

*Rétablir le lien entre les
bénéficiaires de l'aide sociale
et le marché du travail*

Étude bilan

Rapport final

*Évaluation et développement des données
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada*

Mars 2000

Remerciements

La présente étude fait le bilan de la participation des gouvernements à la réforme de leurs programmes d'aide sociale. Elle s'inspire d'un rapport technique rédigé pour le compte et sous la direction d'Évaluation et développement des données, de Développement des ressources humaines Canada (DRHC). Le rapport a été rédigé par Prairie Research Associates, Inc. (PRA). Plus précisément, l'étude a été réalisée sous la direction de Greg Mason, de PRA, avec l'aide de Mike Krywy.

Les auteurs de l'étude ont obtenu la collaboration de nombreux administrateurs (provinciaux et territoriaux) de l'aide sociale au Canada et aux États-Unis, de représentants de DRHC et de représentants de plusieurs organisations nationales s'intéressant aux questions liées aux politiques sociales et du travail.

Le document d'information, produit pour DRHC dans le cadre de cette étude, fournit un examen plus détaillé du sujet en question et est disponible sur demande. Il se trouve également dans notre site Internet à <http://hrdc-drhc.gc.ca/edd>.

Série

Des évaluations effectuées avec professionnalisme peuvent se révéler des plus utiles aux gouvernements canadiens, qui s'efforcent d'optimiser la productivité et la rentabilité des programmes et des politiques en matière de ressources humaines. Elles permettent d'étayer, à l'aide d'écrits, notre expérience concernant les politiques et programmes ayant des objectifs semblables et ajoutent à la «mémoire organisationnelle» indissociable d'un meilleur processus décisionnel.

Développement des ressources humaines Canada (DRHC) accorde une grande importance à l'acquisition continue du savoir. Ainsi, ces dix dernières années, nous avons consacré temps et argent à l'évaluation de nombre de nos programmes et de nos politiques. Ces évaluations ont porté sur un large éventail d'initiatives visant le développement des ressources humaines. Elles ont par ailleurs été enrichies par l'examen soigneux des évaluations réalisées par d'autres gouvernements, au Canada et ailleurs dans le monde.

DRHC a élaboré la série des *Études bilan* dans le but de rendre plus facilement accessible, au plus grand nombre, la masse de renseignements et de connaissances émanant de ses évaluations. Il s'agit de documents et de vidéos connexes dans lesquels on synthétise les leçons tirées des évaluations effectuées au pays ou à l'étranger au sujet d'un éventail de priorités stratégiques de premier plan en matière de ressources humaines. On y fait le tour des leçons apprises relativement à l'efficacité des politiques, des programmes, des services et des mécanismes de financement.

Les *Études bilan* s'adressent avant tout aux cadres supérieurs et aux analystes des politiques des gouvernements canadiens. Cependant, les gestionnaires de programme, les chercheurs en matière de politiques publiques et d'autres intervenants pourraient également bénéficier des leçons que nous avons apprises sur les programmes passés et présents.

DRHC est heureux de présenter sa plus récente étude bilan, qui porte principalement sur les leçons tirées des expériences antérieures des gouvernements en vue d'aider les bénéficiaires de l'aide sociale à trouver du travail. Il sera utile pour l'élaboration des politiques et des programmes à venir de savoir en quoi ces programmes dépendent du marché du travail dans son ensemble et influencent celui-ci.

Organisation apprenante qui reconnaît l'importance capitale du processus d'évaluation, DRHC compte bien poursuivre son travail dans ce domaine en continuant à mettre à l'essai de nouvelles approches et à en évaluer l'efficacité.

Table des matières

1. Introduction	1
1.1 Objet de la présente étude	1
1.2 Qu'est-ce que la réforme du bien-être social?	2
1.3 Le régime canadien de sécurité du revenu	6
2. Origines de la réforme du bien-être social	7
2.1 L'augmentation du nombre de cas n'est que l'un des facteurs qui expliquent l'émergence de la réforme du bien-être social	7
2.2 De récentes réformes apportées au Canada mettent l'accent sur la transition entre l'aide sociale et le marché du travail	9
2.3 Les États-Unis ont mis en œuvre des mesures exhaustives de réforme du bien-être social	12
2.4 D'autres pays modifient leur politique du bien-être social	13
2.5 Importants avertissements au sujet des leçons tirées de la réforme du bien-être social	14
3. Leçons apprises	17
3.1 Législation et réglementation	17
3.2 Stratégies d'intégration à la population active à court terme	20
3.3 Stratégies d'intégration à la population active à long terme	25
3.4 Programmes de soutien connexes	32
3.5 Changements dans les mécanismes de mise en œuvre	35
4. Conclusion	37
5. Bibliographie	41

1. Introduction

1.1 Objet de la présente étude

Ce document examine les mesures de réforme que les pouvoirs publics ont prises pour changer à la fois l'orientation de leurs programmes d'aide sociale et la façon dont elles sont mises en œuvre. Le document se concentre plus particulièrement sur la relation entre la réforme du bien-être social et les politiques du marché du travail. Son objectif est de déterminer, parmi ces mesures de réforme, celles qui fonctionnent bien et celles qui ne fonctionnent pas bien, et d'en trouver les raisons. Comprendre à la fois comment les réformes du bien-être social dépendent du marché du travail et influencent celui-ci sera utile pour l'élaboration des politiques relevant de la compétence fédérale à l'avenir.

Le document passe en revue l'expérience de diverses administrations au Canada¹, aux États-Unis et dans certains pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Nous tablons expressément sur l'expérience américaine pour trois raisons : premièrement, les réformes apportées aux États-Unis ont été assez profondes; deuxièmement, chacun des 50 États a eu la latitude nécessaire pour concevoir ses propres programmes; et troisièmement, il existe un plus grand nombre d'évaluations des réformes américaines. En général, l'évaluation des réformes du bien-être social et des interventions axées sur le marché du travail n'a pas soulevé le même intérêt et n'a pas reçu le même financement au Canada qu'aux États-Unis. Même s'il faut préciser que les leçons tirées de l'expérience d'autres pays doivent être examinées soigneusement avant d'être appliquées au Canada, on peut néanmoins tirer des enseignements utiles de l'expérience étrangère.

L'évaluation des réformes du bien-être social et des interventions axées sur le marché du travail n'a pas soulevé le même intérêt et n'a pas reçu le même financement au Canada qu'aux États-Unis.

Toute étude bilan de la réforme du bien-être social s'accompagne de nombreuses questions fondamentales. Parmi l'éventail des politiques sur lesquelles repose la réforme du bien-être social, avons-nous su choisir les formules de mise en œuvre les plus efficaces? Y a-t-il une combinaison de politiques qui se révèle plus efficace? La réduction du nombre de cas est-elle la meilleure mesure de la réussite, ou est-ce même une mesure adéquate? Qu'arrivera-t-il en cas de récession et de ralentissement de la croissance de l'emploi? Nous tentons de répondre à certaines de ces questions ici. Cependant, nous tenons à préciser qu'il s'agit d'un bilan provisoire, puisque des évaluations systématiques commencent à peine à être réalisées.

¹ Le Québec a choisi de ne pas participer à cette étude.

1.2 Qu'est-ce que la réforme du bien-être social?

Au Canada, les régimes de bien-être social ont subi bien des transformations depuis leur origine.

Même si on en parle souvent comme s'il s'agissait d'un phénomène nouveau, la «réforme du bien-être social» est aussi vieille que le régime de bien-être social lui-même². Au Canada, les régimes de bien-être social ont subi bien des transformations depuis leur origine, lorsqu'ils relevaient de la responsabilité conjointe des provinces et des municipalités, jusqu'à plus récemment, lorsque l'aide sociale est devenue un programme à frais partagés régi en vertu de la législation relative au Régime d'assistance publique du Canada (RAPC). À l'heure actuelle, les régimes de bien-être social sont financés conjointement, les contributions fédérales ayant pris la forme de Transferts canadiens en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS). Pendant tout ce temps, les divers gouvernements ont fait l'expérience de modèles, de politiques et de programmes différents.

Le bien-être social est passé d'un programme considéré comme un «droit» et conçu pour lutter contre la pauvreté à une mesure de soutien temporaire conçue pour promouvoir l'autosuffisance individuelle.

L'opinion publique et les principes d'ordre administratif sur lesquels repose le bien-être social ont également évolué. Le bien-être social est de moins en moins considéré comme un «droit», un programme conçu pour lutter contre la pauvreté, et de plus en plus comme un soutien temporaire conçu pour promouvoir l'autosuffisance individuelle par des stratégies d'intégration à la population active. C'est cette dernière transformation, et les changements législatifs qui l'ont accompagnée, qui a donné aux récentes réformes du bien-être social leur caractère distinct, en créant un programme intégré à d'autres programmes de développement du marché du travail, notamment ceux qui sont axés sur l'éducation et la formation.

Les changements qui se sont opérés dans d'autres pays de l'OCDE, notamment aux États-Unis, ont suivi les mêmes tendances qu'au Canada. Avec l'adoption d'une nouvelle loi intitulée *Personal Responsibility and Work Opportunities Reconciliation Act* (PRWORA), les États-Unis ont mis fin à leur programme de longue date d'aide aux familles ayant des enfants à charge (AFDC) pour le remplacer par des subventions globales d'aide temporaire pour les familles nécessiteuses (TANF). Comme au Canada, ce changement législatif témoigne d'une philosophie qui considère le bien-être social comme une mesure d'aide «temporaire» et le «travail» comme l'activité préférée et attendue de ceux et celles qui y sont aptes. Il confirme l'orientation «marché du travail» des récentes réformes

² L'expression «bien-être social» est utilisée couramment aux États-Unis et s'applique plus expressément aux programmes destinés aux parents seuls. Au Canada, l'expression «aide sociale» (ou «assistance sociale») est courante au niveau fédéral, tandis que bon nombre de provinces et de territoires parlent d'«aide au revenu». Le terme «réforme du bien-être social» est utilisé dans tout le rapport et fait référence aux modifications apportées aux programmes d'aide sociale et d'aide au revenu visant à réduire le nombre de cas et à augmenter la participation des bénéficiaires au marché du travail.

du bien-être social et leur maillage avec d'autres nouveautés dans le domaine de la formation et de l'éducation. Le contexte américain revêt de l'importance parce qu'on y trouve un corpus important d'ouvrages et des orientations semblables à celles qui sous-tendent les réformes canadiennes.

Pour donner un aperçu des récentes réformes du bien-être social, nous en avons classé des aspects importants selon cinq grands thèmes stratégiques, qui représentent un cadre général, et non pas des catégories mutuellement exclusives. Dans certains cas, un élément peut correspondre à plusieurs catégories, selon la conception des programmes. À ce titre, la classification suivante représente un cadre organisationnel qui aidera à interpréter les politiques et les programmes récents de bien-être social.

**TABLEAU 1 :
Classification des politiques de réforme du bien-être social**

Principaux éléments de réforme	Caractéristiques
Législation et réglementation	<ul style="list-style-type: none"> • Le gouvernement exige que les demandeurs du bien-être social qui appartiennent à des groupes particuliers (adultes célibataires, couples sans enfant et parents seuls ayant des enfants d'âge scolaire) travaillent ou cherchent du travail. • Ceux qui refusent de chercher du travail ou de participer à une activité de formation risquent de voir leurs prestations réduites ou complètement éliminées. Aux États-Unis, la durée totale des prestations de bien-être social est également limitée. • On fait couramment des évaluations de «l'admissibilité» à un programme pour diriger les demandeurs vers d'autres programmes plus appropriés ou les dissuader de s'inscrire, leur faisant comprendre les attentes du programme. • La prestation des services a été décentralisée.
Stratégies d'intégration à la population active à court terme	<ul style="list-style-type: none"> • Les gouvernements exigent de plus en plus souvent que les demandeurs et les bénéficiaires de l'aide sociale cherchent immédiatement du travail. • Les gouvernements ont recours à l'orientation et à l'évaluation de l'employabilité comme mécanismes de «triage» pour diriger les bénéficiaires vers des interventions particulières allant de l'aide à la recherche d'emploi jusqu'à des programmes prolongés de rattrapage scolaire. Certains renoncent à ce processus et exigent que tous les participants commencent immédiatement une recherche d'emploi (habituellement pendant les trois à six premiers mois). • Certains gouvernements utilisent des programmes d'expérience de travail (travail en échange de prestations, emplois subventionnés et création d'emplois) pour établir directement des liens entre les bénéficiaires et le monde du travail.
Stratégies d'intégration à la population active à long terme	<ul style="list-style-type: none"> • Des politiques relatives au revenu gagné, par exemple la rémunération exemptée, des politiques fiscales et des programmes de supplément de revenu, peuvent contribuer à promouvoir l'intégration à la population active à long terme. • Les bénéficiaires peuvent entreprendre un programme à long terme de rattrapage scolaire, même s'il y a eu, dans le cadre de la plupart des programmes, des coupures dans le soutien direct de l'éducation à long terme et de l'acquisition de compétences de base (cours de lecture, d'écriture et de calcul). Les études postsecondaires, lorsque les bénéficiaires de l'aide sociale peuvent s'en prévaloir, sont financées surtout par le biais de subventions ou de prêts, tandis que le coût des mesures de soutien peut être assumé par le biais de l'aide sociale. • On a de plus en plus souvent recours à des stratégies de maintien de l'emploi pour aider les travailleurs à conserver leur emploi, en offrant aux bénéficiaires actuels ou aux anciens bénéficiaires des mesures de soutien en matière de garde d'enfants, de counselling et de rattrapage scolaire.

