991, 180 p.

CONFÉDÉRATION DES CAISSES POPULAIRES ET D'ÉCONOMIE DESJARDINS. En perspective - Bulletin économique, Volume 3, numéro 1, Québec, janvier 1993.

CONFÉRENCE DES RÉGIES RÉGIONALES DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX DU QUÉBEC. «L'avenir du Québec et la décentralisation : mener à terme un

parcours inachevé», Mémoire présenté à la Commission nationale sur l'avenir du Québec, Québec, 1995, 9 p.

CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES. Agir ensemble : Rapport sur le développement, Gaëtan Morin éditeur, Québec, 1990, pp. 91-112.

CONSEIL DES AFFAIRES SOCIALES. Un Québec solidaire : Rapport sur le développement, Gaëtan Morin éditeur, Québec, 1992, pp. 93-102.

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL. Réforme du bien-être social, Rapport du Conseil national du bien-être social, Ottawa, 1992, 67 p.

CONSEIL PERMANENT DE LA JEUNESSE. «Dites à tout le monde qu'on existe ...», Avis sur la pauvreté des jeunes, Québec, 1993, 116 p.

CORAK, Miles L'assurance-chômage, les mises à pied temporaires et les attentes quant au rappel au travail, Développement des ressources humaines Canada, Ottawa, 1994, 4 p.

COTÉ, F. Évaluation des CDÉC : volet 3 - L'évolution de la situation économique dans la ville et les arrondissements de Montréal, Rapport déposé au comité d'harmonisation de Montréal, Montréal, 1994, 34 p.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. Répertoire des programmes de sécurité du revenu au Canada, Ottawa, 1993, 314 p.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. Précis sur les programmes de sécurité sociale, Ottawa, 1994, 70 p.

DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA. Rapport annuel 1993-1994, Ottawa, 1994, 58 p.

DUMONT, Monique. «La grosse machine qui coûte cher», Commerce, 98ième année, no janvier 1996, pp. 24-25.

EMPLOI ET IMMIGRATION CANADA. Rapport de l'évaluation des programmes, Ottawa, 1992, 51 p.

FAVREAU, Louis. «L'économie solidaire à l'américaine: le développement économique communautaire», dans Jean-Louis Laville (dir.), L'économie solidaire. Une perspective internationale, Desclée de Brouwer, Paris, 1994, pp. 91-135.

FAVREAU, Louis. «Quartiers en crise: revitalisation et développement local en milieu urbain», Coopératives et développement, Vol. 26, No 2, 1995, pp. 1-11.

FAVREAU L. «Associations et insertion par le travail : l'expérience canadienne (le cas du Québec)», Séminaire de recherche du CIRIEC, Barcelone, octobre 1995.

FAVREAU, Louis et W. NINACS. Pratiques de développement économique communautaire au Québec : de l'expérimentation sociale à l'émergence d'une économie solidaire, Rapport présenté au Programme des Subventions nationales au bien-être social, Développement des ressources humaines Canada, 1993.

FÉDÉRATION DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DU QUÉBEC (FTQ). Document soumis aux délégués et déléguées lors du colloque sur le développement socio-économique régional, Montréal, 1995, 95 p.

FORTIN, Pierre, F. SÉGUIN. Pour un régime équitable axé sur l'emploi, Rapport de deux membres du Comité externe de réforme de la sécurité du revenu, Montréal, 1996, 137 p.

FORUM POUR L'EMPLOI. «L'harmonisation des programmes de main-d'oeuvre et la politique active du marché du travail : Réaction du Forum pour l'emploi à la proposition du Gouvernement du Québec *L'emploi, travaillons-y ensemble !* », 1995, 8 p.

FOURNIER, Jacques. «Les programmes EXTRA. Ni tout à fait noirs, ni tout à fait blancs», Inter-action communautaire, Montréal, Vol. 5, No 4, 1992, pp. 29-31.