**TABLEAU 1 :
Classification des politiques de réforme du bien-être social**

(Tableau 1, suite)

Principaux éléments de réforme	Caractéristiques
Programmes de soutien connexes	<ul style="list-style-type: none"> • Les mesures axées sur la garde des enfants se sont accrues, les subventions et/ou les crédits d'impôt pour enfants ayant été majorés. De telles mesures sont jugées essentielles à la réforme du bien-être social. • Des mesures de soutien au chapitre du transport sont également nécessaires pour réduire les obstacles au travail que représente l'éloignement. • De nombreuses provinces commencent à offrir des prestations élargies de santé et davantage de soutien financier pour les enfants vivant dans la pauvreté, en vertu de la Prestation nationale pour enfants, et ces mesures se révèlent très importantes pour la réforme du bien-être social.
Changements dans les mécanismes de mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> • La gestion intégrée des cas permet d'aborder les besoins du client en matière de revenu et d'emploi dans une perspective globale. • Des guichets uniques pour la prestation des services servent à accélérer la transition, depuis l'accueil jusqu'au placement en emploi, en passant par la formation. • Des changements sont apportés dans la culture des administrations pour que le personnel et les clients ne considèrent plus l'aide sociale comme un « droit ».

1.3 Le régime canadien de sécurité du revenu

La PNE est une nouveauté importante dans la réforme canadienne du bien-être social. La PNE est une prestation destinée aux familles à faible revenu; les économies réalisées au chapitre du bien-être social servent à réduire la pauvreté chez les enfants et à promouvoir la participation à la population active.

Le régime canadien de sécurité du revenu compte trois grandes composantes : des programmes de grande visibilité; des politiques de dépenses fiscales; et des transferts en argent et en nature. Les programmes de grande visibilité comprennent l'assurance-emploi (a.-e.); la Sécurité de la vieillesse (SV); le Supplément de revenu garanti (SRG); le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec (RPC/RRQ); l'indemnisation des accidents du travail; et l'aide sociale. Il y a très souvent des interactions entre ces composantes. Par exemple, les répercussions de changements au chapitre de l'aide sociale peuvent interagir avec des changements dans l'a.-e., et vice-versa. On peut en donner comme exemple la région de l'Atlantique, où le chômage saisonnier est élevé. Les travailleurs y traversent souvent le même cycle d'emploi, d'assurance-emploi et d'aide sociale.

La deuxième composante est celle des politiques de dépenses fiscales, par exemple la Prestation nationale pour enfants (PNE), les crédits d'impôt remboursables et les transferts conçus en fonction de services particuliers, par exemple les programmes subventionnés de garde d'enfants et de logement social. La PNE est une nouveauté importante dans la réforme canadienne du bien-être social; il s'agit en effet d'une prestation destinée aux familles à faible revenu, les parties ayant convenu que les économies réalisées par les provinces et les territoires au chapitre du bien-être social serviraient à réduire la pauvreté chez les enfants et à promouvoir la participation à la population active.

Troisièmement, les transferts en argent et en nature de la part d'organismes caritatifs, de parents et d'amis représentent une composante de la sécurité du revenu à laquelle on ne songe pas toujours. Les banques d'alimentation et les dons de vêtements sont des exemples de ce système informel de sécurité du revenu. Les organismes locaux font de plus en plus souvent la promotion du développement communautaire, de l'acquisition de compétences et d'initiatives d'entrepreneuriat dans les quartiers. Même s'il est difficile d'assurer le suivi de ces transferts et bien que nous ne sachions pas grand-chose de leur ampleur, beaucoup croient que ces transferts représentent une composante essentielle du régime de sécurité du revenu.

2. Origines de la réforme du bien-être social

2.1 L'augmentation du nombre de cas n'est que l'un des facteurs qui expliquent l'émergence de la réforme du bien-être social

Ce sont les tendances quant au niveau et à la composition des cas qui sont en grande partie à l'origine de la réforme du bien-être social au cours de la dernière décennie. Dans la plupart des administrations, le nombre de cas n'a pas diminué sensiblement après les récessions que l'Amérique du Nord a connues au début des années 80 et des années 90. En fait, le nombre de cas aux États-Unis a augmenté de 27 % entre 1990 et 1994, en dépit de la reprise économique. Et même si le rétablissement économique a été plus lent au Canada, l'expérience canadienne n'en a pas moins été frappante; le nombre de cas a augmenté de 55 % (passant de 1,1 million à 1,7 million) pendant la même période (Conseil national du bien-être social, 1998a).

Au-delà de leur nombre, la composition de ces cas a également commencé à inquiéter les administrateurs des régimes³. Au Canada, on retrouvait parmi les bénéficiaires de l'aide sociale des adultes célibataires qui, aux yeux du public, auraient dû travailler ou étudier. On observe également un nombre croissant d'enfants dans les familles des assistés sociaux. Le nombre d'enfants vivant dans la pauvreté demeure un enjeu central de la politique du bien-être social.

Il faut préciser qu'aux États-Unis, les célibataires n'ont généralement jamais été admissibles à l'aide sociale *fédérale*, sauf pour ce qui est des coupons alimentaires. Il arrive qu'ils soient admissibles au bien-être social au niveau des États, mais l'accès à ces programmes varie beaucoup. Ce filet de sécurité sociale inférieur et plus fragmenté demeure une importante différence entre les États-Unis et le Canada et explique pourquoi, aux États-Unis, la réforme du bien-être social a ciblé surtout les mères seules⁴. Selon un sondage auprès des bénéficiaires des TANF entre juillet et septembre 1997, les familles monoparentales représentaient 70 %

Le nombre d'enfants vivant dans la pauvreté demeure un enjeu central de la politique en matière de bien-être social.

³ Selon des entrevues auprès de personnes-ressources de premier plan au Canada et aux États-Unis.

⁴ Aux États-Unis, la proportion des familles avec enfants dirigées par des mères seules a augmenté, passant de 10,2 % en 1965 à 23 % en 1995, bien que cette tendance se soit stabilisée dans la dernière moitié des années 90. Par comparaison, le Recensement de 1996 de Statistique Canada signale que 12,1 % des familles canadiennes sont dirigées par des mères seules.

de tous les foyers qui touchent des TANF. Au Canada, selon le Conseil national du bien-être social, environ 29 % des bénéficiaires canadiens de l'aide sociale sont des parents seuls, dont la majorité sont des femmes (91 %).

D'autres facteurs sont à l'origine du mouvement en faveur de la réforme du bien-être social :

Le public appuie la réduction des dépenses au titre de programmes comme l'assistance sociale, et ce mouvement a suscité bon nombre de réformes.

- L'opinion publique a apparemment changé et appuie désormais la réduction des dépenses. Cela semble se refléter dans une certaine hésitation à accorder du soutien financier, particulièrement aux personnes qui ne sont pas handicapées ou qui n'ont pas d'enfant à charge. Même s'il y a peu de preuves directes de cette transformation, la plupart des administrateurs du bien-être social estiment qu'il s'agit tout simplement d'une réalité.
- Les stratégies traditionnelles d'éducation et de formation professionnelle qui étaient surtout axées sur la formation en salles de cours et qui étaient volontaires n'ont apparemment pas réussi à réduire le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale. Après 20 ans de programmes de formation des adultes économiquement défavorisés, les conclusions des évaluations sont décourageantes. Dès le milieu des années 80, les chercheurs qui examinaient cette documentation ont conclu qu'en général, ce sont les femmes d'âge mûr qui profitaient le plus de cette formation, alors que les hommes et les bénéficiaires plus jeunes obtenaient peu de résultats sur le plan de l'augmentation du salaire ou de la participation au marché du travail⁵. De nombreux chercheurs en ont déduit que les programmes d'éducation et de formation destinés aux bénéficiaires de l'aide sociale avaient besoin d'être restructurés, compte tenu des attentes qui manquaient peut-être de réalisme quant aux résultats d'une formation professionnelle à court terme offerte à des personnes dont les antécédents scolaires n'étaient pas solides.
- Les travailleurs sociaux et d'autres intervenants auprès des familles affirment que le recours à l'aide sociale à long terme a des effets dévastateurs sur les enfants. Les enfants qui grandissent dans la pauvreté, avec ou sans aide sociale, sont plus susceptibles d'éprouver des problèmes sur le plan de la santé (toxicomanie, sécurité physique,

L'aide sociale à long terme a des effets dévastateurs sur les enfants.

⁵ Selon Friedlander (Friedlander et coll., 1997), la généralisation la plus vaste qu'on puisse faire au sujet des connaissances actuelles sur les programmes gouvernementaux de formation destinés aux personnes défavorisées, c'est qu'ils ont eu des effets positifs modestes sur l'emploi et la rémunération des adultes, hommes et femmes, qui correspondent à peu près aux ressources modestes qui leur ont été consacrées. Les répercussions positives qu'ils ont eues sur les adultes ne sont pas suffisantes pour avoir des effets globaux importants sur l'emploi et le revenu des groupes cibles à faible revenu, et les programmes n'ont pas fait de progrès substantiels lorsqu'il s'agissait de réduire la pauvreté et l'inégalité du revenu, ou encore le recours au bien-être social. De plus, ils n'ont pas réussi à produire des effets positifs pour les jeunes.

nutrition) et de l'éducation. Beaucoup n'ont pas un milieu de vie stable et stimulant. Étant donné le nombre croissant d'enfants qui vivent dans des familles pauvres dont les parents touchent des prestations de bien-être social, il est possible qu'un grand nombre de ces jeunes arrivent à l'adolescence et à l'âge adulte sans modèle positif de l'autosuffisance, ce qui perpétue la dépendance à l'égard de l'aide sociale. Cette perspective axée sur l'enfant est, dans une large mesure, à l'origine du vaste appui politique nécessaire à la réforme des programmes d'aide sociale.

- Finalement, pour certains bénéficiaires de l'aide sociale, il n'était souvent pas rationnel d'accepter un emploi peu rémunéré. Dans certains cas, les bénéficiaires ne pouvaient gagner que des montants relativement faibles avant que leurs prestations ne soient réduites. La plupart des bénéficiaires de l'aide sociale, particulièrement ceux qui ont des enfants, ont droit à toute une gamme de subventions de santé, de transport et de logement. Souvent, le revenu total qu'ils en tirent, en argent et en nature, dépasse le salaire qu'ils pourraient toucher dans des emplois peu rémunérés. Dans les circonstances, si une mère seule bénéficiaire de l'aide sociale commençait à travailler, la situation économique de sa famille risquait d'en souffrir. De plus, de nombreux éléments de programme, par exemple les exemptions, les suppléments et les prestations fiscales, ont des objectifs opposés. L'effet cumulatif de ces interventions peut imposer, par inadvertance, des pénalités substantielles aux bénéficiaires qui décident de sortir du bien-être social.

2.2 De récentes réformes apportées au Canada mettent l'accent sur la transition entre l'aide sociale et le marché du travail

On peut penser que la réforme du bien-être social au Canada est une nouveauté, mais l'élan en a été donné au début des années 80 et s'est poursuivi jusqu'au début des années 90. Les changements apportés au Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) et la création du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) ont été la culmination des changements législatifs et philosophiques qui ont contribué à redéfinir les programmes provinciaux et territoriaux d'aide sociale. Cependant, il convient de préciser que puisque le régime de bien-être social du Canada relève des provinces, de nombreuses provinces avaient déjà entamé des mesures de réforme avant l'institution du TCSPS.

Le RAPC, lorsqu'il a été mis sur pied en 1966, prévoyait que le gouvernement fédéral allait partager les coûts avec les provinces et les

Le RAPC et le TCSPS ont contribué à redéfinir les programmes provinciaux et territoriaux d'aide sociale.

territoires. Conformément à cette entente de financement, les provinces et les territoires déterminaient l'aide sociale en fonction des «besoins», c'est-à-dire selon les exigences budgétaires et les examens des ressources (l'admissibilité reposant sur l'ensemble des revenus et des biens de la famille). Les administrations devaient offrir des services aux demandeurs sans critère de résidence, et, surtout, le versement des prestations ne devait s'accompagner d'aucune exigence en matière de formation ou de travail.

En septembre 1985, le ministre fédéral et les ministres provinciaux et territoriaux responsables des services sociaux se sont réunis et se sont entendus sur une stratégie en sept points visant à maximiser l'utilisation de la stratégie Planification de l'emploi (PE), du RAPC et d'autres stratégies d'emploi pour aider les bénéficiaires de l'aide sociale à trouver et à conserver des emplois. Parmi les sept points de la stratégie, on retrouvait les suivants : la négociation d'objectifs de participation à la PE pour les bénéficiaires de l'aide sociale; la modification des lignes directrices du RAPC de façon à inciter davantage les bénéficiaires à participer aux mesures de formation et d'emploi; et l'augmentation des possibilités d'éducation et de formation offertes (Hunter, 1993).

Au Canada, de nombreux observateurs sont d'avis que la récente réforme du bien-être social a été amorcée au moment de ce qu'il a été convenu d'appeler le «plafonnement du RAPC», en 1990, lorsque l'augmentation du financement fédéral en vertu du Régime a été limitée à 5 % par année pour l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta (les provinces dites «nanties»). Cette limite a constitué un incitatif financier qui a amené les provinces visées à amorcer la réforme de leurs programmes. La décision unilatérale du gouvernement fédéral a également eu pour effet d'éroder le volet «partage des coûts» du RAPC, signalant pour certains la fin prochaine de ce régime. Certains ont pensé que la hausse des niveaux de prestations en Ontario pendant la récession de 1990 avait incité le gouvernement fédéral à trouver des moyens de limiter ses dépenses au titre de l'aide sociale.

Dans le cadre du TCSPS, les provinces et les territoires ont plus de liberté pour mettre à l'essai différentes formules en matière de réforme du bien-être social.

En 1996, la création du TCSPS a donné un nouvel élan à la réforme du bien-être social qui était déjà en cours. Dans le cadre du TCSPS, tous les critères prévus pour l'aide sociale en vertu du RAPC étaient éliminés, sauf les conditions de résidence. Par conséquent, les provinces et les territoires doivent encore fournir de l'aide sociale à tous les particuliers, peu importe la durée de résidence sur le territoire de l'administration. Cependant, comme les versements du TCSPS ne sont plus conditionnels, les provinces et les territoires ont plus de liberté pour mettre à l'essai différentes formules en matière de réforme du bien-être social.