GOUVERNEMENT DU CANADA. De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi : un document d'information, La sécurité sociale dans le Canada de demain, Ottawa, 1994, 118 p.

GOUVERNEMENT DU CANADA. Les services de développement de l'emploi : Un document d'information, La sécurité sociale dans le Canada de demain, Ottawa, 1994, 62 p.

GOUVERNEMENT DU CANADA. Programme : emploi et croissance, La sécurité sociale dans le Canada de demain, Ottawa, 1994, pp.31-91.

GOUVERNEMENT DU CANADA. Réformer le Régime d'assistance publique du Canada : un document d'information, La sécurité sociale dans le Canada de demain, Ottawa, 1994, 40 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. Rapport du Comité d'étude sur l'assistance publique, Québec, 1963, 230 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. Mesures pour le soutien et la création d'emploi, Document technique, Québec, 1993, 103 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. Décentralisation : un choix de société, Ministère du Conseil exécutif, Québec, 1995, 99 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. La politique du marché du travail : la vision québécoise, Québec, 4 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. Volet régional de la Politique active du marché du travail, Mémoire au Conseil des ministres, Québec, 1995, 7 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. «Emploi et lutte au chômage : Québec harmonise ses interventions !», Communiqué, Québec, 1996, 3 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. Loi favorisant le développement de la formation professionnelle, Projet de loi 90 (1995, chapitre 43), Éditeur officiel du Québec, Québec, 21 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. Loi sur la Société québécoise de développement de la main-d'oeuvre, Québec, 1993, 17 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. Un Québec de responsabilité et de solidarité, Conférence sur le devenir social et économique du Québec, Québec, 1996, 57 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. Les niveaux intermédiaires de décentralisation, Conseil exécutif, Québec, 15 p. et annexes.

GOYETTE, R. Évaluation de la pratique du développement économique communautaire sur le territoire de Montréal - Rapport d'évaluation des CDÉC : volet 2, Institut de formation en développement économique communautaire, 1994, 105 p.

GROUPE ÉCONOV. L'approche du développement économique communautaire et sa situation au Québec, Rapport présenté au Bureau de développement régional (Québec), Ottawa, 1993, 90 p.

INSTITUT DE FORMATION EN DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE COMMUNAUTAIRE. Portrait des expériences de développement local pertinentes au sud-ouest, Étude commandée par le Comité de relance économique du sud-ouest de Montréal, 1989, 98 p.

JACQUARD, Albert. J'accuse l'économie triomphante, Calmann-Levy, Paris, 1995, 167 p.

JACOBS, Lesley A. «What are the normative foundations of workfare ?», Options politiques, vol.16, no 4, 1995, pp. 10-15.

KLEIN, Jean-Louis. Les mobilisations territorialisées et le développement local : vers un nouveau mouvement social ?, Texte d'une communication présentée au Colloque «L'avenir du Québec des régions», ACFAS, 1995, 10 p.

LAPLANTE, Laurent. L'angle mort de la gestion, Institut québécois de recherche sur la culture, Québec, 1995, 142 p.

L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES ORGANISMES RÉGIONAUX DE CONCERTATION ET DE DÉVELOPPEMENT INC. (L'AQORCD). Présentation 1993-

1994 : Les conseils régionaux de développement et l'Association québécoise des organismes régionaux de concertation et de développement, Québec, 1994, 4 p.

LEDUC, M. Évaluation des corporations de développement économique communautaire : volet 1, Rapport déposé au comité d'harmonisation de Montréal, 1994, 62 p.

LE MINISTRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, L'UNION DES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ ET DES MUNICIPALITÉS LOCALES DU QUÉBEC. Accord de principe concernant la décentralisation d'activités vers les instances municipales, 1995, 10 p.

LE MOUVEMENT POPULAIRE ET COMMUNAUTAIRE 04. Document de réflexion sur les programmes d'employabilité, Document issu de la journée de réflexion sur les programmes d'employabilité tenue à Trois-Rivières le 5 mai 1994, Trois-Rivières, 1994, 24 p.