D'importants changements se produisaient en parallèle : la réforme de l'assurance-emploi (a.-e.) et les compressions des dépenses fédérales au

chapitre des programmes sociaux et de la santé. Par exemple, le resserrement des critères d'admissibilité à l'a.-e. et la limitation de la durée des prestations ont eu pour effet d'accroître les pressions qui s'exerçaient sur les programmes d'aide sociale. Un grand nombre de personnes qui n'étaient pas admissibles à l'a.-e. ou dont les prestations étaient peu élevées ou encore qui avaient épuisé leurs prestations finissaient par présenter une demande d'aide sociale.

En vertu de la Prestation nationale pour enfants (PNE), un soutien était offert aux ménages à faible revenu (et non pas seulement aux bénéficiaires de l'aide sociale), en même temps que les provinces étaient encouragées à réinvestir dans des programmes qui allaient contribuer à lutter contre la pauvreté chez les enfants et à promouvoir l'intégration des parents à la population active. La PNE était un programme plus efficace, non stigmatisant, fondé sur un examen du revenu, pour les familles canadiennes. L'envers de la médaille, c'est que les versements de la PNE peuvent être assez faibles, à moins d'être complétés par d'autres prestations, parce qu'ils ne sont pas conçus uniquement à l'intention des bénéficiaires de l'aide sociale. Dans l'ensemble, les répercussions nettes de ce programme en matière d'incitation au travail et ses effets sur la situation économique de la clientèle de l'aide sociale restent à déterminer.

Même si les mesures de réforme adoptées au Canada ne prévoient pas de limites de temps, la plupart des provinces et des territoires réduiront ou élimineront les prestations versées aux clients employables qui refusent de participer à des activités de recherche d'emploi ou à des programmes de formation. Dans certaines administrations, les sanctions (réduction des prestations) sont conçues pour accroître la participation à d'autres genres d'activité, par exemple le counselling, le bénévolat ou l'amélioration de l'alphabétisme, qui ont toutes pour objet de promouvoir une certaine intégration au marché du travail. Au Canada, les gouvernements ne recourent aux sanctions qu'avec circonspection.

Comme aux États-Unis, les provinces et les territoires ont eu le loisir de faire des expériences. En leur offrant une subvention générale forfaitaire, le gouvernement fédéral renonçait à son pouvoir de définir l'organisation du régime d'aide sociale. Les administrateurs du bien-être social aux États-Unis comme au Canada soulignent que la législation de la réforme leur a donné d'importants pouvoirs discrétionnaires dans la conception des nouveaux programmes.

La décentralisation des mécanismes de mise en œuvre de l'aide sociale est l'une des modifications apportées au chapitre de la conception des programmes. Les provinces plus grandes comme l'Alberta et l'Ontario acceptent un apport considérable des localités dans la conception et la mise en œuvre de l'aide sociale. Les provinces plus petites,

Les réformes canadiennes ne prévoient pas de limites de temps, et les administrateurs publiques au Canada ne recourent aux sanctions qu'avec circonspection.

particulièrement dans l'Atlantique, conservent la gestion centralisée du programme d'aide sociale. La décentralisation dans les provinces plus vastes repose sur le principe voulant que certaines composantes de la réforme du bien-être social doivent être adaptées et mieux intégrées aux débouchés locaux en matière d'emploi. En même temps, les clients peuvent profiter d'interventions taillées sur mesure.

2.3 Les États-Unis ont mis en œuvre des mesures exhaustives de réforme du bien-être social

Les régimes américains d'aide sociale versent généralement des prestations moins élevées et mettent davantage l'accent sur la transition entre le bien-être social et le marché du travail.

Les États-Unis ont accordé plus d'importance à la réforme du régime du bien-être social et à l'expérimentation en la matière que tout autre pays. Cependant, même avant les changements les plus récents, le régime américain se distinguait déjà des autres sous plusieurs aspects. Contrairement à ce qui se passe au Canada, les régimes de bien-être social aux États-Unis versaient généralement des prestations moins élevées et mettaient davantage l'accent sur la transition entre le bien-être et le marché du travail. Les États-Unis offraient également d'autres mesures de soutien aux personnes à faible revenu, particulièrement les coupons alimentaires et le régime d'assurance-maladie «Medicaid», qui se démarquent du modèle canadien. De plus, le salaire minimum est moins élevé aux États-Unis et la mobilité d'emploi plus grande. Il est important de comprendre ces caractéristiques du régime américain si l'on veut replacer dans une juste perspective la dernière réforme du bien-être social aux États-Unis.

L'administration Clinton a entrepris la phase la plus récente de la réforme du bien-être social en 1993, en autorisant les États à demander des dispenses au chapitre de l'aide aux familles ayant des enfants à charge (AFDC). En vertu de ces dispenses, les États pouvaient élaborer des programmes expérimentaux de transition entre le bien-être social et le monde du travail qui s'écartaient de la loi régissant les AFDC. Dans de nombreux cas, ces programmes de dispenses ont été appliqués à l'échelle de l'État, après l'adoption de la *Personal Responsibility and Work Opportunities Reconciliation Act* (PRWORA) et la création de la subvention globale d'aide temporaire aux familles nécessiteuses (TANF) en 1996. Même si la création de la TANF marquait officiellement le début de la réforme du bien-être social aux États-Unis, ses origines remontent à plus loin encore. Voici certaines des caractéristiques essentielles de la TANF :

- En établissant le financement fédéral en fonction des niveaux historiques et en donnant aux États davantage de pouvoirs discrétionnaires au chapitre des dépenses, le gouvernement fédéral limitait les risques qu'il aurait à assumer si le nombre de cas augmentait et incitait simultanément les États à réduire le nombre de cas.

- Les adultes sont tenus de participer à une intervention axée sur l'emploi, sous une forme ou une autre, après avoir reçu des prestations de bien-être social pendant un maximum de 24 mois.
- Les États sont autorisés à réduire ou à éliminer les prestations des personnes qui ne répondent pas aux exigences des interventions axées sur l'emploi.
- La loi prévoit que tous les versements fédéraux aux États à l'égard des bénéficiaires du bien-être social prennent fin après une utilisation totale de 60 mois. Les États ont le pouvoir discrétionnaire d'exempter une partie de leurs cas de bien-être social de cette exigence.
- L'expérimentation et la variété de la programmation ont été accrues, autant à l'intérieur des États que d'un État à l'autre.

Ce dernier élément est important, en ce sens que les États à titre individuel ont eu plus de latitude pour concevoir des programmes qui allaient répondre à leurs besoins particuliers. Examinons maintenant brièvement ce que d'autres pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont fait pour réformer le bien-être social, compte tenu de leur contexte respectif.

2.4 D'autres pays modifient leur politique du bien-être social

D'autres pays de l'OCDE, notamment la Suède, la Finlande, la Grande-Bretagne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, ont adopté des mesures de réforme du bien-être social qui ressemblent aux mesures mises en œuvre au Canada et aux États-Unis. À l'instar du Canada et des États-Unis, ces pays ont conçu des politiques et des programmes qui mettent l'accent sur une philosophie du «retour au travail», particulièrement chez certains groupes cibles (p. ex., les jeunes et les parents seuls).

Dans certains pays, les gouvernements ont adopté des suppléments du revenu et des politiques d'exemption de la rémunération pour permettre à certains bénéficiaires de toucher un salaire plus élevé. Dans des pays comme la Finlande, ces politiques semblent avoir encouragé davantage le travail à temps partiel, alors que de tels incitatifs n'existaient pas auparavant. En Australie, les mères seules touchant des prestations de soutien du revenu ont été davantage incitées à travailler à temps partiel.

Parmi d'autres mesures de réforme du bien-être social, on retrouve la participation obligatoire à des programmes d'éducation et de formation comme condition de l'aide sociale. On a également mis à l'essai des mesures comme la réduction des prestations pour les groupes jugés plus employables, et des sanctions plus strictes pour ceux qui ne respectent pas les conditions de l'aide sociale (Kalisch et coll., 1998; OCDE, 1998; Eardley et coll., 1996).

D'autres pays ont adopté des mesures de réforme du bien-être social qui ressemblent aux mesures mises en œuvre au Canada et aux États-Unis.

Les réformes prévoient une participation obligatoire à des programmes d'éducation et de formation.

Ces innovations laissent penser que d'autres pays de l'OCDE prennent des mesures semblables pour réduire leurs dépenses au titre de l'aide sociale et intégrer plus étroitement les programmes et la politique du soutien du revenu aux politiques d'éducation et de formation axées sur le marché du travail.

Aux fins de cette recherche, nous avons tiré des enseignements de la réforme du bien-être social au Canada et aux États-Unis. Il est difficile de comparer les résultats obtenus par différentes autorités politiques et sociales, même lorsque les composantes sont semblables, puisque celles-ci ne représentent qu'un seul élément d'un éventail de programmes et de politiques de sécurité sociale. Comme les réformes ont fait l'objet d'évaluations plus rigoureuses au Canada et plus encore aux États-Unis, les enseignements tirés de ces deux pays font l'objet d'études plus approfondies et plus vastes. Les enseignements que le Canada peut tirer de l'expérience d'autres pays de l'OCDE pourront donc se révéler moins utiles que les conclusions se rapportant à l'expérience nord-américaine.

2.5 Importants avertissements au sujet des leçons tirées de la réforme du bien-être social

Dans l'ensemble des provinces et des territoires, les réformes sont encore en cours. C'est pourquoi les leçons qui en sont tirées ne peuvent être que préliminaires. Il faut donc se garder d'en tirer des conclusions hâtives. En outre, trois autres enjeux influenceront l'analyse de ce qui fonctionne bien en matière de réforme du bien-être social.

Une grande partie de la réduction du nombre de prestataires observée en Amérique du Nord n'aurait pas été possible sans la croissance rapide de l'économie.

Premièrement, les réformes ont été mises en œuvre pendant une période de croissance rapide de l'emploi, particulièrement aux États-Unis. Une grande partie de la réduction du nombre de cas en Amérique du Nord n'aurait pas été possible sans cette croissance rapide de l'économie. En même temps, les changements à la réglementation de l'aide sociale ont encouragé un plus grand nombre de bénéficiaires à chercher et à conserver un emploi. Par conséquent, il est peu probable que la reprise économique, à elle seule, ait produit les fortes réductions du nombre de cas qu'ont affichées un grand nombre des administrations publiques en Amérique du Nord.

Deuxièmement, la réduction du nombre de cas a servi de mesure universelle du succès de la réforme du bien-être social, bien que ce ne soit pas nécessairement la seule mesure. Appliquant cette seule mesure unidimensionnelle de la réussite en période d'essor économique, de nombreux gouvernements ont signalé des réductions vraiment remarquables. Mais une question essentielle demeure – qu'arrive-t-il aux personnes qui quittent le bien-être social? Obtiennent-elles un emploi

rémunéré? Leur niveau de vie augmente-t-il lorsqu'elles rejoignent la population active? Leur revenu augmente-t-il? Ces personnes gravissent-elles les échelons sur le marché du travail? Les indicateurs de la réussite de cette nature ne sont pas facilement applicables.

Aux États-Unis, comme chaque État a mis en œuvre un éventail de politiques différent, les conditions semblent se prêter particulièrement bien à un bilan. Ce n'est malheureusement pas le cas. Comme la réduction du nombre de cas est la mesure commune de la réussite, la plupart des gouvernements ont connu une réduction du nombre des bénéficiaires attribuable à la croissance économique. Les États qui avaient pourtant des approches radicalement différentes en matière de réforme du bien-être social ont atteint des niveaux semblables de «réussite». Par conséquent, tant que des politiques aussi dissemblables donneront apparemment les mêmes résultats du point de vue de la réduction du nombre de cas, on ne saura pas exactement ce qui constitue vraiment la réussite en matière de réforme du bien-être social.

Troisièmement, même si les évaluations de la réforme du bien-être social sont nombreuses et qu'elles visent beaucoup de gouvernements et de genres de programmes, il convient de faire preuve de prudence à l'égard des mesures comparatives. Plusieurs facteurs influencent le rendement de tel ou tel programme, notamment la nature des cas, la qualité de l'intervention, la motivation des administrateurs, les variations régionales dans l'économie, l'influence parallèle d'autres programmes, les attitudes et les aptitudes de la clientèle, et la qualité de la recherche. Il peut être difficile d'isoler ce qui a bien fonctionné, pourquoi et à quel moment – même si la similitude des résultats semble autoriser certaines généralisations. Diverses stratégies pourront se révéler efficaces pour certains participants, mais il n'y a pas de solutions simples permettant de régler tous les cas. Il faudra toujours tailler les programmes sur mesure et les adapter. De plus, très peu d'évaluations portent sur les résultats à long terme, en raison des coûts d'évaluation et de la difficulté de faire des suivis une fois que les bénéficiaires ont cessé de toucher des prestations d'aide sociale. Par conséquent, il convient d'examiner les «leçons apprises» à la lumière de ces mises en garde.

Certaines stratégies peuvent se révéler efficaces pour certains participants, mais il n'existe pas de solution simple ...

3. Leçons apprises

Des recherches menées au sujet des récentes réformes du bien-être social au Canada et aux États-Unis nous ont éclairés sur les meilleures pratiques et les principales leçons à en tirer. Nous avons classé ces leçons selon cinq grands thèmes stratégiques :

- Législation et réglementation
- Stratégies d'intégration à la population active à court terme
- Stratégies d'intégration à la population active à long terme
- Programmes de soutien connexes
- Changements dans les mécanismes de mise en œuvre

Ces thèmes représentent un cadre général, et non pas des catégories mutuellement exclusives, pour nous aider à classer et à analyser les politiques et les programmes récents de bien-être social

3.1 Législation et réglementation

Leçon 1 Les changements dans la législation et la réglementation sont nécessaires pour réduire le nombre de cas, mais ne constituent pas des conditions suffisantes pour promouvoir l'autonomie économique.

Les changements apportés à la législation fédérale au Canada comme aux États-Unis ont conditionné le climat dans lequel s'est inscrite la ronde la plus récente des réformes du bien-être social. Même si leur raison d'être semble découler surtout de restrictions financières ou d'initiatives des provinces/territoires/États, de nombreux analystes de politiques reconnaissent que ces changements s'imposaient depuis longtemps, car le nombre d'assistés sociaux ne diminuait pas aussi rapidement qu'on aurait pu s'y attendre en période de reprise économique. On en a déduit que les programmes de bien-être social n'offraient pas les bons incitatifs et/ou les bonnes options en matière de formation pour réintégrer les bénéficiaires au marché du travail.

Comme la plupart des mesures législatives et réglementaires adoptées pour réformer le régime de bien-être social mettaient l'accent sur «la transition entre le bien-être social et le marché du travail», elles ont créé le cadre nécessaire pour transformer l'aide sociale : le «droit» à l'aide sociale est remplacé par un programme assorti d'obligations. Rétablir le principe voulant que l'aide sociale soit un programme de revenu de dernier recours, tel est le principal objectif de cette législation.

Bon nombre d'analystes de politiques estimaient que des changements s'imposaient depuis longtemps ...

Les réformes ont transformé le bien-être social : le droit à l'aide sociale est remplacé par un programme assorti d'obligations.

La plupart des gouvernements ont des lois qui obligent les bénéficiaires de l'aide sociale à participer à des activités d'emploi ou de formation. Pourtant, en plus de ces lois, quelques gouvernements aux États-Unis semblent compter en grande partie sur les sanctions et la réduction des prestations, parallèlement à une économie en plein essor, pour réduire le nombre d'assistés sociaux. En pareilles circonstances, les sanctions sont des moyens dont dispose le régime réformé de bien-être social pour encourager les demandeurs admissibles à s'intégrer au marché du travail. La plupart des administrateurs et des analystes reconnaissent l'importance des sanctions pour bien faire comprendre les nouvelles attentes en matière d'assistance sociale. Cependant, la majorité y ont rarement recours. Par ailleurs, les critiques de la réforme du bien-être social affirment qu'un programme de bien-être social bien structuré nécessiterait peu de mesures punitives, puisque la plupart des participants désirent sortir rapidement de l'aide sociale et seraient par conséquent disposés à participer à des activités de formation.

Les stratégies de diversion sont des tactiques utilisées pour inciter les familles à opter pour d'autres solutions que les prestations d'aide sociale.

De plus, les administrateurs ont recours à d'autres stratégies pendant le processus d'accueil pour dissuader les demandeurs ou les diriger vers d'autres programmes. Les stratégies de dissuasion peuvent comprendre l'établissement d'ententes quasi contractuelles ou de plans d'action de même que des séances d'orientation qui ont essentiellement pour objet de «faire peur» aux demandeurs et de les dissuader de présenter une demande de bien-être social, compte tenu des exigences auxquelles ils devront se soumettre pour s'intégrer au marché du travail. Les stratégies de diversion sont des tactiques utilisées pour faire en sorte que les familles n'aient pas besoin du tout d'aide sociale. Elles peuvent revêtir diverses formes, par exemple des paiements forfaitaires ponctuels et/ou des paiements connexes (pour les soins de santé, la garde des enfants, d'autres services) pour aider la personne ou la famille à traverser une période difficile. Si ces mesures permettent d'éviter une aide prolongée, elles offrent de toute évidence un bon rapport coût-efficacité. Si la personne touche de l'aide sociale par la suite, le gouvernement récupère généralement le montant forfaitaire. D'autres stratégies de diversion peuvent prévoir l'inscription des demandeurs à des programmes de rechange, par exemple les programmes d'aide aux études, l'assurance-emploi ou des programmes destinés aux personnes âgées ou aux personnes handicapées.

Les changements apportés à la législation et à la réglementation fédérales, au Canada comme aux États-Unis, ont donné aux provinces/territoires et aux États l'occasion, tant sur le plan des programmes que sur celui des politiques, de modifier leurs propres programmes d'aide sociale. Même si les changements législatifs apportés au Canada ont eu pour effet de réduire le financement fédéral, ils n'en ont pas moins permis aux provinces et aux territoires d'imposer d'autres exigences aux assistés sociaux, ce que le gouvernement fédéral avait découragé (sans toutefois l'interdire) dans le

cadre du Régime d'assistance publique du Canada. Par conséquent, le transfert des responsabilités de mise en œuvre au niveau régional a permis une intégration plus efficace de l'aide sociale et du marché du travail. Ce fut l'une des conséquences positives (du point de vue des provinces et des territoires), bien qu'imprévue, des changements législatifs associés à la réforme du bien-être social.

Le transfert de la mise en œuvre au niveau régional a permis une intégration plus efficace de l'aide sociale et du marché du travail.

Par la suite, certains gouvernements ont continué de décentraliser les programmes vers le niveau local. Par exemple :

- En Ontario, le gouvernement provincial partage les coûts du programme Ontario au travail avec les municipalités et les Premières Nations qui, à leur tour, en assurent la mise en œuvre. Selon ce modèle, la province finance 80 % des coûts de l'aide financière et de l'aide à l'emploi et 50 % des coûts de l'administration du programme. L'aide financière comprend des mesures de soutien du revenu et des prestations. L'aide à l'emploi comprend une gamme de mesures d'emploi, notamment des services de recherche d'emploi et de préparation à l'emploi, l'accès à des programmes d'acquisition de compétences de base, d'alphabétisation et de formation propre à des emplois particuliers, des expériences de préparation communautaire, des services de placement et du soutien pour favoriser le travail indépendant. L'aide à l'emploi est généralement dispensée en vertu d'un éventail de services directs et d'ententes avec les organismes participants.
- Par le biais de son programme des choix rationnels, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest met l'accent sur les débouchés communautaires dans le cadre de programmes qui ne sont pas nécessairement axés sur le travail, par exemple le bénévolat et le counselling. Le gouvernement a adopté cette stratégie pour répondre aux problèmes de pénurie d'emplois dans certaines régions, tout en continuant de mettre l'accent sur le développement progressif. Le gouvernement a également eu recours à cette approche pour transférer des ressources aux collectivités des Premières Nations et aux collectivités inuites qui se dirigent vers l'autonomie gouvernementale.
- Dans certains États, les comtés peuvent élaborer leurs propres stratégies de bien-être social. Dans l'État de New York, par exemple, certains comtés ont recours à l'approche dite «le travail d'abord», qui met l'accent sur des stratégies d'emploi rapide, par exemple la recherche d'emploi et l'expérience de travail. D'autres comtés ont mis l'accent sur la formation et l'acquisition des compétences à plus long terme. De la sorte, les mesures de réforme du bien-être social peuvent être adaptées en fonction des besoins locaux.

Bien que les modifications à la législation et à la réglementation se soient révélées nécessaires pour resserrer les liens entre l'aide sociale et le

marché du travail, en elles-mêmes, elles ne sauront vraisemblablement pas favoriser l'autonomie économique de la plupart des bénéficiaires. Pour les provinces et territoires préoccupés par l'avenir de leurs clients, ces secteurs ont incorporé les interventions à court et à long terme afin de faciliter la transition de leurs clients à un emploi rémunéré.

3.2 Stratégies d'intégration à la population active à court terme

L'un des principaux éléments du processus de réforme de l'aide sociale a consisté à redéfinir les demandeurs comme des personnes à la recherche d'un emploi.

L'un des principaux éléments du processus de réforme de l'aide sociale a consisté à redéfinir les demandeurs comme des personnes à la recherche d'un emploi et à élargir la population des personnes considérées comme employables. Les administrateurs informent immédiatement les clients du fait que la recherche d'un emploi rémunéré est la norme. L'emploi étant résolument au centre du programme, les stratégies adoptées à court terme pour favoriser la réintégration des prestataires à la population active varient d'une administration à l'autre.

Leçon 2 Il est difficile de définir «l'employabilité».

De nombreux gouvernements font une évaluation de l'employabilité au moment où le demandeur présente sa demande. Les travailleurs à l'accueil font généralement des évaluations initiales lorsque les clients présentent une demande d'aide, et les conseillers en emploi font ensuite des évaluations approfondies qui peuvent donner lieu à l'établissement d'un plan de formation et de travail. En principe, l'évaluation de l'employabilité permet de classer les clients en trois grandes catégories : *ceux qui sont aptes à l'emploi* (ceux qui ont une expérience de travail et un certain niveau de scolarité); *ceux qui sont aptes à la formation* (ceux qui, étant donné leur situation personnelle, peuvent suivre une formation); et ceux qui sont aux prises avec des *obstacles multiples* (des problèmes personnels ou familiaux qui les empêchent de suivre une formation ou de travailler). Ces catégories sont assez logiques. Une bonne proportion des bénéficiaires de l'aide sociale retournent au travail sans programmes sociaux et ont peut-être uniquement besoin d'un coup de pouce pour décrocher un emploi⁶. D'autres clients ont besoin de formation et leurs problèmes personnels nécessiteront des interventions approfondies. En fin de compte, le pourcentage de ceux qui trouveront du travail variera selon l'administration, la charge de travail et la nature des débouchés dans la région.

⁶ Le fait qu'un certain pourcentage des bénéficiaires de l'aide sociale retrouvent du travail sans assistance peut également expliquer une partie de la réduction du nombre de cas en période de croissance accélérée. Si les demandeurs sont moins nombreux à s'inscrire, et si un certain nombre de dossiers sont fermés de toute façon, le nombre de prestataires diminuera sans intervention spéciale. Toutefois, on ne dispose pas de données suffisamment détaillées sur la dynamique du nombre de cas pour explorer cette hypothèse intéressante.

Étant donné l'hétérogénéité complexe de la clientèle, l'efficacité des évaluations d'employabilité fait l'objet de certains débats. L'employabilité demeure un concept très difficile à cerner et à définir, particulièrement chez ceux qui sont aux prises avec des obstacles à l'emploi. Même si les recherches montrent que les tendances de l'emploi sont les mêmes chez ceux qui signalent des obstacles et chez ceux qui n'en signalent pas (Pavetti et Olson, 1996), il faut se souvenir que seuls ceux dont les compétences de base sont faibles se démarquent de cette tendance. Même si on peut considérer que de nombreux clients de l'aide sociale ont de faibles compétences, certains auteurs affirment que les obstacles mesurés à l'emploi ne sont pas de bons prédicteurs des résultats et qu'ils ne devraient pas servir de critères pour l'affectation des ressources de formation.

Pour compliquer davantage les choses, on observe des variations considérables entre les administrations en ce qui concerne le rôle des évaluations d'employabilité. Dans de nombreuses régions, les conseillers les plus compétents participent au processus. Cependant, il n'y a jamais eu d'examen systématique de la fiabilité de ces évaluations et certains gouvernements les ont abandonnées purement et simplement. Maintenant, ils utilisent plutôt un modèle de la «survie» pour le triage des clients. Ceux qui ne réussissent pas à trouver du travail dans les trois mois ont évidemment besoin d'une formation supplémentaire. Une approche centrée sur l'emploi, la gestion individuelle des cas et des programmes de formation taillés sur mesure pour ceux qui sont incapables de trouver du travail après la période initiale, tous ces éléments sont considérés comme des solutions de rechange viables aux évaluations formelles de l'employabilité. Les administrateurs de l'aide sociale dans ces gouvernements estiment que les évaluations sont de mauvais prédicteurs et qu'elles ne permettent pas de déterminer quels clients sont véritablement en mesure d'obtenir du travail. Elles reposent sur des données autodéclarées et elles recueillent peu d'information indépendante sur les antécédents en matière d'éducation et de travail. L'interaction entre l'éducation, l'expérience de travail et les obstacles familiaux/personnels est complexe, ce qui réduit encore davantage la valeur des évaluations initiales.

Leçon 3 Les stratégies d'emploi rapide, bien qu'elles soient efficaces pour les bénéficiaires d'aide sociale aptes au travail, semblent avoir une incidence limitée à long terme.

Aux prises avec des doutes quant à l'utilité des évaluations d'employabilité, de nombreux gouvernements utilisent dorénavant le marché du travail pour tester véritablement l'employabilité d'un client. La plupart des programmes du genre «le travail d'abord», populaires aux États-Unis, intègrent immédiatement les demandeurs au marché du travail.

L'efficacité des évaluations de l'employabilité suscite des débats.

On observe des variations considérables entre les administrations en ce qui concerne le rôle des évaluations de l'employabilité.

La plupart des programmes du genre «le travail d'abord» intègrent immédiatement les demandeurs au marché du travail.

par le biais d'un processus de recherche d'emploi (rédaction de c.v. et techniques d'entrevue) et de placement direct. D'autres organismes d'aide sociale font la promotion active des travailleurs disponibles auprès de l'industrie. Cette approche fait comprendre l'objet de la réforme aux demandeurs et crée un cheminement direct vers des emplois éventuels. D'autres gouvernements ont recours à des ateliers d'orientation au cours desquels les travailleurs à l'accueil expliquent aux demandeurs qu'ils doivent chercher du travail ou participer à des activités de formation pour pouvoir toucher des prestations de bien-être social.

Les données tirées des évaluations laissent penser qu'en ce qui concerne les clients dont les antécédents scolaires ne sont pas très solides et qui sont aux prises avec des obstacles d'ordre familial ou personnel, ces politiques, à elles seules, ne leur permettront peut-être pas d'obtenir les augmentations salariales grâce auxquelles ils pourront sortir de la pauvreté et atteindre l'autosuffisance (voir Strawn, 1998; Hamilton et coll., 1997; Nightingale et Holcomb, 1997; O'Neill et O'Neill, 1997; Friedlander et Burtless, 1995). De surcroît, même chez les personnes qui ne sont pas aux prises avec de tels obstacles, beaucoup éprouvent également de la difficulté à atteindre l'autosuffisance.

L'acquisition rapide de compétences liées au marché du travail et le placement rapide ne semblent pas aider les clients qui ont un faible niveau de scolarité.

À long terme, l'acquisition rapide de compétences liées au marché du travail (p. ex., techniques de recherche d'emploi, rédaction de c.v., techniques d'entrevue, etc.) et le placement rapide ne semblent pas aider les clients qui ont un faible niveau de scolarité à acquérir l'autonomie économique. De nombreux clients occupent, successivement, une série d'emplois peu rémunérés et exigeant peu de compétences, ce qui les oblige à cumuler plusieurs postes à temps partiel pour faire vivre leur famille. De plus, le processus de recrutement et de licenciement est débilitant pour ces clients, dont le faible niveau de scolarité les empêche d'obtenir et de conserver un emploi stable.