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC. Rapport du vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 1994-1995, Québec, Les presses de l'imprimerie Reproduction de Québec, 1995, 430 p.

LÉVESQUE, Benoît. Repenser l'économie pour contrer l'exclusion sociale : de l'utopie à la nécessité, Cahiers du Collectif de recherche sur les innovations sociales dans les entreprises et les syndicats, 1994, 35 p.

LÉVESQUE, Benoît. "L'institutionnalisation et le financement des services de proximité au Québec", Coopératives et développement, Vol. 26, No 2, 1994-1995, pp. 83-104.

LÉVESQUE, Benoît et COLLABORATEURS. «Les fonds régionaux et locaux de développement : le poids de l'environnement», Communication présentée au Colloque Septièmes entretiens Jacques Cartier «Croissance de l'entreprise en région : financement et accompagnement de projet ; stratégies de développement.», 1994, 21 p.

LÉVESQUE, Benoît. et M.C. MALO. «L'économie sociale au Québec : une notion méconnue, une réalité économique importante», dans Defourny, J. Et J.L. Monzon Campos (sous la direction de) Économie sociale/The third Sector, De Boeck, Bruxelles, 1992, pp. 386-446.

MCALL, Christopher. «Ce que tout le monde sait, mais que personne en veut savoir», Interface, vol. 17, no 2, 1996, pp. 13-23.

MCALL, Christopher et Deena WHITE. Pauvreté et insertion au travail : cheminements à travers le système de sécurité du revenu au Québec, Équipe de recherche sur la pauvreté et l'insertion au travail, Document de travail, avril 1995, 23 p.

MIGUÉ, Jean-Luc. « Aucun des deux partis ne s'attaque vraiment au problème de l'emploi », dans La Presse, le 7 septembre 1994.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX. Une réforme axée sur le citoyen, Québec, 1990, 95 p.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU. Programme d'aide à l'intégration en emploi : Évaluation par les employeurs potentiels, Québec, 1989, 31 p.

MINISTÈRE DE LA MAIN-D'OEUVRE, DE LA SÉCURITÉ DU REVENU ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE. Analyse coûts-bénéfices des programmes de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi, réalisé par Monique Tremblay et Louis Tremblay, Québec, 1991, 98 p.

MINISTÈRE DE LA MAIN-D'OEUVRE, DE LA SÉCURITÉ DU REVENU ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE. Les effets non désirés relatifs à la participation aux mesures : analyse quantitative, réalisé par Hamel S., P. Lanctôt, C. Sylvestre, Québec, 1993, 85 p.

MINISTÈRE DE LA MAIN-D'OEUVRE, DE LA SÉCURITÉ DU REVENU ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE. Les effets non désirés relatifs à la participation aux mesures : l'offre de mesures, réalisé par Jacqueline Desrosiers, Québec, 1993, 44 p.

MINISTÈRE DE LA MAIN-D'OEUVRE, DE LA SÉCURITÉ DU REVENU ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE. Les effets non désirés relatifs à la participation aux mesures : synthèse, Québec, 1993, 16 p.

MINISTÈRE DE LA MAIN-D'OEUVRE, DE LA SÉCURITÉ DU REVENU ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE. Les effets non désirés relatifs à la participation aux mesures : la demande de participation, réalisé par SOM inc., Québec, 1993, 24 p.

MINISTÈRE DE LA MAIN-D'OEUVRE, DE LA SÉCURITÉ DU REVENU ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE. Relance auprès des prestataires de la sécurité du revenu ayant participé à un programme de développement de l'employabilité ou d'intégration en emploi, réalisé par Françoise Tarte, Québec, 1993, 79 p.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU. Relance auprès des prestataires de la sécurité du revenu ayant participé à un programme de développement de l'employabilité ou d'intégration en emploi : Deuxième volet, réalisé par Françoise Tarte, Québec, 1994, 116 p.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU. Relance 1994 auprès des prestataires de la sécurité du revenu ayant participé à un programme de développement de l'employabilité ou d'intégration en emploi, réalisé par Roger Lapierre et Claudine Beaulieu, Québec, 1995, 81 p.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU. Synthèse des résultats des études d'évaluation en matière de développement de l'employabilité et d'intégration en emploi, réalisé par Céline Sylvestre, Québec, 1994, 63 p.