Même si les stratégies d'intégration à la population active à court terme peuvent avoir pour effet d'accroître rapidement la participation au marché du travail, particulièrement dans les économies en plein essor, les résultats à long terme qu'obtiennent de nombreux clients sont décevants et font ressortir l'importance d'adopter une approche axée sur le capital humain, qui fait appel à la formation et au counselling personnel. Bien que certaines stratégies à court terme réussissent à placer les bénéficiaires de l'aide sociale dans la voie d'une éventuelle autonomie économique à long terme, la capacité des clients qui font face à de multiples obstacles à l'emploi d'améliorer leur mobilité ascendante et d'atteindre l'autosuffisance semble limitée.

Leçon 4 Les programmes d'expérience de travail sont plus efficaces lorsqu'ils sont temporaires, qu'ils mettent l'accent sur l'acquisition de compétences en demande et aident les clients à résoudre leurs problèmes personnels.

Les programmes d'expérience de travail (placements communautaires) donnent aux personnes qui sont incapables de trouver un emploi non subventionné l'occasion de s'intégrer à la population active ou de participer à une autre forme d'activité (p. ex., le bénévolat ou le travail communautaire). Il existe différentes versions de ces programmes⁷ :

- Le travail obligatoire⁸ représente une vaste catégorie, qui va de programmes étroitement ciblés dans le cadre desquels les bénéficiaires touchent des prestations à condition d'effectuer du travail communautaire, jusqu'aux expériences de travail communautaire dans le cadre desquelles des stratégies d'emploi multiples peuvent être utilisées. La plupart des placements communautaires sont à temps partiel et à court terme, offrant une expérience de travail auprès d'un organisme sans but lucratif et dans le secteur public en général.
- Les subventions salariales prennent la forme de paiements directs aux employeurs qui engagent des bénéficiaires. Ce modèle met davantage l'accent sur les employeurs du secteur privé et est parfois utilisé accessoirement comme mécanisme de création d'emplois.
- Dans le cadre d'autres modèles d'expérience de travail, des salaires sont versés *directement* aux bénéficiaires du bien-être social. Cela constitue pour ces derniers un revenu gagné qu'ils peuvent ensuite utiliser pour obtenir d'autres genres de soutien du revenu (p. ex., le crédit d'impôt pour revenu gagné aux États-Unis). Il en existe un exemple en Alberta, soit le Programme albertain d'emploi communautaire (ACE)⁹.

⁷ On trouvera des exemples et un sommaire de la recherche relative aux programmes d'expérience de travail au Canada dans Butterwick et coll. (1998), Gorlick et Brethour (1998) et Torjman (1998). On trouvera les conclusions d'études sur les programmes américains dans Savner et Greenberg (1997) et Friedlander et Burtless (1995), de même qu'un sommaire plus général pour les pays de l'OCDE dans Martin (1998).

⁸ L'expression «travail obligatoire» s'applique davantage aux États-Unis qu'au Canada, où c'est l'expression «placement communautaire» qui décrit plus fidèlement les stratégies utilisées.

⁹ L'ACE est un programme dans le cadre duquel sont financés des projets d'expérience de travail rémunéré pour les bénéficiaires provinciaux de l'aide sociale qui ont été incapables de trouver du travail dans le marché concurrentiel. Les projets sont réalisés auprès d'organismes sans but lucratif, de municipalités, d'hôpitaux et d'écoles et ils donnent aux clients l'occasion d'améliorer leurs compétences professionnelles et d'acquérir une expérience de travail pendant la durée du projet, qui est de six mois. Chaque poste est financé à un taux de 7 \$ de l'heure, somme qui sert à couvrir les salaires et les avantages sociaux, et l'employeur doit payer au moins le salaire minimum.

L'intérêt des programmes de placement communautaire dépend de nombreux facteurs, notamment : la population cible (c.-à-d. l'ensemble des bénéficiaires par rapport à ceux dont les besoins sont plus difficiles à satisfaire); le nombre de débouchés permettant d'offrir des placements communautaires; l'importance des placements communautaires par rapport à d'autres interventions; la durée de l'intervention; les genres de placement; et les objectifs du programme (acquisition de compétences ou simplement occasion de travailler). Les administrateurs qui ont utilisé de tels programmes l'ont fait à des degrés divers, compte tenu de la philosophie axée sur le programme qui convient «le mieux» aux bénéficiaires du bien-être social. La plupart admettront que ce genre de placement en emploi ne représente pas une solution définitive. Au mieux, il donne une occasion de travailler aux participants qui n'arrivent pas à décrocher un emploi non subventionné. L'intérêt de chaque participant dépendra vraisemblablement autant du genre de placement que du programme.

Cette stratégie peut se révéler plus efficace si elle est combinée à des activités d'éducation et de formation supplémentaire en cours d'emploi. Elle peut aider les participants à acquérir des compétences, faire office de stratégie de développement économique dans les régions où le chômage est élevé, et offrir un environnement de travail protégé à plus long terme aux personnes qui sont incapables de soutenir la concurrence du marché du travail ordinaire. On considère généralement que les placements sont à temps partiel et assortis de limites de temps précises (soit mensuelles, soit globales) en ce qui concerne la participation. Dans la plupart des cas, de telles stratégies sont la première étape de l'emploi à long terme.

Les programmes d'expérience de travail nécessitent beaucoup d'administration, le personnel devant trouver des sites de travail, apparier les participants et les emplois et faire le suivi du rendement et de l'assiduité.

Les programmes de travail ou de placement communautaire ont également leurs limites¹⁰. Premièrement, ils sont souvent de petite envergure et n'aident qu'un nombre assez restreint de clients de l'aide sociale. Selon l'activité des organismes sans but lucratif et des autres organismes, les administrateurs peuvent avoir à l'occasion à relever des défis lorsqu'il s'agit de trouver suffisamment de placements. Certains employeurs éventuels dans le secteur des organismes sans but lucratif peuvent hésiter à recruter des bénéficiaires de l'aide sociale, puisque les subventions au salaire peu élevées, voire inexistantes, ne réussiront pas toujours à compenser les coûts de la supervision. Comme d'autres programmes de bien-être social, les programmes d'expérience de travail nécessitent

¹⁰ La recherche sur des programmes de travail obligatoire à plus ou moins petite échelle aux États-Unis dans les années 80 a révélé que, en eux-mêmes, ces programmes n'ont augmenté ni l'emploi ni la rémunération. Certains allèguent que les nouveaux modèles de travail obligatoire aux États-Unis (qui imposent un travail à temps plein permanent à un plus grand nombre d'assistés sociaux) produiront des résultats différents. Cependant, les programmes d'expérience de travail à grande échelle peuvent être difficiles à mettre en oeuvre et coûteux sur le plan administratif. Pour plus de détails à ce sujet, voir Brown (1997).

beaucoup d'administration, le personnel devant trouver des sites de travail, apparier les participants et les emplois et faire le suivi du rendement et de l'assiduité. À ce titre, les programmes d'expérience de travail comportent des coûts cachés, autant pour les gouvernements que pour les promoteurs. Finalement, certains auteurs ont remis en question l'efficacité des placements communautaires lorsqu'il s'agit d'aider les bénéficiaires à faire la transition entre le bien-être social et le marché du travail, alors que des programmes d'éducation et de formation ou des placements dans des emplois rémunérés sembleraient des moyens plus évidents d'aider les participants à atteindre l'autosuffisance.

3.3 Stratégies d'intégration à la population active à long terme

Les stratégies d'intégration à la population active à long terme sont en train de devenir l'élément central de la réforme du bien-être social. Les administrateurs sont convaincus que de telles stratégies à long terme signifient qu'il faut aider les bénéficiaires de l'aide sociale sur une longue période. Les critiques de ces politiques se demandent si les bénéficiaires de l'aide sociale finiront par trouver du travail à long terme. Même si personne ne sait vraiment si de telles politiques se révéleront efficaces, de nombreux administrateurs reconnaissent que c'est la seule option dont ils disposent à l'heure actuelle.

Grâce, dans une large mesure, à la croissance rapide de l'économie et à l'initiative «le travail d'abord», la réforme du bien-être social a aidé les bénéficiaires aptes à l'emploi (ceux qui sont plus instruits et qui ont de l'expérience de travail) à se réintégrer au marché du travail dans de nombreuses régions. Même si ces clients ont pu sortir de l'aide sociale, un grand nombre auront encore besoin de soutien pour consolider leur position sur le marché du travail. La conservation de l'emploi est l'un des éléments des stratégies à long terme (Rangarajan, 1998; Rangarajan, Schochet et Chu, 1998; Blank, 1997; Rangarajan, 1996; Burtless, 1995).

L'autre élément des stratégies à long terme vise les clients qui ont été incapables de trouver du travail en dépit du redressement de l'économie et des réformes axées sur l'emploi. Ces clients plus difficiles à desservir peuvent être aux prises avec toute une gamme d'obstacles, notamment un faible niveau d'instruction, des antécédents de travail inadéquats et des problèmes familiaux ou personnels. Les mesures qui ont donné de bons résultats lorsqu'il s'agissait d'aider les clients aptes à l'emploi à trouver du travail devront être adaptées, puisque les autres clients nécessiteront progressivement de plus en plus de soutien pour pouvoir retourner au travail. Une approche consiste dorénavant à inscrire les clients à des programmes simultanés, plutôt qu'à des interventions successives d'intensité croissante. Les activités de recherche d'emploi, de formation,

Les clients plus difficiles à desservir sont aux prises avec toute une gamme d'obstacles, notamment un faible niveau d'instruction, des antécédents de travail inadéquats et des problèmes familiaux ou personnels.

de counselling, d'éducation (p. ex., alphabétisation, notions de calcul, études secondaires) et d'autres interventions peuvent être offertes simultanément, à la fois pour que le client puisse retourner immédiatement au travail et pour qu'il demeure dans la population active. Même si cette approche de la gestion des cas demande beaucoup de ressources humaines et de ressources financières, elle peut se révéler nécessaire pour les clients ayant des besoins nombreux.

Certains clients ne conserveront peut-être qu'un emploi à temps partiel, et il se peut que d'autres n'occupent jamais de postes rémunérés.

En fin de compte, certains clients ne conserveront peut-être qu'un emploi à temps partiel, et il se peut que d'autres n'occupent jamais de postes rémunérés. Par conséquent, tout administrateur d'un régime de bien-être social doit prendre une décision importante, à savoir quelles ressources financières consacrer à la formation et au soutien d'un client pour l'intégrer au marché du travail. Examinons maintenant les trois leçons qui correspondent à cette rubrique.

Leçon 5 Les politiques relatives au revenu gagné favorisent l'emploi.

Les politiques et les programmes de revenu gagné aident les participants à acquérir un revenu qui servira de complément aux prestations d'aide sociale. Ils sont très courants au Canada comme aux États-Unis. De nombreux bénéficiaires travaillent à temps plein ou à temps partiel tout en touchant des prestations. Abstraction faite d'autres obstacles d'ordre législatif (p. ex., des limites de temps), un grand nombre choisiront de ne pas renoncer à l'aide sociale tant que leur salaire horaire ne représentera pas un revenu global supérieur aux sommes qu'ils touchent en combinant le revenu gagné et les prestations d'aide sociale. Il y aura donc vraisemblablement une longue période pendant laquelle les participants combineront le salaire et les prestations, étant donné qu'un travail peu rémunéré, même à temps plein, ne permettra généralement pas à une famille de se hisser au-dessus du seuil de pauvreté. À ce titre, les administrateurs ont fait l'expérience de différentes formes de politiques de gains et de salaires pour promouvoir l'intégration à long terme à la population active. Ces programmes se retrouvent généralement dans l'une ou l'autre des trois catégories suivantes¹¹ :

- Grâce aux *mesures d'exemption de la rémunération*, les participants qui trouvent du travail peuvent conserver une partie de leur revenu, en complément de leurs prestations d'aide sociale. La plupart des

¹¹ Les personnes-ressources de premier plan que nous avons interrogées ont souligné que les clients éprouvent souvent de la difficulté à comprendre ces politiques. Par conséquent, même lorsqu'il existe des programmes ou des mesures supplémentaires de soutien du revenu, les prestataires admissibles ne les utilisent pas pleinement ou, dans certains cas, ne les utilisent pas du tout.

gouvernements prévoient une exemption forfaitaire de revenu (p. ex., la première tranche de 100 \$ de revenu gagné), de même qu'une proportion du montant résiduel (p. ex., 50 % du reste) jusqu'au maximum permis. Les exemptions ont généralement été relevées dans la ronde la plus récente de réformes du bien-être social, de sorte que la combinaison d'un travail à temps partiel ou à temps plein avec l'aide sociale est une option encore plus viable.

- Les politiques *fiscales* offrent aux bénéficiaires soit des crédits d'impôt, soit des allègements d'impôt, en fonction du salaire gagné. La prestation *British Columbia Earned Income Benefit* (BCEIB)¹², le supplément *Saskatchewan Employment Supplement* (SES)¹³ et le crédit d'impôt pour revenu gagné aux États-Unis en sont des exemples. Encore là, l'objet des politiques fiscales est de constituer un autre incitatif au travail, de façon à augmenter les gains nets.
- Les *programmes de supplément au revenu gagné*¹⁴ offrent aux participants qui touchent un salaire de niveau d'entrée peu élevé un revenu supplémentaire, en complément du revenu gagné. De tels programmes ont pour objet d'aider à compenser les frais de garde d'enfants et de réduire le désavantage concurrentiel des parents à faible revenu sur le marché du travail. Le supplément au revenu gagné peut également constituer un incitatif financier à l'emploi, puisque les participants peuvent maintenir un niveau de revenu ciblé. Dans certains programmes, les participants doivent travailler pendant une durée déterminée pour être admissibles (p. ex., 30 heures par semaine). Ces programmes sont conçus pour offrir un revenu majoré pendant une brève période, selon l'hypothèse voulant que les participants seront en meilleure position pour atteindre l'autosuffisance à la fin du programme de supplément. Le Projet d'autosuffisance qui fait l'objet d'expériences pilotes au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique illustre cette approche (Canada, 1996; Card et Robins, 1996; Mijanovich et Long, 1995).

¹² La BCEIB est un supplément de revenu pour les familles à faible revenu de la Colombie-Britannique, qui vise l'intégration des familles vivant de l'aide sociale à la population active. Ce programme est actuellement financé à partir des sommes que la Colombie-Britannique réinvestit dans le cadre de la Prestation nationale pour enfants (PNE).

¹³ Le SES est un versement mensuel qui a pour objet de compléter le revenu des parents à faible revenu, que ce soit un salaire, un revenu tiré d'un emploi autonome ou une pension alimentaire pour enfants/conjoint. Le SES a pour objet d'aider les parents qui travaillent à assumer le coût de la garde des enfants et d'aider les familles bénéficiaires de l'aide sociale à s'intégrer à la population active.

¹⁴ Les administrateurs du projet New Hope, de Milwaukee, ont constaté que leurs clients avaient surtout de la difficulté à comprendre le calcul du supplément au revenu gagné parce que les montants pouvaient varier d'un mois à l'autre, selon le nombre de jours dans le mois ou le nombre d'heures travaillées. Pour les bénéficiaires de l'aide sociale habitués à recevoir un montant fixe, ces variations étaient déconcertantes.

L'intégration de politiques relatives au salaire minimum à la réforme globale du régime de bien-être social sera peut-être une initiative que les administrations provinciales et territoriales envisageront.

Une quatrième politique, qui n'entre toutefois pas dans le cadre de cette recherche, consiste à utiliser la législation du salaire minimum pour offrir un soutien accru aux personnes qui occupent des emplois mal rémunérés, soit les genres d'emploi pour lesquels un grand nombre de bénéficiaires de l'aide sociale sont qualifiés. Certains pensent que le fait de majorer le salaire minimum aura pour effet d'augmenter le revenu de base et de réduire les pressions sur le régime d'aide sociale pour qu'il assure un niveau de soutien adéquat. Comme un grand nombre des bénéficiaires de l'aide sociale se retrouvent dans des emplois peu rémunérés et que le niveau du salaire minimum se répercute sur le niveau des prestations d'aide sociale qu'ils touchent, l'intégration de politiques relatives au salaire minimum à la réforme globale du régime de bien-être social sera peut-être une initiative que les administrations provinciales et territoriales envisageront.

Leçon 6 L'éducation est importante pour se hisser au-dessus des emplois peu rémunérateurs.

Les personnes plus instruites sont moins souvent en chômage, accomplissent plus d'heures de travail, touchent un salaire horaire plus élevé et dépendent moins des programmes gouvernementaux de soutien.

Le lien entre l'éducation et l'employabilité est bien connu. Les personnes plus instruites sont moins souvent en chômage, accomplissent plus d'heures de travail, touchent un salaire horaire plus élevé et dépendent moins des programmes gouvernementaux de soutien (Kapsalis, 1998). L'une des grandes questions à laquelle font face les administrateurs du bien-être social n'est pas de se demander si l'éducation est importante, mais plutôt comment la structurer pour, à la fois, en faire profiter les bénéficiaires de l'aide sociale et promouvoir une transition rapide entre le bien-être social et le travail. Les administrateurs doivent répondre à cette autre question : quel niveau de scolarité devrait-on assurer aux bénéficiaires de l'aide sociale et quelle part des coûts ces derniers devraient-ils assumer?

Pour réduire davantage les incitatifs à l'aide sociale et promouvoir une transition rapide entre le bien-être social et le travail, les administrateurs du bien-être social ont limité la gamme des programmes d'études postsecondaires et de formation professionnelle destinés aux bénéficiaires de l'aide sociale¹⁵. De nombreux gouvernements ont éliminé complètement leurs programmes d'études postsecondaires, tandis que d'autres exigent que les bénéficiaires subviennent à leurs propres besoins par le biais de subventions ou de prêts d'études, tout en continuant de recevoir un soutien parallèle et des indemnités pour frais de subsistance par l'entremise de l'aide sociale ou du ministère de l'Éducation. D'autres administrations n'ont conservé que la formation professionnelle à court terme (généralement d'une durée de moins d'un an) dans leurs interventions. Cette option, qu'on appelle couramment «achat

¹⁵ Dans certains cas, ceux qui ont profité le plus de ces programmes ont pu sortir plus rapidement de l'aide sociale, même s'ils ont peut-être eu moins d'occasions d'avancement, faute d'une éducation plus poussée (voir Cohen, 1998; Strawn, 1998; Bloom, 1997; Grubb, 1995).

de formation», a donné certains résultats positifs, particulièrement en ce qui concerne l'employabilité; cependant, les hausses salariales n'ont généralement pas été significatives. Dans l'ensemble, il y a lieu de penser que les répercussions salariales pourront augmenter à long terme; cependant, dans de nombreux cas, les données à long terme qui le confirment sont limitées (Lemaître, 1993).

Ceux qui préconisent la philosophie du «chemin le plus court pour s'intégrer au marché du travail» considèrent la formation professionnelle ou les études postsecondaires à long terme comme un moyen de prolonger la durée des prestations d'aide sociale (entrevues auprès de personnes-ressources de premier plan). Les mesures visant à réduire, éliminer ou transférer ces programmes à d'autres bailleurs de fonds ont nettement pour effet de réduire les coûts connexes. Les gouvernements qui transfèrent cette responsabilité et le financement à d'autres programmes peuvent en même temps contribuer à réduire le stigmate qui se rattache à l'aide sociale, puisque les participants aux programmes d'études postsecondaires ou de formation professionnelle ne sont plus des bénéficiaires de l'aide sociale à proprement parler, mais plutôt des étudiants qui reçoivent une aide financière, comme beaucoup d'autres étudiants aujourd'hui.

Ceux qui dénoncent la réforme du bien-être social affirment qu'il ne s'agit là que d'un jeu statistique qui permet d'imposer un fardeau supplémentaire aux pauvres en accroissant leur niveau d'endettement (entrevues auprès de personnes-ressources de premier plan). À leurs yeux, les gouvernements qui éliminent le soutien à la formation à long terme refusent aux prestataires l'occasion d'acquérir des compétences et un niveau de scolarité qui pourraient les amener à décrocher un emploi à long terme et mieux rémunéré. Il convient de préciser que le transfert d'une plus grande proportion des responsabilités financières du gouvernement aux participants témoigne d'un changement dans la façon dont la société envisage le financement des études postsecondaires et encore là, il ne s'agit pas d'une caractéristique propre à la réforme du bien-être social.

Des changements se sont également produits dans le domaine de l'éducation de base et de l'alphabétisation. Même si l'éducation de base et l'alphabétisation en soi ne font pas grand-chose pour aider les bénéficiaires à sortir de l'aide sociale et à s'intégrer au monde du travail, la plupart des experts les considèrent comme des éléments de base fondamentaux de la transition. En général, les bénéficiaires de l'aide sociale affichent des niveaux de scolarité et d'alphabétisation inférieurs à ceux des non-bénéficiaires, de sorte que le rattrapage de base est une première étape indispensable pour beaucoup¹⁶.

¹⁶ La différence est encore plus marquée lorsqu'on compare les prestataires d'aide sociale qui ne travaillent pas aux non-bénéficiaires qui travaillent, les premiers ayant en moyenne 9,5 ans de scolarité par rapport à 13,1 ans chez les seconds (Kapsalis, 1998).

L'élimination du soutien à la formation à long terme empêche les prestataires d'acquérir des compétences et un niveau de scolarité qui pourraient les amener à décrocher un emploi à long terme mieux rémunéré.

À l'heure actuelle, les programmes d'éducation les plus courants s'adressent aux personnes dont les niveaux de scolarité et d'alphabétisation sont faibles. Cependant, contrairement aux programmes antérieurs de rattrapage scolaire, les cours actuels peuvent offrir parallèlement des services comme l'alphabétisation ou l'anglais langue seconde, l'éducation de base des adultes, la recherche d'emploi, des placements en emploi à court terme et du counselling en même temps qu'une formation théorique et/ou pratique, selon le principe du «travail d'abord». Dans certains cas, ce modèle intégré, qui combine à la fois éducation et travail, s'est révélé efficace pour servir de tremplin aux participants qui allaient ensuite pouvoir trouver un emploi ou poursuivre leur formation (Butterwick et coll., 1998; LaLonde, 1995)¹⁷.

Leçon 7 Les programmes de formation qui établissent un lien avec les employeurs peuvent faciliter la transition entre le bien-être social et le monde du travail, à condition que des mesures de soutien supplémentaires soient offertes.

L'emploi est l'objectif visé par la plupart des programmes de formation associés à l'aide sociale.

L'objectif de la plupart des programmes actuels de formation dans le régime d'aide sociale est l'emploi, de sorte que les programmes de formation professionnelle en vertu de la réforme du bien-être social sont plus ciblés que les programmes antérieurs d'éducation et de formation professionnelle. Les programmes de formation professionnelle ont fait l'objet de critiques dans le passé, notamment que les formateurs se sont souvent livrés à l'«écrémage» des participants, c'est-à-dire qu'ils se concentraient sur les participants les plus faciles à former et à placer¹⁸. De

¹⁷ On retrouvera dans *Welfare Information Networks Issue Notes* (vol. 2, no 2) (Cohen, 1998) un aperçu de diverses approches innovatrices en matière d'éducation et de formation qui ont été mises à l'essai aux États-Unis. Cohen présente diverses expériences américaines qui intègrent éducation et formation, certaines qui combinent éducation et formation, d'une part, et expérience de travail, d'autre part, et d'autres qui font appel aux employeurs ou qui offrent de la formation aux femmes dans des carrières non traditionnelles. Des programmes innovateurs en matière d'alphabétisation, des programmes destinés aux jeunes et des programmes des collèges communautaires sont également examinés, par exemple, le programme *Host* de l'Ohio, les programmes du *Cooperative Health Care Network* et les programmes administrés par le *Center for Employment Training*.

¹⁸ La plupart des organismes de bien-être social évaluent le rendement des fournisseurs de services en fonction de leur capacité de placer les participants dans un emploi à temps plein après une formation d'une durée déterminée (habituellement six mois). Lorsque le succès est mesuré de cette façon, les fournisseurs de services sont incités à cibler les participants qui ont les plus grandes chances de trouver de l'emploi. Cette préoccupation se retrouve chez de nombreux administrateurs de programmes, particulièrement aux États-Unis, où le nombre de cas a diminué rapidement, ce qui a laissé une plus forte proportion de clients aux prises avec des obstacles multiples. Dans certains secteurs, les administrateurs du bien-être social ont redéfini leurs mesures du rendement et les contrats sont établis en fonction de la nature des cas dont s'occupe le formateur. Ces mesures se sont traduites par un plus vaste éventail de services connexes, des objectifs réduits en matière de placement et d'autres mesures du rendement (par exemple, le relèvement du niveau de compétences plutôt que l'emploi) (source : entrevues auprès de personnes-ressources de premier plan).

plus, les compétences acquises dans le cadre de la formation ne reflétaient pas toujours les besoins des marchés du travail. Et finalement, la durée et la nature de la formation ne suffisaient pas toujours pour atteindre les objectifs.

À l'heure actuelle, les programmes de formation font davantage appel à la participation des employeurs du secteur public et du secteur privé de même que des ministères de l'Éducation. Un programme américain, le *Center for Employment and Training* (CET), institué à San José en Californie, collabore avec le secteur privé pour offrir une formation axée sur les compétences en demande ainsi que des services de soutien aux personnes les plus défavorisées. Ce programme aide les étudiants à devenir autonomes sur le plan économique et offre des services de placement. Les participants ont affiché une participation à long terme au marché du travail et une augmentation de la rémunération plus marquée que celles observées chez les participants à d'autres programmes. Grâce à sa réputation d'une mesure qui fonctionne bien, ce programme gagne en popularité aux États-Unis.¹⁹ Néanmoins, dans de nombreuses administrations, les stratégies de formation professionnelle ont été restreintes²⁰, mais elles sont plus étroitement axées sur les possibilités qu'offre le marché du travail et sur le perfectionnement professionnel requis pour s'intégrer à la population active.

Le CET collabore avec le secteur privé pour offrir une formation axée sur les compétences en demande ainsi que des services de soutien aux personnes les plus défavorisées.

On recherche des maillages entre les programmes de formation et les employeurs du secteur privé de nombreuses façons. Les programmes de formation sont souvent confiés à contrat à des organismes de formation tiers (les fournisseurs de services), notamment des établissements d'enseignement, des organismes communautaires, des syndicats, des écoles spécialisées et des formateurs privés. Ce processus à lui seul ne garantira pas nécessairement des maillages étroits avec le marché du travail. Il revient aux responsables du processus d'octroi des contrats de veiller à ce que les formateurs établissent des maillages solides et à ce que la formation mène à un emploi.

Quoiqu'il en soit, une formation de ce genre présente divers avantages :

- Elle s'appuie sur les ressources communautaires existantes et sur des formateurs chevronnés qui ont peut-être des contacts avec les milieux d'affaires, pour faciliter la transition entre formation et travail.
- La formation en cours d'emploi établit un rapport plus clair et plus direct entre la formation acquise et les débouchés sur le marché du

¹⁹ Pour de plus amples renseignements sur le CET, voir le site Web www.best.com/~cfet/main.htm.

²⁰ Aux États-Unis, les stratégies de formation professionnelle durent généralement de 10 à 15 semaines (Grubb, 1995).

travail. Elle peut sensibiliser les bénéficiaires de l'aide sociale qui n'ont pas d'expérience de travail à la culture, aux exigences et aux normes du monde du travail.

- Les programmes d'éducation et de formation peuvent être alignés plus étroitement sur les politiques d'éducation et de formation de l'État et de la province ou du territoire qui s'adressent à la population en général.

Les programmes qui se caractérisent par des liens étroits avec le marché du travail peuvent échouer en l'absence de mesures adéquates de soutien.