MINISTÈRE DE LA MAIN-D'OEUVRE, DE LA SÉCURITÉ DU REVENU ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE. De l'aide sociale à la sécurité du revenu : rapport statistique 1991-1992, Québec, 219 pages.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU. De l'aide sociale à la sécurité du revenu : rapport statistique 1992-1993, Québec, 1994, 235 p.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU. De l'aide sociale à la sécurité du revenu : rapport statistique 1993-1994, Québec, 1995, 222 p.

MINISTÈRE DE LA MAIN-D'OEUVRE, DE LA SÉCURITÉ DU REVENU ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE. La mesure EXTRA : étude exploratoire, réalisé par Francine Landry, Québec, 1994, 94 p.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU. Rapport du Comité de travail sur les mesures de développement de l'employabilité et d'insertion à l'emploi, Québec, 1994, 26 p.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU. Synthèse des résultats des études d'évaluation en matière de développement de l'employabilité et d'intégration en emploi : Études du ministère de la Sécurité du revenu, Québec, 1994, 63 p.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU. Faits saillants des sondages sur l'image des prestataires de l'aide de dernier recours, Québec, 1995, 20 p.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU. Rapport annuel 1994-1995, Les publications du Québec, Québec, 1995, 52 p.

MINISTÈRE DE LA SÉCURITÉ DU REVENU, MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE DE DÉVELOPPEMENT DE LA MAIN-D'OEUVRE. Étude évaluative du programme Formation sur mesure en établissement, volet employabilité, 1994, 140 p.

MINISTÈRE DE L'EMPLOI. Rapport annuel 1994-1995, Les publications du Québec, Québec, 1995, 52 p.

MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE, DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE. Rapport annuel 1994-1995, Les publications du Québec, Québec, 1995, 90 p.

MINISTRE D'ÉTAT AU DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS ET L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES ORGANISMES RÉGIONAUX DE CONCERTATION ET DE

DÉVELOPPEMENT. Entente de partenariat entre le ministre d'État au développement des régions et L'Association québécoise des organismes régionaux de concertation et de développement, Québec, 2 p.

MINISTRE D'ÉTAT AU DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS ET L'ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES ORGANISMES RÉGIONAUX DE CONCERTATION ET DE DÉVELOPPEMENT. Table Québec-régions et Comité technique SDR-AQORCD, Québec, 2 p.

MORIN, R., A. LATENDRESSE et M. PARAZELLI. Les corporations de développement économique communautaire en milieu urbain : l'expérience montréalaise, Montréal, Université du Québec à Montréal, 1994, 241 p.

NARDIN, P. «Discours de monsieur Pierre Nardin» dans Le local en action, L'Association nationale pour le développement local et les pays (ANDLP) et l'Institut de Formation en Développement économique communautaire (IFDÉC), 1988, 281 p.

NINACS, W. «Développement économique communautaire et emploi», Virtualités, 199b, pp. 22-26.

NORMAND, Bernard. «Le projet québécois de l'employabilité et les organismes sans but lucratif : enjeux et interpellations», Communication lors de la 5ième journée de droit social et du travail ayant pour thème *Emploi précaire et non emploi : droits recherchés*, Montréal, 1994, 26 p.

NOZICK, Maria. Entre nous - rebâtir nos communautés, Les éditions Écosociété, 1995, 263 p.

PARTI QUÉBÉCOIS. Des idées pour mon pays : programme du Parti Québécois, Montréal, 1994, 251 p.