Cependant, même les programmes qui se caractérisent par des liens étroits avec le marché du travail peuvent échouer en l'absence de mesures adéquates de soutien. En général, les programmes de formation professionnelle qui offrent des mesures intensives de soutien se sont traduits par des augmentations de revenu importantes pour les participants, si on les compare à tout un éventail de programmes (Butterwick et coll., 1998). Toutefois, à mesure que la formation se réoriente vers le milieu de travail, de nombreux auteurs pensent que l'accessibilité à des services de garde d'enfants, des mesures de soutien connexes (counselling, dynamique de la vie) et des mesures de soutien du revenu à long terme seront nécessaires à son efficacité.

3.4 Programmes de soutien connexes

Il est difficile de classer les mesures de soutien parallèle parmi les «réformes du bien-être social» à proprement parler. Dans la plupart des cas, il conviendrait de les considérer comme des mesures de soutien à la disposition des familles à faible revenu en général, et des familles bénéficiaires de l'aide sociale en particulier. À ce titre, elles sont un complément essentiel de la réforme du bien-être social.

Les mesures de soutien sont un complément essentiel de la réforme du bien-être social.

Leçon 8 Des mesures de soutien au chapitre des services de garde d'enfants et d'autres subventions sont essentielles, étant donné les emplois peu rémunérés souvent associés à la réforme du bien-être social.

Les pouvoirs publics offrent tout un éventail de programmes d'appui aux familles et aux personnes à faible revenu, y compris les assistés sociaux. Les plus importants sont les programmes axés sur le soin des enfants, par exemple les indemnisations fiscales/crédits d'impôt et les programmes de subvention directe de places de garderie.²¹

Il est indispensable, dans le cadre de tout programme de réforme du bien-être social, de veiller à ce que des services de garde d'enfants soient accessibles aux clients. Les gouvernements qui n'offrent pas de mesures

²¹ L'étude des *Health and Human Services* effectuée en 1997 aux États-Unis montre que les familles pauvres dépensent 18 % de leur revenu pour des services de garde alors que les autres familles leur consacrent 7 % de leur revenu.

de soutien pour le soin des enfants, en exigeant néanmoins que les bénéficiaires travaillent ou suivent de la formation, connaîtront un succès limité et/ou occasionneront des difficultés considérables aux familles qui ont des enfants.

La Prestation nationale pour enfants (PNE) est généralement considérée comme un programme essentiel à l'appui de la réforme sociale. Le gouvernement fédéral majorera la Prestation fiscale canadienne pour enfants à 1,7 milliard de dollars d'ici l'an 2000, pour s'attaquer aux problèmes de la pauvreté chez les enfants. À leur tour, les gouvernements provinciaux et territoriaux se sont engagés à élaborer des programmes pour lutter contre la pauvreté chez les enfants et pour encourager les familles à faible revenu à chercher et à conserver du travail. Voici les exemples typiques d'initiatives provinciales et territoriales :

- En Colombie-Britannique, en vertu de la prime familiale, les familles reçoivent 103 \$ par mois pour chaque enfant admissible (montant réduit pour les familles dont le revenu est plus élevé).
- L'Alberta a mis sur pied un nouveau régime de santé pour les enfants qui comprendra des soins dentaires, des services de santé oculaire, des services d'ambulance et les médicaments sur ordonnance.
- La Nouvelle-Écosse est en train de mettre sur pied une prestation pour enfants et un programme «enfants en santé» (p. ex., prévention dans la collectivité, intervention précoce).

Plusieurs gouvernements au Canada et aux États-Unis ont réinvesti les économies réalisées au chapitre de l'aide sociale dans des services subventionnés de garde d'enfants, ce qui a eu pour effet de transférer des sommes consacrées autrefois à un «droit» (l'aide sociale) à des mesures visant à consolider la participation au marché du travail à long terme. D'autres gouvernements ont exploré des moyens de fournir des services de garde d'enfants par l'entremise des employeurs, ou en vertu de modalités moins formelles (p. ex., de la part de membres de la parenté ou dans le cadre de services de garde à domicile). Ces approches n'ont pas pour résultat de réduire la programmation sociale dans son ensemble, mais plutôt d'opérer des transferts : certaines sommes autrefois consacrées à l'aide sociale sont dorénavant destinées à des services de garde d'enfants et d'autres services connexes, l'objectif étant de consolider la position sur le marché du travail des bénéficiaires de l'aide sociale. S'ils sont couronnés de succès, ces programmes permettraient au gouvernement de percevoir des recettes fiscales plus élevées à même les salaires gagnés par les participants, à un moment quelconque à l'avenir.

Les subventions au transport sont une autre mesure importante de soutien pour la réforme du bien-être social. Avec la «suburbanisation» du marché du travail, les travailleurs urbains ont souvent besoin de franchir de

Plusieurs administrations publiques au Canada et aux États-Unis ont réinvesti les économies réalisées au chapitre de l'aide sociale dans des services subventionnés de garde d'enfants.

Les subventions au transport et les services médicaux sont d'autres mesures importantes de soutien pour les prestataires d'aide sociale.

longues distances pour aller travailler. Il est rare que des logements abordables se retrouvent dans les mêmes secteurs que les emplois peu rémunérés.²² D'autres administrations appuient le transport en commun subventionné à l'intention des bénéficiaires de l'aide sociale, fournissent des fonds supplémentaires pour les réparations automobiles et les plaques d'immatriculation, ou prêtent aux participants des voitures provenant d'un parc automobile. Ces approches, si positives soient-elles, ne réussissent à réduire qu'en partie le fardeau des petits salariés.

Les services de soutien médical sont également une préoccupation pour un grand nombre des bénéficiaires de l'aide sociale. Un régime de soins complémentaires de santé peut contribuer à subventionner des frais médicaux comme les médicaments sur ordonnance, les soins dentaires d'urgence, les examens de la vue et les lunettes. Ces services peuvent représenter des coûts importants pour les familles à faible revenu, et peuvent les dissuader de sortir du bien-être social, particulièrement si un membre de la famille est malade. Certains gouvernements ont tenté de prolonger ces mesures de soutien pendant une période de transition. Par exemple, Terre-Neuve a étendu les soins médicaux à la période de six mois suivant le moment où le bénéficiaire cesse de recevoir de l'aide sociale, dans le cadre de sa propre stratégie de réinvestissement découlant de la PNE.

Il existe d'autres genres de soutien connexe, mais ils varient selon les gouvernements. Parmi les mesures courantes, on retrouve l'aide financière pour l'habillement, les outils, les coupes de cheveux, les frais de déménagement et les situations d'urgence. Certains gouvernements ont même mis à l'essai des programmes de prêt pour offrir un financement supplémentaire au besoin.

²² Selon une étude des services de transport en commun entre un quartier central de Boston où habite une population importante de bénéficiaires de l'aide sociale et un quartier où le nombre d'emplois de niveau d'entrée croît rapidement, il faut plus de deux heures pour atteindre plus de 43 % des employeurs, soit 66 % des emplois existants, même si la majorité des bénéficiaires de l'aide sociale de la ville vivent à moins d'un demi-mille des transports en commun (Lacombe, 1997).

3.5 Changements dans les mécanismes de mise en œuvre

Les administrations publiques sont en train de transformer leur façon de faire. Inspirés en partie par les restrictions et en partie par le service à la clientèle dans le secteur privé, les gouvernements ont adopté de nombreuses innovations qui viennent également renforcer la réforme du bien-être social.

Leçon 9 L'intégration de l'assistance sociale, des services d'emploi et des programmes de formation accroît l'efficacité de la mise en œuvre des services.

On a recours à la gestion intégrée des cas pour offrir aux clients des services sur mesure. L'intégration de l'aide sociale, des services d'emploi et des programmes d'éducation et de formation est bien avancée dans de nombreuses administrations. La réforme du bien-être social a donné un nouvel élan à ce processus, car elle touche d'autres domaines, par exemple l'assurance-emploi et les programmes de transition entre l'école et le monde du travail. C'est un autre domaine dans lequel la réforme du bien-être social se fait parallèlement à des innovations en matière de programmation axée sur l'éducation et le marché du travail. Une des raisons pour lesquelles il est difficile de tirer des leçons particulières des réformes du bien-être social est que les programmes et les politiques de nombreux domaines se chevauchent.

Des réseaux unifiés de mise en œuvre peuvent également favoriser la réussite de la réforme du bien-être social. Le gouvernement a adopté la formule des guichets uniques pour une grande partie du réseau de la sécurité du revenu, les clients pouvant s'inscrire à l'assurance-emploi, vérifier les listes de postes vacants, s'inscrire à la formation et obtenir toute une gamme d'autres services. Le réseau unique de mise en œuvre permet aux administrateurs de l'assistance sociale d'inscrire immédiatement les clients au volet de l'emploi. Cette importante mesure vise à modifier les perceptions des clients quant à leur obligation de trouver du travail.

Le regroupement des services, cependant, ne mène pas automatiquement à une intégration coordonnée de la programmation de l'aide sociale, d'une part, et de l'éducation/de la formation, d'autre part. Plusieurs des administrateurs que nous avons interviewés ont admis qu'il y a encore beaucoup à faire pour intégrer ces deux volets de la réforme du bien-être social.

Aux États-Unis, la *Workforce Investment Act* (1998) prévoit la rationalisation de la formation professionnelle, de l'éducation et de

Les administrations publiques sont en train de transformer leur façon de faire, notamment avec l'adoption des réseaux intégrés de mise en œuvre.

l'alphabétisation des adultes ainsi que de la réadaptation des travailleurs. Le principal objectif de la loi est d'améliorer la coordination entre ces programmes, par la création de conseils de la main-d'oeuvre au niveau de l'État et au niveau local et la mise sur pied de guichets uniques²³. Au Canada, les ententes sur le développement du marché du travail ont le même objectif, c'est-à-dire le renforcement de la coordination des services, le regroupement des ressources et des maillages plus serrés dans la mise en œuvre des programmes.

Leçon 10 Des changements d'attitude et de culture s'imposent dans les structures administratives.

En plus de susciter des changements dans les attitudes des clients, la réforme du bien-être social a également eu pour effet de modifier les attitudes au sein du système.

En plus de susciter des changements dans les attitudes des clients, la réforme du bien-être social a également eu pour effet de modifier les attitudes au sein du système. Les administrateurs ont dû cesser de s'occuper simplement de déterminer l'admissibilité et de verser les prestations. Pour ce faire, il a parfois fallu modifier le rôle des administrateurs des programmes de première ligne pour que ceux-ci favorisent l'autonomie des clients. Avec la décentralisation de la réforme, il a également fallu encourager ces administrateurs à mettre sur pied des programmes adaptés aux besoins locaux.

Les administrateurs du bien-être social ont confirmé l'importance d'un engagement systématique et, en particulier, l'importance de l'orientation politique. Au Nouveau-Brunswick, les réformes du bien-être social ont précédé les transformations du RAPC; c'est en effet le gouvernement McKenna qui a implanté une réforme générale des systèmes gouvernementaux. Le fait que ce gouvernement détenait tous les sièges à la Chambre s'est également révélé bénéfique. En Floride, les Démocrates et les Républicains ont appuyé unanimement les réformes du bien-être social. En Alberta, les administrateurs du bien-être social affirment que l'engagement explicite du Premier ministre et du ministre des Services sociaux a joué un rôle fondamental dans la réforme du bien-être social.

Les administrations qui ont su mobiliser les leaders politiques et les leaders de la fonction publique semblent avoir obtenu les plus fortes réductions du nombre de cas. Le succès est renforcé lorsque les réformes sont dirigées par des leaders politiques d'expérience, appuyées par la fonction publique et exécutées par le personnel d'exploitation.

²³ Pour une description détaillée du rôle important joué par le secteur privé dans la réforme du système de bien-être social américain, veuillez consulter *Business Participation in Welfare-to-Work: Lessons from the United States* (Jobs for the Future, janvier 1999). Cette participation découle en grande partie de la volonté de diminuer le taux de roulement du personnel et d'augmenter le taux de maintien en poste aux échelons d'entrée.

4. Conclusion

La réforme du bien-être social a été une initiative stratégique de premier plan au cours des années 90. Même si elle a été un thème commun de toutes les administrations publiques en Amérique du Nord, elle a revêtu des formes très diverses. Certains gouvernements ont adopté une optique à long terme pour la réforme du bien-être social. L'avantage de cette formule, c'est qu'elle a encouragé les administrateurs du bien-être social à concevoir des politiques efficaces et innovatrices. Par ailleurs, d'autres gouvernements ont simplement choisi de réduire le nombre de prestataires d'aide sociale en imposant des sanctions et en adoptant des mesures énergiques de réduction des prestations. Si on envisage la réforme du bien-être social en termes réglementaires, ces mesures se sont effectivement traduites par une réduction considérable du nombre de cas dans certaines circonstances. Cependant, ces administrations n'auront peut-être d'autre recours que d'augmenter les dépenses au titre du bien-être social dans l'éventualité d'une nouvelle récession, puisqu'elles n'ont peut-être pas contribué à trouver des emplois durables aux bénéficiaires.

On n'a pas encore déterminé clairement si les clients qui cessent de compter sur le bien-être social ont atteint une véritable autonomie économique, même si la plupart des évaluations laissent penser que des gains ont effectivement été enregistrés à ce chapitre. Il faudra un plus grand nombre d'évaluations et de suivis pour déterminer l'efficacité à long terme²⁴. D'ici là, les critiques de la réforme du bien-être social continueront d'affirmer que la politique n'a pas traité efficacement le problème de la pauvreté. La plupart des clients finissent par occuper des emplois mal rémunérés et se retrouvent au nombre des «petits salariés». Selon les critiques, lorsque le nombre de cas était élevé, la pauvreté était au moins visible. Pour eux, la réforme du bien-être social n'a servi qu'à masquer la pauvreté en Amérique du Nord.

Même si les partisans de la réforme du système social admettent que la plupart des bénéficiaires de l'aide sociale ne trouvent au début que des emplois mal rémunérés, ils affirment que, selon les sondages, les clients préfèrent travailler plutôt que de vivre de l'aide sociale. De plus, si les gouvernements continuent d'offrir des services connexes et d'appuyer l'éducation et la formation à long terme, certains bénéficiaires de l'aide sociale continueront d'améliorer leurs compétences et d'accéder à des postes mieux rémunérés et donc à un emploi durable.

²⁴ La plupart des évaluations de l'efficacité de la formation n'assurent le suivi des participants que sur une période de deux à trois ans (Martin, 1998). Cela peut donner lieu à des sous-estimations du nombre de participants qui atteindront finalement l'autonomie économique à long terme.

La réforme du bien-être social a été une initiative stratégique de premier plan au cours des années 90.

Il faudra réaliser d'autres études pour déterminer si les prestataires d'aide sociale accèdent véritablement à l'autonomie économique.

Même si les observateurs comme les administrateurs conviennent que la ronde actuelle des mesures de réforme du bien-être social s'est révélée efficace, si l'on en juge par le nombre de bénéficiaires qui ont cessé de toucher l'aide sociale et qui ont trouvé un emploi, la durabilité de ces gains récents face à la possibilité d'une nouvelle récession soulève encore des préoccupations. Afin de mieux évaluer l'efficacité de la réforme du bien-être social, il faudra envisager d'autres critères de succès, par exemple des changements dans les niveaux de vie, les augmentations salariales ou la capacité des clients de gravir les échelons dans leur profession après avoir cessé de toucher des prestations de bien-être social. La principale difficulté que soulève l'adoption de nouveaux indicateurs du succès est qu'il n'y a pas toujours de mécanisme pour assurer le suivi des résultats obtenus par les clients qui ont réussi à sortir du bien-être social en se taillant une place sur le marché du travail²⁵.

Il importe de reconnaître que le bien-être social existe dans un continuum.

De surcroît, l'utilité de la réduction du nombre de cas comme principal indicateur du succès est encore plus douteuse si l'on tient compte du fait qu'aux yeux des administrateurs de l'aide sociale, le «bien-être social» existe dans un continuum, et non pas de façon ponctuelle. À ce titre, certains clients pourront s'en sortir en permanence, tandis que d'autres reviendront périodiquement à l'aide sociale, et d'autres encore seront en mesure de conjuguer aide sociale et travail à temps partiel. Une mesure de rechange de l'efficacité sera peut-être de définir la réussite non pas en fonction de l'élimination complète d'un cas, mais en fonction de l'augmentation de la proportion du revenu total qui est tiré de l'emploi. Mais il ne faut pas oublier que d'autres bénéficiaires de l'aide sociale auront besoin d'un soutien complet indéfiniment, particulièrement ceux qui sont aux prises avec de multiples obstacles à l'emploi (p. ex., des problèmes de santé physique ou de santé mentale, des problèmes de toxicomanie, des difficultés d'apprentissage). Il faudra tenir compte à l'avenir de la nécessité d'élargir la définition de la «réussite» et d'envisager le succès d'un programme en fonction des besoins des personnes desservies.

Les résultats des cinq premières années de réforme du bien-être social sont clairs. Nous savons comment aider des clients relativement bien instruits à sortir de l'aide sociale en période de prospérité. Le défi sera de consolider ces gains lors d'une éventuelle récession. Par ailleurs, au fur et

²⁵ La plupart des États américains ont maintenant commencé à étudier les familles qui quittent l'aide sociale. Les États ont recours à une gamme de méthodes différentes : sondages par la poste, visites à domicile, sondages téléphoniques et jumelage des dossiers fermés avec ceux de l'assurance-chômage. La *National Conference of State Legislatures* à Washington, D.C., recueille les données d'études parrainées par tous les États. D'autres études menées aux États-Unis par la *Manpower Demonstration Research Corporation* (Friedland et Burtless, 1995) ont également fait des analyses à plus long terme de divers programmes américains de bien-être social.

à mesure que les autres clients de l'aide sociale, ceux qui sont peu instruits et qui n'ont pas beaucoup d'expérience de travail, présentent des problèmes plus complexes et plus difficiles, il sera plus important de prévoir des solutions de rechange à une réforme du bien-être social reposant sur l'emploi. Par exemple, dans les régions éloignées où les débouchés sont rares, la réforme du bien-être social pourrait être axée sur le développement communautaire et d'autres projets locaux de développement pour renforcer la confiance en soi des participants et la cohésion sociale.

En fin de compte cependant, certains clients ne réussiront jamais à sortir de l'assistance sociale. Une perspective importante, mais qui passe souvent inaperçue, est que chaque citoyen, selon ses propres capacités, devrait avoir l'occasion de participer à une activité enrichissante, socialement et personnellement. Pour les prestataires d'aide sociale qui sont incapables de conserver un emploi rémunéré à temps plein, le travail à temps partiel, les services communautaires ou le bénévolat, conjugués à une forme ou une autre d'aide, sont des options qui pourront les aider à participer à la vie sociale.

***Certains clients
dépendront
toujours du régime
d'assistance
sociale.***

5. Bibliographie

- Acs, Gregory, Norma Coe, Keith Watson et Robert I. Lerman. *Does Work Pay? An Analysis of the Work Incentives under TANF*, The Urban Institute, 1998.
- Baker, Maureen. *Poverty, Social Assistance and the Employability of Mothers*, Toronto, Toronto University Press, 1999.
- Blank, Rebecca M. *What Causes Public Assistance Caseloads to Grow?*, document de travail n° 6343. Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research Inc., 1997.
- Bloom, Dan. *After AFDC: Welfare-to-Work Choices and Challenges for States*, New York, Manpower Demonstration Research Corporation, 1997.
- Brown, Amy. *Work First: How to Implement an Employment Focused Approach to Welfare?* New York, Manpower Demonstration Research Corporation, 1997.
- Brown, Rebecca, Evelyn Ganzglass, Susan Golonka, Jill Hyland et Martin Simon. *Working Out of Poverty: Employment Retention and Career Advancement for Welfare Recipients*, Washington, D.C., Employment and Social Services et U.S. Department of Health and Social Services, 1998.
- Burtless, Gary. «When Work Doesn't Work: Employment Programs for Welfare Recipients», *The Brookings Review*, printemps 1992, 27-29.
- Burtless, Gary. «Employment Prospects of Welfare Recipients», dans *The Work Alternative: Welfare Reform and the Realities of the Job Market*, ouvrage collectif publié sous la direction de Demetra Nightingale et Robert Haveman, 71-106, Washington, D.C., The Urban Institute, 1995.
- Burtless, Gary. «Welfare Recipients' Job Skills and Employment Prospects», *The Future of Children*, 7(1), printemps 1997.
- Butterwick, Shauna, Anita Bonson et Pamela Rogers. *Identifying Keys to Successful Transition from Social Assistance to Paid Work: Lesson Learned from Canada, the United States, Australia and Europe*, Vancouver, Développement des ressources humaines Canada, C.-B. et Yukon, 1998.

- Canada, gouvernement du Canada. *Quand le travail est plus payant que l'aide sociale : Sommaire des rapports sur le Projet d'autosuffisance – mise en œuvre, groupes de discussion et impacts des dix-huit premiers mois (R-96-17F)*, Ottawa, Direction générale de la recherche appliquée, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada, 1996.
- Card, David, et Philip Robins. *Les incitatifs financiers encouragent-ils les prestataires de l'aide sociale à travailler? Conclusions découlant des dix-huit premiers mois du Projet d'autosuffisance*, Ottawa, Société de recherche sociale appliquée, 1996.
- Clark, Christopher. *Les programmes de sécurité du revenu au Canada*, Conseil canadien de développement social, 1998.
- Cohen, Marie. *Education and Training Under Welfare Reform*, Welfare Information Network (W.I.N.) Issue Notes, vol. 2, n° 2, 1998.
- Conseil national du bien-être social (Canada). *Profil du bien-être social : mythes et réalités*, Ottawa, Conseil national du bien-être social, 1998a.
- Conseil national du bien-être social (Canada). *Revenu de bien-être social 1996*, Ottawa, Conseil national du bien-être social, 1998b.
- Eardley, Tony, Jonathan Bradshaw, John Ditch, Ian Gough et Peter Whiteford. *Social Assistance in OECD Countries: Synthesis Report*, Londres, HMSO, Department of Social Security, Rapport de recherche, n° 46, 1996.
- Evans, Patricia. «Linking Welfare to Jobs: Workfare, Canadian Style», *Policy Options*, mai 1995.
- Fay, Robert. *La stratégie de l'OCDE pour l'emploi : renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail*, Bilan de différentes évaluations de programmes dans les pays de l'OCDE, document hors-série n° 18, Politique du marché du travail et politique sociale, Paris, OCDE, 1996.
- Friedlander, Daniel, et Gary Burtless. *Five Years After: The Long-Term Effects of Welfare-to-Work Programs*, New York, Russell Sage Foundation, 1995.
- Friedlander, Daniel, David H. Greenberg et Philip K. Robins. «Evaluating Government Training Programs for the Economically Disadvantaged», *Journal of Economic Literature*, décembre 1997, 1809-1855.
- Gorlick, Carolyn, et Guy Brethour. *Welfare-to-Work Programs in Canada: A National Inventory*, Ottawa, Conseil canadien de développement social, 1998a.

- Gorlick, Carolyn, et Guy Brethour. *Programmes de transition de l'assistance sociale au marché du travail*, document d'étude, Ottawa, Conseil canadien de développement social, 1998b.
- Grubb, W. Norton. *Evaluating Job Training Programs in the United States: Evidence and Explanations*, Berkeley, National Centre for Research in Vocational Education, 1995.
- Gueron, Judith, et Edward Pauly. *From Welfare to Work (Summary)*, New York Manpower Demonstration Research Corporation, 1991.
- Hamilton, Gayle, Thomas Brock, Mary Farrell, Daniel Friedlander, Kristen Harknett, JoAnna Hunter-Manns, Johanna Walter et Joanna Weisman. *Evaluating Two Welfare-to-Work Program Approaches and Human Capital Development Programs in Three Sites*, New York, Manpower Demonstration Research Corporation, 1997.
- Heinrich, Carolyn. *Aiding Welfare-to-work Transitions: Lessons from JTPA on the Cost-effectiveness of Education and Training Services*, Chicago Joint Centre for Poverty Research, document de travail, 1998.
- Hunter, John. *L'emploi : un défi. Politiques et programmes d'emploi fédéraux, 1900 à 1990*, Ottawa, gouvernement du Canada, 1993.
- Jobs for the Future. *Business Participation in Welfare-to-Work: Lessons from the United States*, Boston, Mass., janvier 1999.
- Kalisch, David W., Tetsuya Aman et Libbie A. Buchele. *Les politiques sociales et de santé dans les pays de l'OCDE : un examen des programmes actuels et des évolutions récentes*, document hors-série n° 33, Politique du marché du travail et politique sociale, Paris, OCDE, 1998.
- Kapsalis, Constantine. *Le lien entre l'alphabétisme, le travail et les bénéficiaires d'aide sociale*. Document de travail W-98-1E. Ottawa, Direction générale de la recherche appliquée, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada, 1998.
- Lacombe, A. *Welfare Reform and Access to Jobs in Boston*. Rapport préparé pour le Bureau of Transportation Statistics, 2 juin 1997.
- LaLonde, Robert J. «The Promise of Public Sector-Sponsored Training Programs». *Journal of Economic Perspectives*. 9(2) (1995), 149-168.
- Lemaître, G. *Single Parents on Social Assistance: A Longitudinal Analysis*. Rapport de recherche R-95-8. Ottawa, Direction générale de la recherche appliquée, Politique stratégique, Développement des ressources humaines Canada, 1993.

- Martin, John. *What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries' Experience*, document hors-série n° 35, Paris, Politique du marché du travail et politique sociale, OCDE, 1998.
- Mijanovich, Todd, et David Long. *Créer une solution de rechange à l'aide sociale : le point sur la première année du Projet d'autosuffisance – mise en œuvre, impacts sur l'aide sociale et coûts*, Ottawa, Société de recherche sociale appliquée, 1995.
- Moffitt, Robert. «The Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review», *Journal of Economic Literature*, 30(1), 1992, 1-61.
- Nightingale, Demerta, et Pamela Holcomb. «Alternative Strategies for Increasing Employment», *The Future of Children*, 7(1), 1997, 52-64.
- OCDE. *Comprendre l'exclusion : l'aide sociale en Australie, en Finlande, en Suède et au Royaume-Uni*, Paris, OCDE, 1998.
- O'Neill, David M., et June O'Neill. *Lessons for Welfare Reform: an analysis of the AFDC caseload and past welfare-to-work programs*, Kalamazoo, Mich., W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1997.
- Pavetti, LaDonna, et Krista Olsen. *Personal and Family Challenges to the Successful Transition from Welfare to Work*, Washington, D.C., The Urban Institute, 1996.
- Rangarajan, Anu. *Taking the First Steps: Helping Welfare Recipients Who Get Jobs Keep Them*, Princeton, N.J., Mathematica Policy Research, 1996.
- Rangarajan, Anu. *Keeping Welfare Recipients Employed: A Guide for States Designing Job Retention Services*, Princeton, N.J., Mathematica Policy Research, 1998.
- Rangarajan, Anu, Peter Schochet et Dexter Chu. *Employment Experiences of Welfare Recipients Who Find Jobs: Is Targeting Possible?*, Princeton, N.J., Mathematica Policy Research, 1998.
- Savner, Steve, et Mark Greenberg. *Community Service Employment: A New Opportunity Under TANF*, Washington, D.C., Center for Law and Social Policy, 1997.
- Scott, Katherine. *Women and Welfare State Restructuring: Inventory of Canadian Income Security and Employment Related Initiatives*, Toronto, Centre for Research on Work and Society, York University, 1995.

Strawn, Julie. *Beyond the Job Search or Basic Education: Rethinking the Role of Skills in Welfare Reform*, Washington, D.C., Center for Law and Social Policy, 1998.

The Work Alternative: Welfare Reform and the Realities of the Job Market, ouvrage collectif publié sous la direction de Demetra Nightingale et Robert Haveman, Washington, D.C., The Urban Institute, 1995.

Torjman, Sherri. *Welfare Reform Through Tailor-Made Training*, Ottawa, Caledon Institute of Social Policy, 1998.