PLAMONDON, Denis, R. VALLIÈRES, L. GARNEAU. Les établissements de santé et des services sociaux et l'expérience de la démocratie. Une étude de cas dans la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, Université du Québec à Chicoutimi, Chicoutimi, 1995, 154 p.

PROVOST, Monique. «L'employabilité et la gestion de l'exclusion du travail», Nouvelles pratiques sociales, vol. 2, no 2, 1989, pp. 71-82.

RENAUD, Marc. «Le terme «empowerment» est-il un concept creux ?», Notes pour un présentation au Congrès «Les centres communautaires de santé : au coeur des réformes des systèmes de santé», Montréal, 1995, 12 p.

RÉSEAU DE SADC, Portrait des SADC du Québec, Québec, Réseau des SADC, 1995, 25 p.

REYNOLDS, Elisabeth B. «Subsidized Employment Programs : The Quebec Experience», Policy Options, vol.16, no 4, 1995, pp. 21-24.

RICHARDS, John, A. VINING, D. M. BROWN, M. KRASHINSKY, W. J. MILNE, E. S. LIGHTMAN, S. HOY. Helping the Poor : A Qualified Case for «Workfare», Collection The Social Policy Challenge, C.D. Howe Institute, Toronto, 1995, 206 p.

RIFKIN, Jeremy. The End of work, B.P. Putnam's sons, N.Y., 1995, 350 p.

ROBICHAUD, Jean-Bernard et COLLABORATEURS. «Orientations et perspectives : les voies sont déjà tracées», Les liens entre la pauvreté et la santé mentale : de l'exclusion à l'équité, Comité de la santé mentale du Québec, Québec, Gaëtan Morin éditeur, 1994, pp. 173-197.

ROBICHAUD, Suzie. «Le programme EXTRA est-il ordinaire? Questions impertinentes», Revue canadienne de politique sociale, No 36, Hiver 1995, p. 55-64.

ROCHON, Jean. Le développement social, Notes pour l'allocation de monsieur Jean Rochon, ministre de la Santé et des Services sociaux au colloque du Conseil de la santé et du bien-être: Pour favoriser le potentiel des personnes et des communautés, Mercredi le 4 octobre 1995, Centre des congrès à Québec, 1995, 10 p. (L'énoncé a préséance sur le texte).

RODRIGUE, Norbert. «Les conditions de succès de la régionalisation», Notes pour une conférence au Troisième colloque du Réseau de recherche organisationnelle et sociopolitique en santé, Université Laval, Québec, 1993, 10 p.

ROSANVALLON, Pierre. La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence, Seuil, Paris, 1995, 223 p.

SECRÉTARIAT AUX AFFAIRES RÉGIONALES. Rapport annuel 1993-1994, Les publications du Québec, Québec, 1994, 32 p.

SECRÉTARIAT À LA CONCERTATION. Politique active du marché du travail, harmonisation des programmes, mesures et services : scénario de répartition régionale des dépenses 1994-1995, Annexe 5, Troisième version, Québec, 1995, 71 p.

SÉNÉCHAL, Pierre-Paul, Direction de l'intégration à l'emploi, Ministère de la Sécurité du revenu (MSR). «Les emplois d'utilité collective: stratégie de «thérapie occupationnelle» ou véritable instruments pour les économies locales et régionales?», in Stratégies d'aide à l'intégration à l'emploi des personnes défavorisées: bilan et perspectives, Actes du colloque dans le cadre du 62e congrès de l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences (ACFAS), Montréal, les 19 et 20 mai 1994, 1994, 372 p.

SLOAN, Allan. « The Hitman », Newweek, 26 février 1996.

SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE DE DÉVELOPPEMENT DE LA MAIN-D'OEUVRE ET MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION. Le répertoire des programmes et des mesures à l'intention de la main-d'oeuvre québécoise, Québec, 1994, 220 p.

SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE DE DÉVELOPPEMENT DE LA MAIN-D'OEUVRE. Rapport annuel 1993-1994, Québec, 1994, 56 p.

SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE DE DÉVELOPPEMENT DE LA MAIN-D'OEUVRE. Perspectives sectorielles du marché du travail au Québec et dans ses régions 1994 à 1996, 1994, 22 p.

SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE DE DÉVELOPPEMENT DE LA MAIN-D'OEUVRE. Plan stratégique corporatif 1995-1998, 1994, 17 p.

SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE DE DÉVELOPPEMENT DE LA MAIN-D'OEUVRE. Programmes et mesures, 1994, 64 p.

SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE DE DÉVELOPPEMENT DE LA MAIN-D'OEUVRE. Investir 1% en formation : ça rapporte !, Dépliant, 1995, 12 p.

SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE DE DÉVELOPPEMENT DE LA MAIN-D'OEUVRE. La planification stratégique, 20 p.

SOLIDEQ. Pour une région solide un investissement régional : un outil pour les MRC, 1994, 9 p.

SOLIDEQ. Liste des SOLIDE en opération, 1995, 2 p.

SOLIDEQ. Pour une région solide : le développement local ... du SOLIDE pour les MRC, brochure.

STANDING, Guy. « Travail, formation, emploi : Le débat sur le traitement social du chômage », Revue internationale du travail, Genève, 1990, n° 6, 8 p.

STATISTIQUE CANADA. Statistiques chronologiques sur la population active, Cat. n° 71-201.

TREMBLAY, Diane Gabrielle. « Chômage, flexibilité et précarité d'emploi : aspects sociaux », dans: Fernand Dumont et al. (sous la direction de), Traité des problèmes sociaux, 1994, Institut québécois de recherche sur la culture, Québec, 1994, pp. 623-652.

TREMBLAY, Diane Gabrielle. « L'aménagement et la réduction du temps de travail : une réponse au problème de l'exclusion ? », dans : Jean-Luis Klein et Benoît Lévesque (sous la direction de), Contre l'exclusion REPENSER L'ÉCONOMIE, Presses de l'université du Québec, 1995, p. 99-121.

TREMBLAY, Yvon. «Perspectives et enjeux du développement régional : L'avenir des politiques de développement régional au Québec», Document non publié, 1995, 15 p.

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC. Rapport de la Commission d'étude sur les municipalités, Québec, 1986, 292 p.

UNION DES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ ET DES MUNICIPALITÉS LOCALES DU QUÉBEC. Rapport du Comité de travail sur les pouvoirs des municipalités et des MRC, 1986, 103 p.

UNION DES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ ET DES MUNICIPALITÉS LOCALES DU QUÉBEC. Décentralisation, à nous de jouer, Cahier des participants, Québec, 1992, 48 p.

UNION DES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ ET DES MUNICIPALITÉS LOCALES DU QUÉBEC. Décentralisation, à nous de jouer : éléments de réflexion, Québec, 1992, 155 p.

UNION DES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ ET DES MUNICIPALITÉS LOCALES DU QUÉBEC. L'évolution municipale du Québec des régions : un bilan historique, réalisé par Diane Saint-Pierre, Ste-Foy, 1994, 198 p.

UNION DES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ ET DES MUNICIPALITÉS LOCALES DU QUÉBEC. Vers un partenariat entre le gouvernement, les municipalités et les MRC, Québec, 1994, 56 p.

UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES. Tant vaut le village, tant vaut le pays : Actes des États généraux du monde rural, 1991, 194 p.

VAILLANCOURT, Yves, avec la collaboration de C. JETTÉ. La communautarisation, une alternative à la privatisation dans le réseau de la santé et des services sociaux? rapport de recherche, version préliminaire du 4 mars 1996, LAREPPS/Services aux collectivités, UQAM, Montréal, 172 p.

VILLE DE MONTRÉAL. Partenaires dans le développement économique des quartiers, Montréal, Ville de Montréal, Montréal, 1990, 41 p.